

Los que entráis en el ajuste, perded toda esperanza:

Los acuerdos del FMI y el Ecuador 2019-2024

Pablo Dávalos

Tabla de contenido

Los que entráis en el ajuste, perded toda esperanza:	1
Los acuerdos del FMI y el Ecuador 2019-2024	1
El ajuste total del FMI y del Banco Mundial	8
Primera Parte	16
Antecedentes: de retorno al redil y hacia la “revolución silenciosa”	16
Ciclos económicos en el Ecuador	18
El primer acuerdo SAF-2019 y la crisis política y social de Octubre.....	19
El cuasi default del año 2020 y el nuevo Acuerdo SAF-2020	21
El sobreendeudamiento como condición previa para los acuerdos con el FMI	24
Hacia el Ajuste fiscal permanente en el nuevo Acuerdo SAF-2024.....	27
La modalidad de los Acuerdos SAF y los elementos de la condicionalidad estructural.....	28
La pérdida de soberanía en los acuerdos de financiamiento con el FMI	33
Los créditos del FMI no financian el desarrollo, son para aporte fiscal directo	36
El Acuerdo de Financiamiento Extendido (SAF), y las “Cartas Complementarias”	38
Método, alcances y precisiones teóricas.....	42
Segunda Parte	48
El Acuerdo SAF-2019: el inicio de la condicionalidad y la reforma estructural.....	48
El método en disputa.....	51
Análisis del método contable del FMI y el “tamaño del Estado”	59
El Sector Público No Financiero (SPNF) de acuerdo a la Constitución y la ley	59
¿Existe el balance fiscal no-petrolero?	62
El programa de consolidación fiscal del FMI, cuestiones teóricas de base	63
La necesidad de una conceptualización propia sobre la consolidación fiscal del FMI	69
Tercera Parte	73
El epicentro del programa de consolidación fiscal del FMI de 2019: las reformas estructurales monetarias-financieras.....	73
¿Es previsible una crisis sistémica en Ecuador?	77
Banca a la sombra y especulación financiera	78
La nueva arquitectura para el Banco Central: hacia la nueva gobernanza monetaria	80
¿Cambió la Constitución el programa de consolidación fiscal en materia monetaria?	82
Las reformas constitucionales espurias en política monetaria	87
La autonomía del Banco Central del Ecuador: la ruptura de la Constitución de 2008.....	87
Las contradicciones y aporías del régimen de gobernanza: la apelación a las “buenas prácticas internacionales” para la política financiera.....	90
La nueva gobernanza: las denominadas Juntas de Política y Regulación Monetaria y Financiera	92
La liberalización de la balanza de pagos y el riesgo sistémico.....	96
La privatización del endeudamiento público	97
La dimensión corporativa de las reformas monetarias: el caso de la medicina prepagada	101
La regla de respaldo y el prestamista de última instancia.....	102
La capacidad política del FMI y las reformas constitucionales espurias	108
Las reformas financieras: desregulación financiera y desarticulación de la economía popular y solidaria	110
El Comité de Estabilidad Financiera.....	119
La virtual desaparición de la economía popular y solidaria	121
Debilitamiento y vulnerabilidades en la desregulación financiera.....	124
Cuarta Parte.....	126

Tamaño, fases y composición del programa de consolidación fiscal: el duro camino de la austeridad	126
La consolidación fiscal: núcleo duro del ajuste.....	129
El tamaño de la consolidación fiscal: una apuesta ideológica	130
El baremo de la consolidación fiscal: “para ser creíble el ajuste debe ser considerable” ...	133
¿Cómo funciona la consolidación fiscal?.....	137
Las medidas de ingresos de la consolidación fiscal	138
El largo camino para lograr el incremento del IVA.....	140
Otros ingresos de la consolidación fiscal.....	144
Austeridad fiscal en los programas de ajuste estructural.....	145
La eliminación de los subsidios a los combustibles.....	148
La reducción de la nómina y de los salarios en el sector público	152
Control y monitoreo del ajuste estructural.....	156
Los depósitos del sector público en el Banco Central y los activos de reserva.....	158
Quinta Parte	164
La Recesión Programada, las variables de compensación, el régimen disciplinario para la contratación pública y el enfoque de la oferta.....	164
Las políticas de ajuste no son anticíclicas.....	164
Reducción en el gasto público en compras de bienes y servicios y los cambios institucionales en el sistema de compras públicas (SERCOP).....	168
La intervención sobre el SERCOP: hacia la arquitectura institucional disciplinaria	170
Ajuste fiscal en la inversión pública y el programa PIMA.....	173
El programa de consolidación fiscal y la inversión pública.....	173
El marco institucional y legal de la inversión pública antes del ajuste	176
PIMA: ¿El FMI se transforma en banca de financiamiento al desarrollo? ¿O es solo otro simulacro?.....	179
Las reformas penales a la contratación pública: para el FMI todos son culpables	184
El camino hacia la Hubris: el régimen disciplinario del subsistema nacional de control ...	186
El Informe de Pertinencia y Favorabilidad y la ruptura del principio constitucional de presunción de inocencia	193
El “enfoque de la Oferta” y las reformas estructurales de mercado	198
La precarización laboral y el discurso de la competitividad.....	199
Privatización, desregulación, aperturismo: el caso de las APP.....	206
Balanza de pagos y la dolarización: el enigma no resuelto del FMI.....	210
¿Qué es la balanza de pagos?	210
El enfoque monetario en balanza de pagos del FMI	216
La construcción arbitraria de activos de reserva en contextos de dolarización total	220
Dolarización: el enigma sin resolver para el FMI: la dolarización en el Ecuador	222
La imposibilidad teórica del FMI de comprender la dolarización.....	224
Los Acuerdos SAF con el FMI y la dolarización.....	227
Sexta parte	231
Las reglas fiscales y la reforma espuria a la Constitución	231
Las condiciones previas a las reformas fiscales	234
La disciplina fiscal del FMI: elaboración, ejecución y control del presupuesto.....	237
Las reformas a la política fiscal: austeridad y reglas fiscales	239
La definición del perímetro de intervención: el “tamaño del Estado”	240
Las nuevas reglas fiscales del FMI.....	243
El Fondo de Estabilización.....	253
Séptima parte.....	255
La intervención social: el oxímoron del gasto social en el ajuste	255
El gasto social como necesidad táctica y estratégica.....	255
El principio de macro-criticidad y la trama ideológica-política del gasto social.....	257
Las aporías de la política social del FMI.....	259
La oposición social al ajuste y el gasto social.....	260
El gasto social como vector estratégico del ajuste	261

Ajuste estructural y gasto social: la ecuación imposible	263
La desconexión del gasto social con el programa de consolidación fiscal	266
La gobernanza de la pobreza	267
Gasto social en el programa de ajuste: 2018-2024	270
El gasto social del FMI: una amenaza y un gran simulacro	272
Octava Parte	274
El SAF-2020 y la condicionalidad escalar del FMI	274
La vigilancia permanente del FMI sobre el ajuste	276
La asimetría del contrato: el FMI se reserva el derecho a cambiar unilateralmente sus términos.....	277
La condicionalidad escalar	278
Las revisiones del programa como etapas de la condicionalidad escalar.....	281
Novena parte	291
La condicionalidad encubierta: cambio institucional en el ajuste estructural ...	291
El conflicto histórico.....	299
La trama invisible	299
El desarrollo de capacidades para el ajuste estructural en el caso del Ecuador	300
Décima parte	308
La condicionalidad convergente	308
Las convergencias estratégicas.....	308
Hacia la condicionalidad convergente: el caso del Ecuador y los Acuerdos SAF	311
La convergencia institucional en procesos específicos:.....	317
La condicionalidad convergente	320
Los antecedentes: de la condicionalidad cruzada a la condicionalidad convergente	321
¿Hacia dónde apunta la convergencia?	324
El complejo institucional del ajuste global y permanente	325
Décima primera Parte.....	329
De la condicionalidad a la sombra a la Deep conditionality (condicionalidad profunda).....	329
Los que entráis en el ajuste, perded toda esperanza	329
El Banco Mundial y la condicionalidad a la sombra.....	331
El Acercamiento del Banco Mundial al país	332
La articulación del financiamiento al desarrollo del Banco Mundial con la consolidación fiscal del FMI	336
El desplazamiento del Estado: la reforma sectorial.....	342
Focalización y sectorialización de las políticas públicas	347
La reforma sectorial del Banco Mundial: consideraciones teóricas y epistemológicas	349
La intervención social y la sectorialización del ajuste	352
El enfoque de protección o la focalización como estrategia de contención política.....	353
Los proyectos sectoriales: educación y salud.....	355
El gasto social del Banco Mundial.....	360
La intervención sobre la sociedad: pueblos indígenas y “etno-desarrollo”	361
La intervención sectorial total	369
La democracia disciplinaria del ajuste estructural.....	370
La violencia del ajuste y la democracia	370
El ethos de culpabilidad del funcionario público.....	377
Las herramientas políticas de la democracia disciplinaria del ajuste	379
La fragmentación política y la capacidad discrecional del poder ejecutivo	380
La necesidad de plegar al ajuste a la oposición política.....	381
La neutralización y cooptación de la Corte Constitucional.....	381
Ajuste estructural, consenso y hegemonía	383
La ausencia de la academia	385
La utilización del “lawfare” en el periodo de ajuste.....	386
La deep conditionality (la condicionalidad profunda)	387

Un marco teórico para entender la condicionalidad profunda.....	389
El barroco, el pliegue y el ajuste.....	392
La fractura radical del mundo.....	396
CONCLUSIONES.....	399
El ajuste: el gran simulacro	399
Crecimiento económico: el impacto del ajuste	401
Sobreendeudamiento y desorden fiscal.....	403
Desinversión pública.....	407
Pobreza y desempleo	410
El rol del FMI durante la pandemia del Covid-19.....	411
El gasto imposible: la baja ejecución presupuestaria en el periodo 2018-2024.....	413
La crisis múltiple.....	414
Los créditos del FMI: La deuda odiosa	416
Ética, justicia, paz, democracia, derechos humanos: las fallas ontológicas del ajuste.....	418
Bibliografía	420

*Mi nombre es Legión
Pues somos muchos
Marcos 5:9*

A:

Inocencio Tucumbi

Marco Oto

Raúl Chilpe

Edison Mosquera

Silvia Mera

José Chaluisa

Gabriel Angulo

Abelardo Vega

Edgar Yucailla

*Caídos en las protestas populares
contra el FMI en octubre de 2019, en Ecuador*

In memoriam

Prólogo

El ajuste total del FMI y del Banco Mundial

El 12 de junio de 2024, la Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, me invitó a una comisión general de expertos para exponer los alcances, contenidos y consecuencias de los más recientes acuerdos del país con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En esa intervención presenté a esta Comisión de la Asamblea Nacional un breve resumen de las intervenciones del FMI desde el año 2019 cuando se suscribió el primer acuerdo con el FMI desde aquel del año 2003, hasta el último suscrito en mayo de 2024 y sus consecuencias más generales para el país.

Ese documento, de alrededor de unas doce páginas, es el antecedente inmediato para la redacción del presente estudio. En esa oportunidad, estaba claro que se necesitaba conocer de forma más profunda y detallada los contenidos más específicos de lo que se había suscrito con el FMI y que se condensa en el programa de consolidación fiscal y reforma estructural que se puso en marcha incluso antes de la firma del acuerdo con el FMI en el año 2019.

La Asamblea Nacional del Ecuador había emprendido con esta tarea y se trataba de la primera evaluación a una intervención continua, sistemática y profunda del FMI que había empezado, en realidad, desde el año 2017, es decir prácticamente desde el inicio del gobierno de Lenin Moreno. Finalmente, la Asamblea Nacional del Ecuador recomendaría que se declare ilegítima la deuda con el FMI porque incumplía con la garantía de derechos establecida por la Constitución.

En los pocos minutos de mi intervención en la Asamblea Nacional del Ecuador sentí que necesitaba decir todo lo que el FMI significaba para el país. Fue en ese momento que entendí con más claridad que había que explicarle a la sociedad la historia de terror que representaban sus acuerdos con el FMI y el Banco Mundial. Era un imperativo moral decirlo. Era una urgencia social hacerlo.

Para ello, había que sumergirse de lleno en ese universo tedioso, lleno de trampas y frases de doble sentido, así como de datos que, muchas veces, no correspondían a la realidad sino a las invenciones de las propias metodologías del FMI, para comprender de manera más cabal las consecuencias de la intervención del FMI y del Banco Mundial sobre el país.

Se trataba de analizar, fundamentalmente, los tres acuerdos de financiamiento ampliado con el FMI (aquel de marzo de 2019, septiembre-octubre de 2020 y abril-mayo de 2024), y discernir la complejidad, vastedad, profundidad y radicalidad del programa de ajuste estructural que se impuso al país en ese periodo. Se trataba también de comprender, analizar y criticar el marco teórico del FMI con respecto al ajuste estructural pero sin caer en la discusión academicista sino proceder de tal manera que se pueda resaltar lo más importante: evaluar críticamente el impacto de los programas de ajuste estructural en el país y sus contenidos metodológicos y

de procedimiento que afectaron la vida de la sociedad y que provocaron cambios en la economía e, incluso, en el orden jurídico.

Pero no era solamente el FMI, era también imprescindible conocer y analizar los pronunciamientos del Banco Mundial, del BID, de la CAF, entre otros, para tener un panorama más amplio de la intervención de todas estas instituciones en el programa de ajuste.

¿Por qué hacerlo? Porque el país y el mundo necesitan conocer y evaluar uno de los momentos más importantes y trascendentes de la historia contemporánea. No era solamente la imposición de un programa de austeridad, sino la transformación institucional y política más profunda del país desde aquella del año 2008 cuando se aprobó la Constitución. El análisis demuestra que la intervención del FMI y del Banco Mundial fue total. Que produjeron los cambios políticos más fundamentales de la historia contemporánea del país y que si se llegó a tocar fondo y se pasó a ser un *Estado fallido* se debió, sin lugar a dudas, a esta intervención total y el estudio realizado sirve, precisamente, para demostrarlo.

Ahí, en esos programas de ajuste estructural constaba, en detalle, toda la hoja de ruta que habría de vivirse desde el año 2018 en adelante. La pobreza, la desinstitucionalización del Estado, la pérdida de derechos, la crisis económica, el auge de la delincuencia, la crisis de seguridad ciudadana, las masacres carcelarias, los apagones, las remisiones tributarias a los grandes grupos económicos, el exilio bajo la forma de la migración, los masivos despidos a empleados públicos, las movilizaciones sociales, el incremento de impuestos, el alza del precio de las gasolinas, la falta de medicamentos en los hospitales, el desempleo, los jóvenes que no pudieron ingresar a la universidad, las altas tasas de interés, entre otros aspectos, se explican por estos programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial como se demostrará en la presente investigación.

El presente estudio se divide en las siguiente partes:

En una primera parte se detallan los antecedentes, los conceptos y las metodologías de lo que significa la intervención del FMI, del Banco Mundial, de las multilaterales de crédito y de la cooperación internacional al desarrollo, con una explicación de sus metodologías, las variables que utilizan y la disputa por la interpretación de los indicadores producto de esas metodologías con su correspondiente lógica de imposición (capítulos 1 y 2).

Una segunda parte aborda la condicionalidad estructural y la reforma estructural y comprende un análisis detallado de lo que se considera el epicentro del programa de ajuste estructural, esto es, la dolarización y el sector bancario y financiero porque el ajuste busca crear ex nihilo *activos de reserva* y mantenerlos por fuera de toda relación con el financiamiento al desarrollo del país y fractura toda posibilidad de canalizar financiamiento para el desarrollo. El FMI expresa los miedos que tiene el capitalismo a que se repita o replique una crisis como aquella de las hipotecas subprime del año 2008. Por ello su exigencia a estar preparados para una próxima crisis sistémica. Aquí se analizan los cambios a la Constitución que fueron realizados en un proceso que puede ser denominado como *reforma constitucional espuria* porque provocó la independencia y autonomía del Banco Central cuando existe una prohibición constitucional expresa; hay también, por parte del FMI, la interdicción de utilizar el ahorro interno para el desarrollo nacional, aparte de provocar

sobreendeudamiento externo, entre otros temas analizados, y corresponde al capítulo 3.

En una tercera parte se analiza más in fine la consolidación fiscal: su tamaño, sus objetivos, sus metas, sus límites, sus procedimientos, sus dinámicas. El análisis conduce al estudio de las medidas de austeridad fiscal y a las denominadas *variables de compensación del ajuste* y que corresponden al ajuste en las compras públicas, la arquitectura institucional que la soporta (el Servicio Nacional de Compras Públicas, SERCOP) y la inversión pública, además del control por parte del FMI a los depósitos del gobierno en el Banco Central como mecanismo disciplinario del ajuste y la imposición de reglas fiscales a todo el sector público en una dinámica que también se asienta sobre reformas constitucionales espurias.

En esta parte también se analiza una de las reformas estructurales más importantes y, al mismo tiempo, desconocida, y es la eliminación del principio constitucional de presunción de inocencia y la generación de un régimen punitivo y disciplinario para toda la contratación pública como forma de garantizar el ajuste. Para el FMI, con esta reforma estructural, todos somos culpables o, al menos, sospechosos de serlo. Este análisis corresponde a los capítulos 4, 5 y 6.

En una cuarta parte se analiza la dimensión política y la intervención social del FMI y del Banco Mundial a partir del gasto social y de la necesidad de legitimar el ajuste y controlar a la población a través de ese gasto social del ajuste y la *gobernanza de la pobreza*. Ese análisis se expone en el capítulo 7.

En una quinta parte se analizan varias dinámicas que tienen que ver con una visión más amplia de la intervención del FMI y del Banco Mundial y que va desde el escalonamiento del ajuste estructural en un proceso al que defino como *condicionalidad escalar*, hasta las formas de compartir la condicionalidad estructural entre varias instituciones financieras internacionales y la cooperación internacional al desarrollo en algo que he denominado *condicionalidad convergente*, pasando por algo que denomino *condicionalidad encubierta* y que tiene que ver con la capacidad que tiene el ajuste para provocar cambios institucionales en el tejido social para que el ajuste sea permanente y, además, la comprensión del ajuste como parte de un proceso global y geopolítico. Este análisis corresponde a los capítulos 8, 9 y 10 respectivamente.

En una sexta parte se analiza el lado oscuro de la Luna, esa zona de penumbra del ajuste que no es visible de forma específica en la condicionalidad estructural pero que emerge de manera nítida a partir de la intervención del Banco Mundial y de la cooperación internacional al desarrollo, en especial, la banca multilateral relacionada con el ajuste. Se trata de algo que denomino como *condicionalidad a la sombra*.

Uno de los mecanismos claves tanto del ajuste como de la *condicionalidad a la sombra* es la transformación de la democracia liberal y representativa en una forma de replicar y garantizar la continuidad del ajuste estructural. Así, la democracia representativa se transforma en *democracia disciplinaria*. A esta parte del ajuste que no es tan visible pero que, no obstante, es fundamental para transformar a las sociedades desde dentro también la denomino como la *deep conditionality*, es decir, la *condicionalidad profunda*.

Finalmente, se realiza un análisis más específico de las consecuencias reales del ajuste y de la *condicionalidad a la sombra* en una conclusión más particular y que toma en cuenta la situación del país y utiliza como línea base a la sociedad y su economía antes del desembarco del FMI y del Banco Mundial.

La conclusión es obvia: estas instituciones, prácticamente, destruyeron al país y lo llevaron a ser un Estado Fallido. Lo hicieron porque esa era la única forma por la cual se desarmaba todo el diseño constitucional, legal e institucional que el país había construido al tenor de las reformas constitucionales del año 2008, para reconstruir, desde el ajuste estructural, una nueva institucionalidad esta vez bajo coordenadas neoliberales y poner al país a girar bajo la órbita de Washington.

Trato, en la medida de lo posible, de ser muy puntual y objetivo en el análisis de la intervención del FMI y del programa de ajuste estructural. Coloco aquellos párrafos de los documentos del FMI, del Banco Mundial, del BID, CAF, entre otros, que me parecen pertinentes para ejemplificar las hipótesis planteadas y que necesitan de la evidencia correspondiente. Intento no discutir la pertinencia epistemológica de los conceptos del FMI ni del Banco Mundial en sí mismos porque no se trata de un debate academicista sobre el ajuste estructural sino de una evaluación crítica de sus resultados y consecuencias. Tampoco adscribo culpa alguna a estas instituciones financieras internacionales por los problemas del desarrollo del país, sino que intento evidenciar las consecuencias reales y la forma por la cual provocaron cambios en la política económica y en los marcos institucionales del país, por lo que no califico ni la pertinencia ni la conveniencia del ajuste sino las formas reales que asumió su imposición. Tampoco califico su legalidad sino más bien que registro su constitucionalidad (o inconstitucionalidad) y su contradicción con la Constitución lo que genera aquello que teoría constitucional se denomina aporías o antinomias jurídicas.

En las partes que es necesario un debate más académico, como por ejemplo aquel de los multiplicadores fiscales y la consolidación fiscal expansiva, o el enfoque monetario de balanza de pagos y el método de la absorción, trato de no abundar en los detalles técnicos de ese debate sino de resaltar sus consecuencias más pragmáticas con referencias a los propios documentos del FMI y del Banco Mundial y su relación con el ajuste.

He omitido todos los pies de página porque distraen de la lectura y concentración que amerita el texto. Hay veces en las que repito algunas ideas con un objetivo más pedagógico y para engarzar el debate con aquello que ese momento se discute y estudia y que, generalmente, está vinculado con procesos analizados de manera previa. También he evitado la proliferación de citas y me concentro en los documentos del FMI y de sus socios en el ajuste estructural más que en aquellos de la academia salvo que sean imprescindibles en el análisis. Las citas son puntuales y tienen como objetivo referir al lector al documento del cual se extrajeron con su respectivo número de página y que avalan y confirman las hipótesis presentadas. He tratado de traducir esas citas, que originalmente están en inglés, lo más fielmente posible.

Me he abstenido de presentar el amplio, profuso e intenso debate que se ha generado en la academia a propósito de la consolidación fiscal y que se reparte entre quienes lo respaldan y quienes lo critican, porque considero que ello me aleja del objetivo fundamental del estudio que es evaluar críticamente la intervención del

FMI y el Banco Mundial en una experiencia histórica concreta y en un periodo determinado.

He tratado de redactar el presente estudio de una forma que sea accesible para el gran público. No está hecho con tecnicismos a pesar de que se trata de un tema tan complejo como es el ajuste estructural. Me habría gustado que el texto sea más breve pero la intervención del FMI y del Banco Mundial fue tan profunda y exhaustiva y la necesidad de analizarlo, contextualizarlo y evaluarlo también era tan importante que, muy a mi pesar, el texto excedió incluso mis previsiones iniciales. Sin embargo, es un estudio riguroso. Parte de hipótesis y se las valida con la información y los datos existentes conforme los requisitos académicos.

En el análisis y evaluación del programa de ajuste estructural, hay cuestiones que son complejas y exceden al campo económico estándar. Se trata de las denominadas *reformas estructurales*. De todas ellas, hay tres que me parecen claves y que han implicado un enorme esfuerzo teórico porque son, en definitiva, reformas constitucionales que se realizaron al tenor de las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial. Para comprenderlas había que entender también los entramados teóricos y epistemológicos básicos de la teoría constitucionalista y la economía y, en especial, del neoconstitucionalismo.

Empero, más allá de estas cuestiones teóricas del neoconstitucionalismo hay algo que me provoca asombro e indignación al mismo tiempo y es la forma por la cual el FMI pudo llevar adelante profundas reformas constitucionales en el país sin haber cumplido los requisitos constitucionales para hacerlo. Esas tres reformas constitucionales que me parecen importantes en su análisis tienen que ver con la independencia del Banco Central, con la imposición de reglas fiscales al régimen autónomo y a todo el sector público y con las reformas penales en la contratación pública que eliminan el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

Me asombra porque el FMI fue en el Ecuador más allá de todo lo que parecía posible y porque nunca tuvo límites; y me indigna porque no es posible que la permisibilidad de la sociedad y la permeabilidad del Estado hayan posibilitado cambios institucionales tan profundos que afectaron el derecho constitucional a la seguridad jurídica de sus ciudadanos. Me llama la atención que las instituciones llamadas a proteger el orden jurídico permitieron ese acto de colonialismo extremo que le llevó al país a la *anomia* y, finalmente, a ser un *Estado fallido*.

El FMI del siglo XXI definitivamente no es aquel del siglo XX. Ahora el FMI es, evidentemente, una institución mucho más compleja. Creo que la imbricación entre el FMI y el Banco Mundial ha producido una mutación geopolítica de proporciones importantes que debe ser analizada sobre todo a partir de la crisis financiera del año 2008. Trato de intuir la brevemente en los capítulos de la *condicionalidad encubierta*, la *condicionalidad convergente* y la *condicionalidad a la sombra* y la *deep conditionality* en donde se devela el ajuste como un proceso global y geopolítico. Así, el ajuste en el Ecuador en el periodo que se analiza, solo fue un momento de una estrategia de más largo aliento que tiene en el G-20, el Foro de Davos y, en definitiva, Washington, su centro neurálgico; el ajuste, de hecho, es geopolítica pura y dura.

Considero que el país fue una especie de laboratorio para estas instituciones financieras porque al revisar situaciones parecidas, por ejemplo, los programas SAF de Argentina y Honduras que fueron casi concomitantes a los SAF del Ecuador, se registra que el FMI radicalizó el ajuste en Ecuador. Mientras que a Argentina el FMI

le obligó a un ajuste de alrededor del 2,2% de su PIB y a Honduras del 1% de su PIB, en el caso del Ecuador, el ajuste rebasó el 10% del PIB del país. Por ello creo que comprender cómo trabajan el FMI y al Banco Mundial in situ es apreciar las formas que asume la geopolítica en el capitalismo tardío y las formas insidiosas que asume el imperialismo en la globalización.

La idea con este texto es contribuir a un debate necesario y a una comprensión de un momento importante en la historia del país y de la región. Este estudio da cuenta que la intervención del FMI y del Banco Mundial fue total. Que no quedó resquicio ni social ni institucional que no haya sido intervenido por estas instituciones financieras internacionales y eso explica la amplitud de la presente investigación.

Que la crisis que vivió el país se debió, precisamente, a esta intervención y que la sociedad estuvo inerte porque no pudo articular defensa alguna para protegerse. Salvo esporádicas movilizaciones sociales y actuaciones como aquella de la Asamblea Nacional mencionada anteriormente, el FMI y el Banco Mundial pudieron utilizar al país como un verdadero laboratorio de pruebas casi sin oposición ni legal, ni institucional, ni, tampoco, social.

En el análisis del programa de ajuste y reforma estructural indagué los aportes realizados desde la academia del país y, para sorpresa mía, encontré que el ajuste del FMI y del Banco Mundial no había despertado ni la curiosidad ni el interés de la academia por producir una evaluación necesaria y suficiente. Los estudios al respecto son muy escasos a pesar de la importancia que tienen y, en su mayoría, sin la rigurosidad que el tema amerita. Queda para otra discusión el conocer el porqué la academia dio la espalda al país en sus horas más dramáticas aunque, es necesario decirlo, hay honrosas excepciones.

Por otra parte, me parece interesante que haya sido el mismo FMI quien haya decidido cancelar antes de tiempo su acuerdo de financiamiento ampliado suscrito el mes de marzo del año 2019 producto de las movilizaciones sociales de octubre de 2019 y que haya decidido también cortar abruptamente, a partir de ese mes, todas sus misiones al país y que haya acudido al argumento pueril de “información errónea”. El FMI siempre se confrontó a problemas de “información errónea” y supo resolverlas sin necesidad de cancelar anticipadamente sus programas de ajuste. Así, la némesis del FMI fue, en realidad, la organización indígena, CONAIE, no lo fue ningún partido político o cualquier otro liderazgo de ese estilo ni tampoco ninguna institución del país, que incluye, lamentablemente, a la Corte Constitucional.

Algo que también me ha llamado la atención es que el FMI y el Banco Mundial nunca relajaron la intensidad del ajuste incluso en tiempos de pandemia del Covid-19. Mientras en otros contextos y otras circunstancias, muchos países acudieron a las cláusulas de escape del rigor del ajuste para poder afrontar el desafío de la pandemia, en el caso del país, el FMI y el Banco Mundial, por el contrario, pusieron el pie en el acelerador del rigor fiscal y de la austeridad para dejar a la sociedad casi sin posibilidad alguna de defenderse ante la pandemia del Covid-19.

Esto condujo a que el Ecuador se convierta en un epítome global de lo peor de la pandemia. Me pregunto, ¿por qué intensificaron el ajuste en momentos tan dramáticos como aquellos de la pandemia del Covid-19?, ¿qué querían demostrar? Algún momento, dentro de la evaluación del ajuste, habrá que realizar también una estimación del rol del FMI y del Banco Mundial durante la pandemia del Covid-19

en el caso del Ecuador. Tengo la percepción que el FMI y el Banco Mundial, en esa ocasión, bordearon, por decir lo mínimo, la lesa humanidad.

Otro aspecto que me ha llamado mucho la atención es la corrupción inherente a los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial. Los recursos que estas instituciones comprometieron para llevar adelante las reformas estructurales fueron colosales: más de diez mil millones de dólares. Una inmensa cantidad de ese dinero fue a parar a manos de los especuladores de bonos soberanos en los mercados financieros internacionales; otra parte de esos recursos fueron a parar a las mismas multilaterales por comisiones, amortizaciones, recargos, e intereses, mientras que otra parte de esos recursos fueron a parar a manos de expertos, consultores y firmas de abogados relacionadas con el propio FMI y el Banco Mundial. Muchos de esos consultores pagados con recursos importantes correspondían a ex funcionarios o jubilados de las instituciones multilaterales de inversiones y sus grupos de interés. De toda esa formidable cantidad de recursos que se destinaron a las reformas estructurales, solo una mínima parte llegó efectivamente al país.

Sin embargo, hay un tema cuya complejidad, alcance y proyección es tan vasto que amerita por sí solo una investigación aparte y que, lamentablemente, no pude desarrollarlo en la presente investigación, pero que, considero, es absolutamente importante para comprender al capitalismo del siglo XXI. Se trata de la línea de crédito RFS, *Fondo de Resiliencia y Sustentabilidad*, relacionado con la intervención del FMI en el cambio climático y en la industria financiera verde. Quizá a futuro puedan darse las condiciones para analizar la presencia del FMI en el discurso y la praxis de la mitigación del cambio climático. Ahí emerge algo que puede ser denominado como *imperialismo verde*.

Espero contribuir al debate y que el análisis presentado en esta ocasión permita a la sociedad y a la región, reflexionar sobre su permisibilidad ante esas prácticas de neocolonialismo al tiempo que se pueda, a futuro, buscar la forma de evitarlo.

Asumo plenamente los errores, la falta de perspicacia para, con los datos presentados, discernir otros procesos inherentes al ajuste, y espero que este estudio contribuya al debate sobre el rol del FMI y el Banco Mundial en Ecuador, en particular, y en América Latina y otras regiones, en general; y que otros investigadores puedan corregir esos errores y puedan vislumbrar aquellos procesos que, desgraciadamente, no fueron convenientemente analizados en la presente investigación.

Quiero agradecer la generosidad del Dr. Juan Montaña, experto constitucionalista para aclararme temas de neoconstitucionalismo y reformas constitucionales espurias y el “derecho ilegítimo”. También agradezco las conversaciones con mis colegas del Foro de Economía Alternativa y Heterodoxa. He dado múltiples talleres de capacitación popular que me han permitido calibrar de mejor manera aquellos temas que son más prioritarios, mientras que muchas hipótesis fueron propuestas y trabajadas en mis clases de economía, por lo que agradezco la paciencia de mis estudiantes sobre todo aquellos de posgrado. Algunos de los temas tratados en este estudio fueron publicados previamente, especialmente en mi blog personal (<https://pablo-davalos.blogspot.com>).

Tengo la secreta esperanza que, a partir de este estudio, con todos sus errores, el país y la región, finalmente, puedan empezar a retornar a ver y a evaluar uno de sus

periodos más trágicos y sombríos con la esperanza de superarlos y no volver a permitir el neocolonialismo que representan el FMI y el Banco Mundial.

Quito, junio-noviembre de 2024

Primera Parte

Antecedentes: de retorno al redil y hacia la “revolución silenciosa”

El Ecuador retorna al FMI en el mes de marzo de 2019; antes de esa fecha el último acuerdo con el FMI había sido suscrito a inicios del año 2003 por el entonces presidente Lucio Gutiérrez. Sin embargo, ese acuerdo expiró en abril del año 2005 cuando Gutiérrez fue depuesto por multitudinarias movilizaciones populares y el nuevo equipo económico decidió cerrar todos los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial. Durante todo el periodo 2005-2019 el Ecuador no tuvo ningún acercamiento ni, tampoco, ningún acuerdo con el FMI, mientras que con el Banco Mundial su cartera de proyectos también se redujo al mínimo.

Como lo indica el mismo Banco Mundial “la estrategia gubernamental anterior, que excluía explícitamente a las instituciones financieras internacionales (IFI), había dado como resultado un acceso limitado al financiamiento externo” (World Bank, 2024a, pág. 4). Ese acceso limitado hace referencia, por supuesto, al FMI y al Banco Mundial.

En ese periodo sin el FMI y el Banco Mundial, el Producto Interno Bruto del país pasó, en términos nominales, de 40,82 mil millones de USD en el año 2006 a 107,56 mil millones de USD en el año 2019 (Banco Central del Ecuador, 2019). Los datos económicos para el año 2019, por otra parte, daban cuenta que el país no se encontraba ni en recesión ni en crisis económica. El país, en esa coyuntura, tampoco tenía mayor problema con su balanza de pagos y sus niveles de deuda externa pública eran de los más bajos de la región.

El retorno al FMI y al Banco Mundial, en consecuencia, debe ser asumido y comprendido más por razones políticas y geopolíticas que por cuestiones de índole económica. En efecto, el camino hacia el FMI y al Banco Mundial fue construido desde el año 2018, cuando todos los indicadores económicos eran positivos, y durante el gobierno de Lenin Moreno, conforme lo certifican tanto el Banco Mundial, como el FMI:

El presidente Lenin Moreno fue elegido para un mandato de cuatro años en abril de 2017 y ha desarrollado **una agenda de reforma política y de gobernanza** que representa un cambio significativo con respecto a la de la administración anterior, demostrando una apertura renovada hacia la construcción de una asociación con partes interesadas clave del sector privado y las instituciones financieras internacionales. (World Bank, 2019, pág. Executive Summary, énfasis agregado).

... La relación entre el Grupo del Banco Mundial (GBM) y Ecuador se suspendió indefinidamente en 2007 hasta que se inició una estrategia para un reinicio gradual en el año fiscal 2014. (World Bank, 2019, pág. 1)

El primer Préstamo para Políticas de Desarrollo de Crecimiento Inclusivo y Sostenible (DPL 1) se preparó para **apoyar una transición importante desde un enfoque populista liderado por el Estado** que priorizaba el gasto público para

abordar la desigualdad (2007-2017) a un sector privado más orientado al mercado. (World Bank, 2024, pág. 4, énfasis agregado)

Tras un cambio de gobierno en 2017, el Banco Mundial brindó un apoyo sustancial al nuevo gobierno de Ecuador a través de trabajo analítico que serviría de base para una agenda de reforma integral. (World Bank, 2024c, pág. xv).

La Administración del presidente Moreno ha estado muy activa en construir una fuerte relación con el FMI en apoyo a sus esfuerzos políticos” (IMF, 2019a, pág. 5)

En esa línea, el gobierno de Moreno anunció en el mes de abril de 2018 su: “*Programa Económico de Estabilización Fiscal y Reactivación Productiva*”, en el que propuso cuatro ejes y 14 medidas y acciones de política económica, todas ellas en sintonía con el FMI y el Banco Mundial, entre las cuales cabría destacar a las siguientes:

- El compromiso de reducir el déficit fiscal del 5.64% en el 2018 al 2.47% en el 2021;
- La reducción anual del gasto del Estado en 1.000 millones de USD por año;
- El incremento temporal de techos arancelarios para bienes de consumo;
- La amnistía tributaria para pequeñas, medianas y grandes empresas y en plazos diferenciados;
- La eliminación gradual del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD);
- Un programa de exenciones tributarias para las nuevas inversiones;
- La flexibilización laboral;
- La eliminación del anticipo al impuesto a la renta;
- La consolidación de las Alianzas Público-Privadas para varios sectores económicos;
- La liberalización de la balanza de capital por la vía de la apertura a la banca financiera transnacional; y,
- El impulso al fomento de la economía popular y solidaria (El Comercio, 2018).

Al tenor de este programa económico y que el régimen lo denominará “Plan de Prosperidad 2018-2021” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), el gobierno de Lenin Moreno logró la aprobación por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador de la *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal* (Asamblea Nacional del Ecuador, Agosto-2018).

Esta Ley da cuenta de una transición tanto política y económica con respecto al ciclo político que el país había vivido desde el año 2007. Gracias a esta ley, Moreno logra concentrar el apoyo de las élites económicas a su gobierno, habida cuenta que obtuvo la remisión de intereses, multas y recargos de obligaciones tributarias pendientes por varios años por parte de estas elites. Esta ley marca, también, el inicio del ajuste económico porque da la señal de partida para la intervención del FMI y del Banco Mundial sobre la economía y las leyes del país.

La ley aprobada pone en marcha las condiciones previas y necesarias para suscribir el acuerdo con el FMI, de hecho fueron calificadas como *acciones previas* dentro del proceso del ajuste; en efecto, el FMI ve en esta ley un camino abierto hacia la austeridad: “la aprobación de la Ley de Desarrollo Productivo y su reglamento fue un importante paso adelante y se está planificando nuevas medidas para hacer más efectivo el nuevo marco fiscal” (IMF, 2019a, pág. 18).

La cuestión es que este conjunto de reformas previstas en el acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, va a alterar de manera importante la trayectoria económica del país, la situación general de los hogares y el ordenamiento jurídico, en especial, en política económica, política social y en el sistema de planificación nacional contenidos en la Constitución Política de la República.

Son reformas, además, que no son realizadas desde una necesidad de la estructura económica del país, al menos desde el ciclo político y económico a la sazón vigente, sino en función de pavimentar la vía hacia el retorno del FMI y el Banco Mundial y que suponen cambios institucionales profundos. Es por ello que la suscripción del Acuerdo SAF (Servicio Ampliado de Financiamiento) con el FMI en el año 2019 representa la culminación de un proceso previo de negociación, consulta, adecuación y toma de decisiones conjuntas entre el FMI, el Banco Mundial, la embajada de EEUU y el gobierno de Lenin Moreno.

Ciclos económicos en el Ecuador

Para contextualizar el giro político de Lenin Moreno que, en realidad, había empezado desde su elección en el año 2017 y la importancia que tiene la suscripción de acuerdos de financiamiento ampliado con el FMI a partir del año 2019, es conveniente situar este proceso dentro de una trama histórica en donde se pueden identificar tres ciclos económicos en la historia reciente del país:

- (i) un ciclo de ajuste económico y la imposición de un conjunto de políticas del denominado "*Consenso de Washington*" durante el periodo 1983-2003;
- (ii) un ciclo alejado de las prescripciones del *Consenso de Washington* y al cual podemos denominar como *posneoliberalismo* o *post- Consenso de Washington* fundamentalmente en 2007-2017; y,
- (iii) un retorno a un *Consenso de Washington recargado*, a partir del gobierno de Lenin Moreno, especialmente a partir del año 2018 y que se proyecta hasta el año 2025 y que tiene la pretensión de continuar de forma indefinida y de manera independiente del ciclo político del país (la *condicionalidad escalar*, ver capítulo ocho).

Por razones metodológicas se prescinde del análisis tanto del primer ciclo del Consenso de Washington (1983-2003) cuanto del ciclo del posneoliberalismo (2007-2017), para concentrar la atención en la intervención del FMI y del Banco Mundial sobre la economía en el ciclo 2018-2024 y, en lo fundamental, en los tres acuerdos de financiamiento ampliado (SAF) que se suscribieron en ese periodo.

El *Consenso de Washington* es el nombre con el cual se conoce, desde fines de los años ochenta y gracias al investigador John Williamson del *Peterson Institute*, a los programas de ajuste económico y de reforma estructural que han sido impuestos tanto por el FMI cuanto por el Banco Mundial y que tienen el aval y apoyo del capital financiero internacional, del Departamento de Estado de EEUU, la Reserva Federal (FED) y el Pentágono (Williamson, 2002).

El *Consenso de Washington* tiene dos grandes momentos: en la década de los años ochenta del siglo pasado se concentró en las políticas de austeridad para generar excedentes necesarios a fin de que los países en crisis puedan pagar su deuda externa en beneficio de los bancos privados internacionales. A estas políticas que se concentran en la reducción del Estado, el reordenamiento del gasto público y en la

liberalización de las tasas de interés, del tipo de cambio, los flujos de comercio, la privatización del Estado, la seguridad jurídica y la liberalización de la balanza de pagos se las conoce con el nombre de *reformas de primera generación*.

En los años noventa del siglo pasado, gracias, entre otros, al Banco Mundial y a la Cooperación Internacional al Desarrollo, y ante desafíos históricos importantes como las transiciones de mercado de los antiguos países socialistas o la unión monetaria en Europa, el FMI incorpora en sus programas de ajuste, una serie de cambios institucionales como correlato a sus reformas de primera generación, que incluyen reformas laborales para flexibilizar los mercados de trabajo, reformas de liberalización de los mercados de capitales, privatización del sector público, reformas de liberalización y privatización de la seguridad social, independencia del banco central, intervenciones sectoriales (comercio, industrias, servicios, finanzas), Transfrecuencias Monetarias Condicionadas (TMC) y gasto social, entre otras; a este nuevo conjunto de reformas se las conoce como *reformas de segunda generación* e implican *reformas estructurales*.

Como lo indican varios investigadores del FMI:

Hasta la década de 1980, la condicionalidad se centraba típicamente en las políticas monetarias, fiscales y cambiarias. Desde entonces, la condicionalidad también ha comenzado a apuntar a debilidades estructurales fuera de los ámbitos monetario y fiscal. Este cambio refleja el deseo de los miembros de abordar las debilidades macroestructurales en un mundo de creciente integración económica, aunque ha habido períodos durante los cuales el énfasis en las reformas estructurales ha sido más pronunciado. Más recientemente, las reformas estructurales ocuparon un lugar destacado en los programas respaldados por el FMI en la unión monetaria europea, dado que la moneda común otorga una prima a las reformas estructurales para lograr el ajuste económico. (Andritzky, Munkacs, & Wang, May-2021, pág. 5).

Como estas reformas condujeron a mayores crisis económicas con recesión, desempleo e, incluso, inflación, se desencadenaron fuertes críticas al FMI y al Banco Mundial a escala global, porque intervienen mucho más allá de las condicionalidades en política fiscal y monetaria, por ejemplo:

... la condicionalidad del FMI con frecuencia va más allá de los asuntos monetarios y fiscales específicos y dicta políticas sobre el comercio y políticas industriales (conocida como condicionalidad estructural)... los programas del FMI por lo general contienen muchos requisitos detallados sobre las políticas comerciales e industriales (Rodrik, 2014, pág. 215)

Ante estos cuestionamientos el FMI decidió cambiar el énfasis de sus programas económicos denominados de *ajuste estructural* hacia una nueva denominación definida como *condicionalidad estructural* que implica la puesta en marcha de *programas de consolidación fiscal* y de *reformas estructurales*. Aunque el FMI reconoce en su última revisión de los Programas de Ajuste y Condicionalidad que los términos *condicionalidad* y *ajuste fiscal* son “intercambiables” (*interchangeably*) (IMF, 2019h, pág. 23), por ello, en el presente estudio se utilizarán de forma indistinta *ajuste estructural* (o, simplemente, *ajuste*) o *condicionalidad estructural*.

El primer acuerdo SAF-2019 y la crisis política y social de Octubre

El acuerdo SAF del Ecuador con el FMI de 2019 es el retorno al FMI desde el año 2003 y, por tanto, se constituye en el marco de referencia más amplio de

condicionalidad estructural y a partir del cual se va a diseñar la estrategia de largo plazo para la política económica y los cambios institucionales requeridos para el ajuste económico y la reforma estructural. Los demás acuerdos que el país suscribirá en adelante tomarán a este Acuerdo SAF-2019 como una especie de Acuerdo Marco o punto de referencia o punto de partida.

Sin embargo, este primer acuerdo marco va a tener tropiezos importantes en los meses de octubre y noviembre del año 2019, lo que obligará al FMI a dar por terminado este primer acuerdo SAF de manera prematura, porque el país no pudo cumplir con las condicionalidades impuestas por el FMI y el Banco Mundial (IMF, 2020a).

En efecto, en octubre del año 2019 el presidente Lenin Moreno emitió el Decreto Ejecutivo No. 883 que eliminaba el subsidio a los combustibles además de otras medidas económicas, lo que suscitó una movilización nacional que se mantuvo in crescendo durante dos semanas consecutivas. Fueron tan potentes estas movilizaciones sociales que el presidente Moreno, acosado por ellas, llegó incluso a cambiar la sede de la capital de la república a la ciudad de Guayaquil y la represión policial fue, asimismo, tan fuerte que organizaciones internacionales de derechos humanos daban cuenta de que el gobierno de Lenin Moreno habría cometido delitos de lesa humanidad (United Nations, 2019), (Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, 2020), (Defensoría del Pueblo, 2021).

Ante la contundencia de la movilización social, Moreno tuvo que retroceder en sus intenciones y dejar sin efecto el Decreto Ejecutivo No. 883.

Como lo juzga el mismo FMI con respecto a sus propios informes de evaluación con respecto a la aplicación del ajuste:

El informe debería haber reconocido la **feroz oposición a la reducción de los subsidios a los combustibles** entre grupos influyentes de la población, así como el entorno social y político en el que se tomaron las decisiones de suspender los ajustes de los precios de los combustibles. Ecuador enfrentó semanas de malestar social desestabilizador cuando se revisaron los precios del combustible. También **se produjeron violentas protestas sociales que casi derrocaron al gobierno cuando la administración intentó recortar los subsidios al combustible en octubre de 2019**, lo que pone de relieve cuán políticamente sensible ya había sido el tema antes de la aprobación del programa. (IMF, 2023c, pág. 68, énfasis agregado).

A pesar de esas movilizaciones sociales contra el ajuste económico, a la semana siguiente de la derogatoria del Decreto 883, el gobierno de Moreno enviaba el proyecto de ley "*Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero, y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas*", como proyecto económico-urgente a la Asamblea Nacional, en el cual retomaba los puntos clave de su programa económico de ajuste previamente acordado con el FMI.

La Asamblea Nacional del Ecuador, en la estela dejada por la movilización social de semanas anteriores, ante el riesgo de crear nuevamente condiciones para otra movilización, decidió negar y archivar este proyecto de ley de Lenin Moreno y, con eso, ponía punto final al programa SAF con el FMI de 2019.

Como lo reconoce el mismo FMI:

No obstante, la fragmentación política y las limitaciones de capacidad impidieron la implementación del programa. La falta de coordinación y cohesión entre las entidades gubernamentales impidió significativamente el seguimiento efectivo del programa y la fragmentación política en la Asamblea Nacional provocó retrasos en la implementación o el debilitamiento de reformas clave... Las deficiencias en la implementación se reflejaron en el restablecimiento de los objetivos del programa y también dieron lugar a un caso de presentación de informes erróneos en diciembre de 2019. (IMF, 2020b, pág. 5)

El FMI da cuenta que la implementación del Acuerdo SAF-2019 fue complicada por un “entorno político desafiante y deficiencias en la capacidad institucional” que condujeron a que el FMI dé por terminado el SAF-2019 con el argumento de “información errónea” (IMF, 2020b, pág. 46).

El FMI indica al respecto que:

... el episodio de presentación de informes erróneos puso de relieve las limitaciones de la capacidad técnica y la coordinación interinstitucional limitada, que eran las causas subyacentes de las deficiencias en la recopilación y compilación de estadísticas fiscales. El incidente de información errónea resultó en la cancelación del EFF 2019-22 en abril de 2020 (IMF, 2020b, pág. 46)

Si bien el argumento de “información errónea” se convertía en un argumento políticamente correcto para reconocer un fracaso político evidente, también es cierto que el ajuste, a pesar de ello, no se detuvo.

En efecto, la cancelación del SAF-2019 no quiere decir que el gobierno de Lenin Moreno haya suspendido su programa económico y su relación con el FMI y el Banco Mundial. Simplemente se trataba de una pausa a la espera de mejores condiciones políticas para retomar las negociaciones con el FMI, de ahí que el programa económico neoliberal de Moreno haya continuado sin interrupción incluso en plena pandemia del Covid-19.

Así lo establece, en efecto, el FMI:

Más recientemente, a pesar de la pandemia en curso, las autoridades han seguido avanzando en la agenda de reformas en ausencia de un programa respaldado por el Fondo. A pesar de un entorno nacional y global desafiante, las autoridades: (i) adoptaron enmiendas a la ley orgánica de presupuesto, que ayudarán a restaurar la prudencia fiscal al fortalecer las prácticas de gestión fiscal, proporcionar anclajes de deuda claros y aclarar el marco de reglas fiscales; (ii) implementaron una ambiciosa reforma del subsidio a los combustibles, que se espera genere ahorros significativos en el mediano plazo; y (iii) una mayor racionalización del gasto, que ayudaría a cumplir los objetivos de consolidación fiscal. (IMF, 2020b, pág. 46)

La coyuntura que permitió un nuevo acercamiento al FMI, fue creada por el gobierno de Moreno quien, en virtud de una serie de decisiones adoptadas en materia de deuda pública, en especial la negociación realizada con derivados financieros en el año 2018 con Goldman Sachs y Credit Suisse, dejó al país muy cerca del default de pagos de la deuda externa en el primer trimestre del año 2020, justo el momento en el que se iniciaba la pandemia del Covid-19.

El cuasi default del año 2020 y el nuevo Acuerdo SAF-2020

Este cuasi-default del año 2020, se produjo porque el gobierno de Moreno había negociado un crédito con Goldman Sachs por 500 millones de USD y otro con Credit

Suisse por la misma cantidad. Pero el gobierno de Moreno no emitió bonos soberanos que es el mecanismo usual para estos créditos, sino que realizó una operación que combinó oro monetario de las reservas monetarias internacionales con bonos soberanos emitidos como activos subyacentes para un producto financiero derivado, conocido como repos (por *opción de recompra, o repurchase*).

Como lo describe el FMI: “La transacción de derivados implicó la entrega de una combinación de oro y bonos emitidos por la República del Ecuador al banco internacional y el oro fue reemplazado en el balance del banco central con derivados.” (IMF, 2019a, pág. 26) . Se trataba de una operación financiera estructurada que utilizaba esos bonos de deuda como activo subyacente para los créditos recibidos por estas entidades financieras internacionales (El Universo, 2020).

Como lo advierte el FMI:

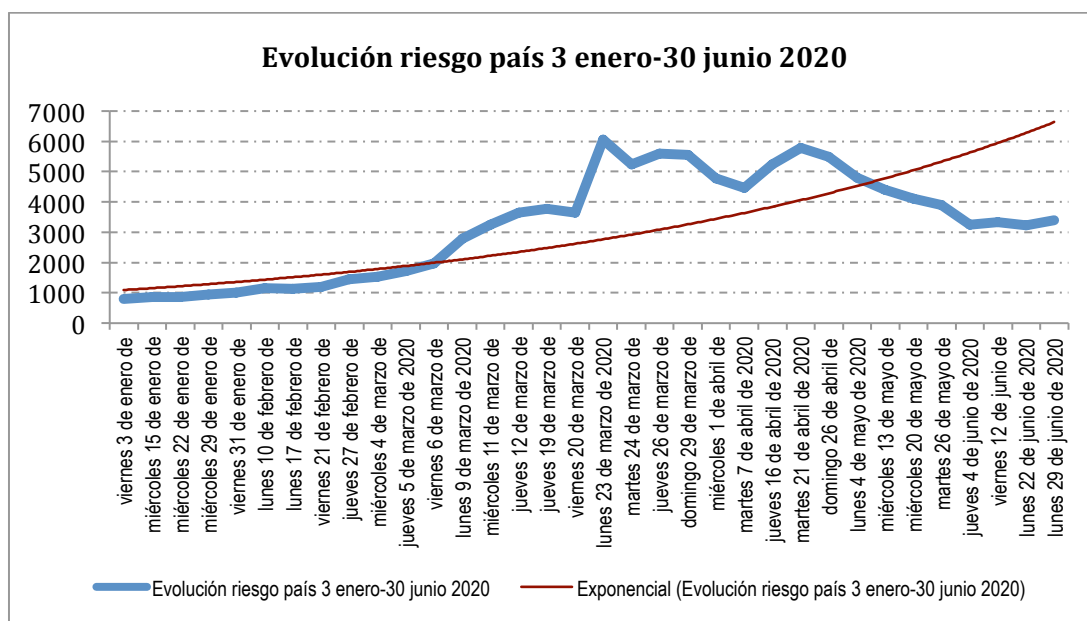
Posteriormente, a medida que las condiciones financieras globales se endurecieron y los diferenciales de la deuda de los mercados emergentes aumentaron, Ecuador optó por emitir deuda tipo garantía y emprender operaciones de recompra con bancos internacionales. (IMF, 2019a, pág. 7)

La cuestión es que el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador no supo calcular bien los riesgos de este producto financiero derivado e intentó manipular la cotización internacional de estos bonos 2015-2022 con pagos anticipados del bono soberano que servía de subyacente lo que puso en riesgo las disponibilidades de recursos y la liquidez del gobierno.

Al pagar de forma anticipada estos bonos 2015-2022 con la esperanza de que reduzca su cotización y que el derivado financiero no se active, el gobierno de Moreno utilizó sus reservas internacionales en un contexto muy delicado, aquel del inicio de la pandemia del Covid-19 y la contracción inmediata de los mercados internacionales. Fue esta operación en derivados financieros, con la consiguiente pérdida de reservas, lo que condujo a una crisis de liquidez que generó un riesgo sobre los pagos de los bonos de deuda externa y puso al país al borde del default.

Es por ello que en el periodo marzo-abril de 2020, el riesgo país, en términos de EMBI, subió de menos de mil puntos básicos a más de 6.000 puntos básicos, para luego estabilizarse. En el siguiente gráfico se indica el incremento súbito del riesgo país en el primer semestre del año 2020 con la tendencia que tuvieron en ese periodo:

Ilustración 1 Evolución del riesgo-país (EMBI) 3-enero - 30 junio 2020



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

Este comportamiento del riesgo país obedeció a la percepción de un default casi inminente provocado por la crisis de liquidez y la inexistencia de reservas internacionales, en el contexto de la pandemia del Covid-19, por parte de los mercados financieros internacionales.

Ante esta circunstancia, el gobierno de Lenin Moreno empezó un proceso de refinanciamiento de los bonos emitidos hasta ese entonces y que tenían una maduración, la mayoría de ellos, al año 2030. Entonces, para comprender la lógica del nuevo acuerdo SAF que Moreno firma con el FMI en octubre del año 2020, en plena pandemia del Covid-19, es necesario visualizar el intensivo proceso de endeudamiento que realizó el gobierno de Moreno en apenas tres años y que casi provoca el default de la deuda externa lo que habría incidido de manera directa sobre la dolarización de la economía.

Para evitar el default y los riesgos de contagio en un contexto de recesión global caracterizado por la pandemia del Covid-19, el FMI diseñó el programa de ajuste más audaz y uno de los más importantes de toda América Latina. El mismo FMI consideró que este nuevo acuerdo: “excedería los límites tanto anuales como acumulados del país con el Fondo, lo que incrementa la exposición del Fondo con el Ecuador” (IMF, 2020d, pág. 5).

Sin embargo, este acuerdo tenía importancia geopolítica global porque un default de la deuda externa en una economía dolarizada habría puesto fin a la dolarización y habría generado un elemento de incertidumbre financiera global sobre el escenario de la pandemia del Covid-19. Es por ello que el FMI reconoce los riesgos de este nuevo crédito al Ecuador y confirma que: “el Ecuador se convertirá en el sexto prestamista más importante del Fondo ... después de Grecia” (IMF, 2020d, pág. 8). Por eso es importante visualizar el intenso proceso de endeudamiento que realizó Lenin Moreno en el breve periodo 2017-2019 y que constituye la antesala para el retorno del FMI al país.

El sobreendeudamiento como condición previa para los acuerdos con el FMI

En efecto, Lenin Moreno llevó adelante un agresivo proceso de endeudamiento a través de la emisión de bonos desde el inicio de su mandato en el año 2017. A eso habría que sumar 1.000 millones de USD en derivados financieros negociados en el año 2018 pero que no fueron registrado como emisión de deuda externa. Además de la emisión de bonos en los mercados financieros internacionales, el gobierno de Moreno también incrementó la deuda pública con las instituciones financieras multilaterales.

Esto da cuenta que solo en el periodo 2017-2019, el gobierno de Lenin Moreno incrementó la deuda externa en 9.726,42 millones de USD, conforme los siguientes datos:

Tabla 1 Saldo de la deuda externa por acreedor, 2015-2019, en millones USD

Periodo	2015	2016	2017	2018	2019
ACREEDOR	SALDO ADEUDADO AL 31 DE DICIEMBRE 2015	SALDO ADEUDADO AL 31 DE DICIEMBRE 2016	SALDO ADEUDADO AL 31 DE DICIEMBRE 2017	SALDO ADEUDADO AL 31 DE DICIEMBRE 2018	SALDO ADEUDADO AL 31 DE DICIEMBRE 2019
I. DEUDA EXTERNA	20.225,20	25.679,30	31.749,80	37.710,59	41.476,22
ORG. INTERNACIONALES	7.927,70	8.247,20	8.487,60	9.460,94	12.035,30
BM (BIRF, AIF)	256,7	245,8	399,2	617,24	1.250,82
BID	4.203,50	4.640,20	4.800,90	5.025,22	5.491,60
CAF	2.888,00	3.090,90	3.245,70	3.411,16	3.565,26
FMI	0,00	0,00	0,00	-	1.400,04
OTROS (FLAR, FIDA)	579,40	270,30	41,80	407,34	327,58
GOBIERNOS	6.707,20	8.200,20	7.527,10	6.810,05	6.484,44
CRÉDITOS ORIGINALES - GOBIERNOS	6.424,40	7.997,90	7.404,50	6.779,96	6.464,15
CONVENIOS CLUB DE PARIS	282,8	202,3	122,6	30,09	20,30
BANCOS Y BONOS	3.566,50	6.094,60	10.015,13	19.337,22	21.544,17
CRÉDITOS ORIGINALES - BANCOS	1.144,80	2.158,00	2.313,50	3.446,08	3.035,42
BONOS BRADY	62,5	62,5	62,53	62,53	62,52
BONOS GLOBAL	359,2	374,1	389,1	404,07	419,03
BONOS SOBERANOS 2014 - 2024	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
BONOS SOBERANOS 2015 - 2020		1.500,00	1.500,00	1.500,00	324,63
BONOS SOBERANOS 2016 - 2022			2.000	2.000,00	2.000,00
BONOS SOBERANOS 2016 - 2026			1.750	1.750,00	1.750,00
BONOS PETROAMAZONAS				374,54	52,56
BONOS SOBERANOS 2017 - 2023/2027				2.000,00	2.000,00
BONOS SOBERANOS 2017 - 2027 (oct)				2.500,00	2.500,00
BONOS PETROAMAZONAS1				300,00	275,00

BONOS SOBERANOS 2018 - 2028				3.000,00	3.000,00
BONOS SOBERANOS 2019 - 2029				-	2.125,00
BONOS SOBERANOS 2019 - 2025				-	600,00
BONOS SOBERANOS 2019 - 2030				-	1.400,00

Fuente: (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017)

En el cuadro anterior puede apreciarse que la estructura de la deuda externa del país cambió de forma importante con el giro hacia el neoliberalismo que se produjo en el año 2018. Antes de esa coyuntura la deuda se apalancaba en el ahorro interno, a través de la emisión de bonos de tesorería (denominados Certificados de Tesorería o CETES); y había muy poca emisión de bonos soberanos internacionales (apenas 3.5 mil millones en todo el periodo), y la deuda multilateral representaba el 25% de toda la deuda externa.

Pero todo eso cambia con el giro político de Moreno que no solo crea las condiciones políticas para el acercamiento al FMI, sino que, además, produce un sobreendeudamiento que compromete la capacidad de pago del país en el corto plazo y que le obliga a renegociar esa deuda con el aval del FMI. De hecho, el 80% de la emisión de bonos soberanos los realizó el gobierno de Lenin Moreno. Se puede también apreciar el súbito incremento de la deuda pública que pasa del 27% del PIB al 45% del PIB en menos de tres años.

En el proceso de deuda pública, se puede también discernir que el otro elemento clave de la deuda y que estaba en juego es el cambio que el FMI propone para la deuda bilateral y esto se explica porque se trataba de una deuda atada a proyectos de inversión importantes y que habían sido negociados país a país. Esa deuda bilateral, en su mayor parte, había sido contratada con el gobierno de China.

La prioridad para el FMI era cortar esa relación y disminuirla a largo plazo básicamente por razones geopolíticas. Es precisamente, este agresivo endeudamiento en bonos soberanos lo que casi puso en default al país a inicios del 2020.

Para comprender el momento estratégico de esta coyuntura y que los bonos que se renegociaron fueron, en su mayoría, aquellos emitidos durante el breve gobierno de Lenin Moreno, se expone a continuación el título de esos bonos, su código común, la cantidad y la maduración (fecha en la que expiran), en el siguiente cuadro:

Tabla 2 Emisión y canje de bonos, por cantidad y por notación. En USD

Title of Security	ISIN / Common Code	Outstanding Amount	Exchange Consideration ⁽¹⁾⁽²⁾
10.750% Notes due March 28, 2022 (the "2022 Bond")	XS1458516967; XS1458514673 / 145851696; 145851467	U.S.\$2,000,000,000	U.S.\$300.00 principal amount of New 2030 Bond U.S.\$495.30 principal amount of New 2035 Bond U.S.\$116.00 principal amount of New 2040 Bond
8.750% Notes due June 2, 2023 (the "2023 Bond")	XS1626768656; XS1626768730 / 162676865; 162676873	U.S.\$1,000,000,000	U.S.\$229.00 principal amount of New 2030 Bond U.S.\$495.30 principal amount of New 2035 Bond U.S.\$187.00 principal amount of New 2040 Bond
7.875% Notes due March 27, 2025 (the "2025 Bond")	XS2058848826; XS2058845210 / 205884882; 205884521	U.S.\$600,000,000	U.S.\$189.00 principal amount of New 2030 Bond U.S.\$495.30 principal amount of New 2035 Bond
9.650% Notes due December 13, 2026 (the "2026 Bond")	XS1535072109; XS1535071986 / 153507210; 153507198	U.S.\$1,750,000,000	U.S.\$227.00 principal amount of New 2040 Bond
9.625% Notes due June 2, 2027 (the "9.625% 2027 Bond")	XS1626529157; XS1626530320 / 162652915; 162653032	U.S.\$1,000,000,000	
8.875% Notes due October 23, 2027 (the "8.875% 2027 Bond")	XS1707041429; XS1707041262 / 170704142; 170704126	U.S.\$2,500,000,000	
7.875% Notes due January 23, 2028 (the "2028 Bond")	XS1755432363; XS1755429732 / 175543236; 175542973	U.S.\$3,000,000,000	
10.750% Notes due January 31, 2029 (the "2029 Bond")	XS1929377015; XS1929376710 / 192937701; 192937671	U.S.\$2,125,000,000	
9.500% Notes due March 27, 2030 (the "2030 Bond")	XS2058866307; XS2058864948 / 205886630; 205886494	U.S.\$1,400,000,000	

2024 Bond

Title of Security	ISIN / Common Code	Outstanding Amount	Exchange Consideration ⁽¹⁾⁽²⁾
7.950% Notes due June 20, 2024 (the "2024 Bond")	XS1080331181; XS1080330704 / 108033118; 108033070	U.S.\$2,000,000,000	U.S.\$300.00 principal amount of New 2030 Bond U.S.\$495.30 principal amount of New 2035 Bond U.S.\$116.00 principal amount of New 2040 Bond

Fuente: Invitation to Exchange Eligibles Bonds for New Securities of the Republic of Ecuador, 2020

Esta renegociación de los bonos de deuda externa del país se realizó el mes de agosto de 2020 y tuvo al FMI como entidad que acompañó y avaló esta operación. Para que los acreedores accedan a la renegociación de estos bonos y para que el país no se declare en default, el FMI diseñó el programa SAF más importante de toda su historia para el Ecuador, y el segundo programa más importante de América Latina luego de aquel de Argentina.

El FMI puso a disposición del país un acuerdo de deuda por 6.500 millones de dólares para un programa de 27 meses, en un acuerdo SAF que se suscribió en octubre de 2020 (IMF, 2020b) y cuya cantidad tenía que ver más con la renegociación de los bonos soberanos que con las necesidades económicas del país. Gracias a ese volumen de crédito del FMI, los acreedores aceptaron la propuesta de renegociación de los bonos soberanos emitidos por el país por nuevos bonos cuya maduración se postergó al año 2040 y que, prácticamente, duplicaron la deuda emitida en bonos soberanos.

El ambiente de la pandemia del Covid-19, la necesidad de la recuperación social y económica en la post-pandemia y la transición política en el país por las elecciones del año 2021, más el blindaje que hicieron los grandes medios de comunicación sobre este acuerdo con el FMI, entre otros aspectos, contribuyeron a que la sociedad no conozca en detalle este nuevo acuerdo con el FMI y las organizaciones sociales tampoco hayan podido articular respuestas ante el programa de consolidación fiscal puesto en marcha, habida cuenta de la difícil situación de salud pública y de crisis

económica y que, menos aún, la sociedad pueda relacionar este nuevo acuerdo SAF con el FMI, suscrito en medio de la pandemia del Covid-19, con la política económica llevada adelante.

Fue gracias a esa estrategia de ocultamiento y connivencia de elites y medios de comunicación hegemónicos, lo que logró que este acuerdo SAF-2020 haya sido, de hecho, el único programa que se ha cumplido a cabalidad de todos los acuerdos que el país suscribió con el FMI. Mientras que los acuerdos anteriores nunca pudieron cumplirse por diferentes razones, este SAF-2020 con el FMI es el primero que logra hacerlo.

En su última evaluación, realizada en diciembre de 2022, el FMI señala lo siguiente:

La finalización de la última revisión del programa ... marcaría un hito importante... los objetivos se han cumplido en términos generales; un logro notable dada la gravedad de la crisis relacionada con la pandemia y la confluencia de shocks internos y externos que agravaron las vulnerabilidades preexistentes. Una vez finalizada esta revisión por parte del Directorio Ejecutivo, **Ecuador habrá completado su primer programa respaldado por el Fondo en más de dos décadas.** (IMF, 2022a, págs. 18-19, énfasis agregado).

Pero el hecho de que se haya cumplido este SAF-2020 no significa en absoluto que la economía se haya recuperado y que el FMI haya dejado de intervenir en el país, más bien todo lo contrario, el cumplimiento de este acuerdo SAF-2020 se convierte en la señal para una intervención aún más intensa por parte del FMI, porque el deterioro provocado por el programa de consolidación fiscal fue tan fuerte que condujo al país a su peor crisis, de ahí que, ante la continuidad de la crisis, el FMI considera indispensable su retorno, como lo señala la sexta evaluación de este acuerdo SAF-2020 realizada en diciembre del año 2022:

En ausencia de un acuerdo sucesor, dado que el crédito pendiente al Fondo excede el umbral del 200 por ciento de la cuota, el personal propone que comience la Evaluación Posterior al Financiamiento (PFA). El compromiso futuro probablemente se centraría en seguir mejorando la sostenibilidad fiscal y de la deuda y la calidad de las estadísticas fiscales, fortalecer la gestión de las finanzas públicas, reformas estructurales para mejorar la competitividad e implementar las recomendaciones ... para fortalecer la resiliencia del sector financiero. (IMF, 2022a, pág. 18)

Hacia el Ajuste fiscal permanente en el nuevo Acuerdo SAF-2024

En esa línea, el FMI advierte que debe continuarse en la reducción del gasto público hasta alcanzar una posición sostenida y durable de superávit fiscales permanentes, así como mantener la relación entre deuda pública y PIB por debajo del 40%, es decir, el FMI aboga por un *programa de consolidación fiscal permanente*:

A pesar de las mejoras señaladas anteriormente, el gobierno central todavía tiene un déficit presupuestario, y alcanzar la meta de deuda pública de mediano plazo del 40 por ciento requerirá años de superávits. Esto, a su vez, requerirá un **compromiso continuo con el plan de consolidación** basado en el gasto de las autoridades en los próximos años, en particular con el plan de masa salarial y la

generación de ahorros a través de mejores prácticas de adquisiciones sin comprometer la calidad de los servicios. (IMF, 2022a, pág. 20), énfasis agregado.

El Acuerdo SAF-2020 con el FMI demuestra, al menos dos aspectos importantes: la presencia de una **condicionalidad escalar** y, por otra parte, una **condicionalidad estructural permanente**. La primera hace referencia al hecho de que a cada evaluación que el FMI hace del programa SAF-2020 añade nuevas condicionalidades que no estaban previstas en el acuerdo original, esto se origina en la ventana abierta en la Carta de Intención para añadir más condicionalidades a aquellas previamente establecidas. La segunda tiene relación con el hecho de crear las condiciones para un nuevo acuerdo con el FMI una vez terminado el anterior. Es algo así como un **ajuste estructural interminable**, del cual sea virtualmente imposible salir.

De hecho, el Ecuador se ha constituido en una especie de caso de estudio incluso para el mismo FMI, porque sus autoridades han llevado la consolidación fiscal aún más lejos de lo que otros países lo han hecho. En ese sentido, el FMI considera que: “históricamente, el Ecuador ha ajustado su saldo primario más que otros países en desarrollo en promedio, incluso durante episodios de consolidación tras un aumento de la deuda pública” (IMF, 2020b, pág. 50).

Es precisamente por ello, para garantizar la **continuidad** de la consolidación fiscal que se crea un ambiente de **crisis permanente** y que, al tenor de esta crisis permanente, en el año 2024, durante el gobierno de transición de Daniel Noboa, se suscribió un nuevo acuerdo con el FMI, el SAF-2024, por cuatro años y a pesar de que el país había excedido con creces su cuota con el FMI para nuevos créditos.

En el año 2024, en efecto, el FMI aprueba un nuevo crédito por 4.000 millones de USD y se convierte en el principal acreedor externo del país; conjuntamente con el Banco Mundial representan dos tercios de toda la deuda multilateral del país.

La modalidad de los Acuerdos SAF y los elementos de la condicionalidad estructural

Todos los acuerdos de crédito con el FMI implican *condicionalidad*. Cuando se suscribe un acuerdo con el FMI se debe ceder el tablero de mando de la economía nacional al staff del FMI quien toma las riendas, el control y la dirección de la política económica. La forma por la cual se cede soberanía económica al FMI es, precisamente, a través de las *condicionalidades*. El FMI indica que “no puede poner a disposición sus recursos en ausencia de condicionalidad” (IMF, 2024c, pág. 13); así, las *condicionalidades* son *sine qua non*, es decir, es imposible un crédito SAF del FMI sin condicionalidades. Y es imposible que un país que ha suscrito un acuerdo con el FMI deje de cumplirlas. Cuando un país se subordina a las condicionalidades del FMI está obligado a entregar al FMI toda la información que este solicite.

El FMI aclara con mayor precisión lo que entiende por *condicionalidades*, según lo siguiente:

¿Por qué es necesaria la condicionalidad?

Las condiciones para el apoyo financiero ayudan a asegurar que los países prestatarios resuelven ordenadamente sus problemas de balanza de pagos, sin recurrir a medidas que pueden perjudicar su propia prosperidad o la de otros. El

cumplimiento de las condiciones le garantiza al país la continuidad del financiamiento...

¿Cómo se comprueba?

El FMI exige a las autoridades del país una “**carta de intención**” o memorando que describa la política que se proponen aplicar durante el programa; de ser necesario, las medidas que deben tomar para que el programa sea aprobado; e indicadores objetivos que indiquen que el país ha cumplido determinados criterios de ejecución. El FMI examina periódicamente la evolución de un país comparando la compatibilidad de sus políticas con los objetivos del programa. (IMF, 2002, énfasis agregado).

El FMI ha trabajado mucho sobre la consistencia, estructura, alcance y contenidos de las condicionalidades estructurales porque ellas definen y establecen con precisión al programa económico del FMI. (IMF, 2024c; IMF, 2005).

Esas *condicionalidades estructurales* son de obligatorio cumplimiento y están diseñadas de tal manera que cada una de ellas tiene *importancia crítica* para que se cumplan los objetivos diseñados por el FMI en el programa económico, es decir, son fundamentales para alcanzar las metas de este programa; también son necesarias para la implementación de disposiciones específicas y, además, son imprescindibles para su correspondiente evaluación.

El FMI considera que las *condicionalidades estructurales* tienen una importancia *crítica* en el diseño de sus programas económicos porque “si no se implementan, las metas no se alcanzan” (IMF, 2024c, pág. 40); y, además, porque el FMI puede interrumpir los desembolsos si estas condicionalidades definidas como puntos críticos del programa “no están encaminadas o si no se proporciona suficiente información para monitorear adecuadamente la implementación del programa.” (IMF, 2024c, pág. 45).

Las *condicionalidades estructurales* se expresan en un programa económico que tiene un diagnóstico de la situación del país. Se supone que un país acude al FMI cuando tiene una crisis de balanza de pagos (es decir no puede cumplir con sus obligaciones internacionales), y el FMI diseña un programa económico que, curiosamente, es único y diferenciado al mismo tiempo.

En efecto, el FMI ha tratado de cerrar la contradicción entre lo que el FMI denomina el *principio de uniformidad* de las condicionalidades estructurales (es decir, casi siempre son las mismas) y que ha sido objeto de crítica global porque se le ha acusado al FMI de diseñar siempre programas económicos de “talla única” (Stiglitz, 2002), con la necesidad de adaptar el programa a las necesidades específicas del país. A este proceso de adaptación de las recetas talla única, el FMI lo denomina (por su nombre en inglés): *tailoring*.

Así, según el FMI:

La adaptación de los programas implica reconocer que las causas de las dificultades de la balanza de pagos y el énfasis que debe darse a los diversos objetivos del programa pueden diferir entre los miembros. (IMF, 2002, pág. 9).

Ahora bien, se puede suponer que el programa económico del FMI es una cuestión técnica y específicamente macroeconómica y que se justifica por los supuestos

“excesos” en el gasto público cometidos por un determinado país. Sin embargo, es una percepción engañosa porque las coordenadas del programa económico del FMI son fundamentalmente de política económica y también de política sectorial. En consecuencia, alterar la política económica y sectorial de un país, significa entrar de lleno en la esfera de la política y sus contradicciones y conflictos porque detrás de ellas está y subyace un entramado político de intereses contrapuestos. Por eso, hay que entender desde el inicio que la agenda del FMI es política en el sentido amplio y busca imponerse, como se verá en el presente análisis, de cualquier manera, a pesar de lo contingente que es, por definición, la política; pero el FMI está consciente que, para imponer esa agenda, independientemente del ordenamiento jurídico existente, necesita adecuar el tiempo, la intensidad y la plausibilidad del ajuste al máximo posible. A esto el FMI lo denomina *parsimonia*.

En términos del FMI:

La parsimonia significa que las condiciones relacionadas con los programas deben limitarse al mínimo necesario para alcanzar los objetivos del programa respaldado por el Fondo o para supervisar su implementación y que la elección de las condiciones debe estar claramente centrada en esos objetivos (IMF, 2002, pág. 9).

Este *principio de parsimonia* de las condicionalidades estructurales “se aplica a todas las condiciones relacionadas con el programa, incluidos los criterios cuantitativos de desempeño (QPC), las metas indicativas (TI) o los puntos de referencia estructurales (SB).” (IMF, 2024c, pág. 40), pero siempre bajo el criterio de que son plausibles, es decir, “estén razonablemente dentro del control directo o indirecto del país miembro.” (IMF, 2024c, pág. 45).

Otro aspecto que se debe advertir con relación a las condicionalidades estructurales del FMI es que en su diseño hay *profundidad, enfoque y volumen*. La *profundidad* de la *condicionalidad estructural* indica el grado y la durabilidad de las condicionalidades estructurales; el *enfoque* categoriza las condicionalidades en centrales (*core*), compartidas (*share*) o no-centrales (*non-core*). El *volumen*, en cambio, tiene que ver con el número de condicionalidades que el programa ha diseñado por año (IMF, 2019h, pág. 34).

El concepto de *profundidad del ajuste* lo introdujo en el año 2007 la evaluación independiente IEO a los programas del FMI, (IEO, 2007, pág. 7), (IMF, 2019a, pág. 97), (IMF, 2019h, pág. 58); en virtud de ello, el FMI reconoce tres tipos de condicionalidades con su respectiva “profundidad”: (a) de *alta profundidad* (condicionalidad estructural que implica cambio institucional); (b) de *profundidad media* (que conlleva a cambios de naturaleza única); (c) de *poca profundidad* (que representan un paso hacia un cambio) (IMF, 2019h) (IMF, 2019a, pág. 98).

Estas definiciones son importantes porque permiten comprender las lógicas de la *condicionalidad escalar*. Como se verá en el capítulo correspondiente, la condicionalidad nunca está definida ni terminada en su primera versión que es aquella de la primera Carta de Intención que, obligatoriamente, se debe suscribir con el FMI. La condicionalidad del FMI siempre es un *work in progress*.

De otra parte, las líneas de crédito que se suscriben con el FMI son claves para entender la magnitud que tendrá el ajuste. En este caso, el Ecuador apeló a la línea

de crédito denominado de Facilidad Ampliada (SAF), que pertenece a los programas de Cuenta de Recursos Generales (GRA), este tipo de línea de crédito se caracteriza porque sus condicionalidades suelen “mostrar mayor profundidad” (Andritzky, Munkacs, & Wang, May-2021, pág. 10).

En todos los Acuerdos SAF se pueden apreciar las siguientes dinámicas:

- (i) La condicionalidad macroeconómica (o reformas de primera generación) implican la puesta en marcha de un *programa de consolidación fiscal*, cuyo diseño y responsabilidad recae directamente sobre el FMI y, en algunas circunstancias, también en el Banco Mundial y el BID, mientras que su ejecución recae, básicamente, en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central del Ecuador; en cambio, la *condicionalidad estructural* (o reformas de segunda generación o, también, reformas estructurales que, además, casi siempre son de *alta profundidad*), alteran los marcos jurídicos de la política fiscal, financiera, crediticia, monetaria, laboral, compras públicas e incluso del área penal, entre otras, y suponen cambios constitucionales y legales, y su responsabilidad está, principalmente, en el gobierno central y el sistema político, en especial el legislativo y siempre bajo el control y monitoreo del FMI;
- (ii) Una intervención directa sobre la sociedad en especial los sectores más pobres y vulnerables, bajo una línea de “protección social” que busca disuadir su capacidad política de crítica, movilización y cuestionamiento al programa de consolidación fiscal y cuya responsabilidad, gestión, implementación y operación corresponde al FMI, al Banco Mundial (IMF and World Bank, 2004), la Cooperación Internacional al Desarrollo y al gobierno central, principalmente, a través de su Ministerio de Inclusión Social o entidades similares; y,
- (iii) Una intervención geopolítica que busca reducir y alejar las opciones de financiamiento al desarrollo de otras fuentes bilaterales, en especial de China o los denominados BRICS (por las iniciales de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) para integrarlo al área de control y monitoreo directo de Washington y cuya responsabilidad está en el poder ejecutivo directamente, el Departamento de Estado y la embajada de EEUU.

¿Por qué el FMI llevó adelante uno de los procesos de reformas estructurales más importantes? Porque, para el FMI, el Ecuador formaba parte de un ciclo de políticas económicas que se habían alejado del *Consenso de Washington* y, por tanto, era necesario remitirlo nuevamente al redil y castigarlo por salir de la ortodoxia.

Todo lo que el país había realizado cuando escapó del ajuste durante el periodo 2007-2017, tenía que ser reformado y reestructurado para volver a *restaurar los equilibrios macroeconómicos*. Es por ello que el FMI visualiza al Ecuador como uno de los países con más vulnerabilidades y desequilibrios:

Vulnerabilidades de la deuda pública y dificultades en el financiamiento presupuestario, por ejemplo, debido a grandes necesidades de financiamiento que no pueden satisfacerse a tasas asequibles (por ejemplo, Ghana 2023 ECF, Argentina 2022 SAF, **Ecuador 2020 SAF**, Argentina 2018 SBA; Grecia 2012 SAF;

Iraq 2005 y 2007 SBA; y Jamaica 2013 SAF). (IMF, 2024c, pág. 18, énfasis agregado).

Ahora bien, el programa de ajuste del FMI tiene una lógica y estructura que se despliega en el acuerdo suscrito con el FMI y en la respectiva Carta de Intención con sus respectivos Memorándum de Política Económica y Financiera y Memorándum Técnico de Entendimiento.

Para descifrar los contenidos de cada uno de esos instrumentos, es necesario comprender que el FMI utiliza en ellos los siguientes criterios que son fundamentales para entender cómo funciona el ajuste: acciones previas (PA), criterios cuantitativos de desempeño (QPC), metas indicativas (TI); y, criterios de ejecución (o de desempeño) estructurales (SB).

Con base en estos criterios se realiza el seguimiento, evaluación, control, monitoreo y el escalamiento del ajuste, por lo que se necesita conocer su significado.

Las acciones previas (PA por sus siglas en inglés) son:

- ... medidas que un país conviene en adoptar antes de que el Directorio Ejecutivo del FMI apruebe el financiamiento o complete el examen porque la implementación en la etapa inicial es crucial para alcanzar las metas del programa o supervisar la ejecución. Estas medidas garantizan que se establezca la base necesaria para que el programa tenga éxito o vuelva a encauzarse si se desvía de las políticas acordadas (IMF, 2024b). A medida que se cumplen varios de los puntos del programa económico, devienen en *acciones previas*.

Los criterios cuantitativos de desempeño (QPC por sus siglas en inglés), son:

- condiciones específicas y cuantificables que han de cumplirse para concluir el examen. Los criterios de ejecución cuantitativos siempre se refieren a variables macroeconómicas que están bajo el control de las autoridades, como los agregados monetarios y de crédito, las reservas internacionales, los saldos fiscales o los empréstitos externos (IMF, 2024b); los “QPC generalmente se establecen como topes o pisos para variables macroeconómicas consideradas críticas para el logro de los objetivos del programa o el seguimiento de su implementación” (IMF, 2024c, pág. 47); frecuentemente se denominan “pisos de gasto” (IMF, 2019g, pág. 14);

Las metas indicativas (TI por sus siglas en inglés) son:

- indicadores cuantitativos para evaluar los avances realizados por un país miembro para cumplir los objetivos de un programa. En algunos casos también se establecen estas metas cuando no pueden definirse criterios de ejecución cuantitativos debido a la incertidumbre de los datos acerca de las tendencias económicas (IMF, 2024b);

Los puntos de referencia estructural (SB por sus siglas en inglés) son:

- son medidas de reforma cruciales para el cumplimiento de las metas del programa y tienen por objetivo servir de indicadores para evaluar la implementación del programa durante un examen (IMF, 2024b); Las condiciones estructurales establecidas por el FMI “generalmente toman la forma de puntos de referencia estructurales” (Andritzky, Munkacs, & Wang, May-2021, pág. 8).

Las condicionalidades suelen ser extensivas y necesitan de un marco metodológico estándar que homogenice la diversa y compleja realidad económica de un país. Ese marco metodológico se sustenta, en lo fundamental, en el Manual de Finanzas Públicas del FMI (FMI, 2014), y en el Manual de Balanza de Pagos del FMI (FMI, 2009), además de otros manuales y documentos teóricos y metodológicos del FMI, así como sus documentos de evaluación y *working papers*, entre otros. Esos marcos metodológicos eliminan, a nombre de principio de uniformidad y homogeneidad, toda referencia a datos o procesos estructurales de una economía.

En el Manual de Finanzas Públicas del FMI, puede leerse lo siguiente:

1.5 Los conceptos básicos, clasificaciones y definiciones empleados en este *Manual* reflejan principios económicos que deberían ser universalmente válidos, **independientemente de las circunstancias en que se apliquen**. Por consiguiente, el marco de las EFP **es aplicable a todos los tipos de economías, sin importar la estructura institucional o jurídica del gobierno del país**, la sofisticación de su desarrollo estadístico, el sistema de contabilidad financiera del gobierno, o cuán extendida es la propiedad pública de entidades con fines de lucro... (FMI, 2014, pág. 2, énfasis agregado).

Lo mismo también en el Manual de Balanza de Pagos del FMI: “puede considerarse una teoría relativamente general del comportamiento a largo plazo que abarca una variedad de modelos de ajuste a corto plazo” (IMF, 1987, pág. 18).

Esta precisión metodológica del FMI da cuenta que su método debe ser aplicable bajo cualquier circunstancia, condición, mediación o particularidad. Esta pretensión de convertir un método particular en universal da cuenta de una posición de poder que descarta cualquier mediación que pueda objetar o restringir sus recomendaciones en un estatuto de supra-jurisdicción al tiempo que elimina cualquier referencia a una visión estructural y compleja de la economía.

Las condicionalidades estructurales se establecen en función del marco teórico del FMI cuyas coordenadas epistemológicas provienen del neoliberalismo, y de la forma por la cual miden, registran, auditan y controlan las variables económicas de un país y diseñan un horizonte plausible según sus propios cálculos y su propio marco teórico. En ese sentido, las condicionalidades se inscriben dentro de una trama de conflictividad social y necesitan conocer exhaustivamente esa trama a fin de doblegarla y someterla.

Por ello, para el FMI “toda condicionalidad debe estar razonablemente bajo el control de las autoridades” y el FMI debe tener la capacidad de suspenderla en cualquier momento cuando no se cumplan los criterios fundamentales del programa económico, es por eso que las *condicionalidades* mezclan, de manera estratégica, su radicalidad, en algunos casos, y al mismo tiempo su aparente permisibilidad, para lograr mayor flexibilidad en el programa económico.

La pérdida de soberanía en los acuerdos de financiamiento con el FMI

Para el presente texto, se comprenderá al ajuste como una totalidad en el sentido que involucra la intervención sobre toda la sociedad, no solamente sobre la política económica sino sobre el conjunto de instituciones e, incluso, organizaciones sociales y, además, hay que advertir que esa intervención se genera, define, estructura, aplica

y controla desde el núcleo duro del ajuste conformado por el FMI y el Banco Mundial. Ambas instituciones trabajan juntas y no puede entenderse el ajuste sin el trabajo conjunto de ambas; así: “La responsabilidad principal del Fondo es proporcionar análisis macroeconómicos a corto plazo y asesoramiento sobre políticas relacionadas a los gobiernos” que se condensan en un programa económico de ajuste estructural mientras que: “El Banco Mundial tiene la responsabilidad principal de asesorar a los países sobre estrategias de desarrollo, políticas sectoriales, prioridades de gasto público y reducción de la pobreza” (IMF and World Bank, 2007, págs. 12-13), que se materializan en proyectos y líneas de crédito en apoyo directo al programa económico del FMI.

Los acuerdos SAF del FMI tienen un complemento con la línea de crédito DPL (*Development Policy Loan*) del Banco Mundial, que actúa como contraparte y reforzamiento del ajuste: “El Grupo del Banco Mundial y el FMI coordinaron estrechamente el diseño de las series SAF y DPL para garantizar la coherencia y complementariedad de las medidas de política.” (World Bank, 2023, pág. 6). En el capítulo de la condicionalidad convergente se analizará con más detalle esta intervención conjunta, y en el capítulo de la condicionalidad a la sombra se analizará con más detalle la línea de créditos DPL del Banco Mundial.

Los Acuerdos SAF con el FMI son vinculantes y de estricto cumplimiento para los países que los suscriben. Implican prácticamente la cesión de la soberanía sobre el tablero de mando de la economía y la transferencia de decisiones claves en materia de política económica a los equipos técnicos del FMI y del Banco Mundial quienes son los que, en ese contexto, tienen siempre la última palabra.

Ni el Banco Mundial ni el FMI han hecho la más mínima concesión a los requerimientos constitucionales y legales de cualquier país y, por el contrario, han establecido un mecanismo que pone al margen las decisiones soberanas del país con respecto al ajuste. En el caso del Banco Mundial, este mecanismo, para sus proyectos, se conoce como *no-objeción*.

A pesar de que los compromisos detallados en el programa económico de los Acuerdos SAF son de *obligatorio cumplimiento*, esto quiere decir que el país no tiene ningún margen de maniobra ni de interpretación y que operan bajo la lógica de *pacta sunt servanda*, es decir, lo pactado debe cumplirse de conformidad con lo establecido por el ordenamiento internacional en materia de tratados internacionales, el FMI y el Banco Mundial siempre se han resistido a que sus programas SAF, y cualquier otro de sus programas, sean considerados y asumidos por los países como tratados internacionales, porque no quieren ningún tipo de intervención, calificación, fiscalización, control o monitoreo de sus programas económicos y sus condicionalidades estructurales o formas de *no-objeción*.

El mecanismo que estas instituciones utilizan para evitar que los programas de consolidación estructural cumplan con los requisitos de los tratados internacionales es la suposición de que son diseñados, redactados y solicitados por las autoridades de los países miembros del FMI, pero, en realidad, esto es una *ficción jurídica*.

Es el staff del FMI quien redacta los contenidos de todo el programa económico del

ajuste estructural; en efecto:

Por una parte, el Fondo (es decir, el Directorio, la Administración y el personal) proporciona financiación, asesoramiento sobre políticas para el diseño y la ejecución de programas y desarrollo de capacidades. Por otra parte, las autoridades del país asumen el programa y lo ejecutan. (IEO, 2023c, pág. 18)

Sin embargo, el FMI considera que las autoridades del país tendrían que “apropiarse” del programa diseñado por ellos, la *apropiación* es un “compromiso con un programa de políticas, por parte de los funcionarios del país que tienen la responsabilidad de formular y llevar a cabo esas políticas, basado en el entendimiento de que el programa es alcanzable y es lo mejor para el país.” (IMF, 2019h, pág. 58). Los niveles de “apropiación” se miden a través de lo que el FMI denomina *desarrollo de capacidades*.

Strictu sensu, tanto la *no-objeción* del Banco Mundial como las *condicionalidades estructurales* del FMI serían incompatibles con el ordenamiento jurídico internacional porque establecen una asimetría en las relaciones internacionales entre los Estados y el FMI y el Banco Mundial que alteran el estatuto de soberanía de los países ya que los obligan a asumir compromisos que, muchas veces, entran en contradicción directa con su propio ordenamiento jurídico sin que los países puedan desarrollar contrapesos a la injerencia del FMI y del Banco Mundial.

En ese sentido, el marco jurídico sobre el cual se ampara el FMI para establecer el carácter vinculante de sus *condicionalidades* para sus programas económicos, pero por fuera de toda consideración como tratado internacional, es el Artículo IV de su Convenio Constitutivo. Sobre esta legitimidad jurídica, el FMI reconoce que el programa económico diseñado para un país implica y supone que este país cumplirá obligatoriamente estas *condicionalidades* definidas desde los cuarteles generales del FMI pero que, gracias a la ficción jurídica de la apelación a las autoridades propias del país, se enmascara la intervención directa sobre el país y la pérdida de su soberanía.

La condicionalidad también involucra a otras instituciones financieras multilaterales, como el BID, la CAF, entre otras. En la década de los años ochenta del siglo pasado, las condicionalidades del FMI se cruzaban con aquellas del Banco Mundial y obstaculizaban el programa económico diseñado por el FMI. A partir de entonces empezó un proceso de *convergencia normativa, institucional y estratégica* en el cual el FMI asume plenamente la responsabilidad del ajuste y evita la *condicionalidad cruzada*: “el Fondo es plenamente responsable del establecimiento y seguimiento de todas las condiciones asociadas al uso de sus recursos, es decir, no habrá condicionalidad cruzada”. (IMF, 2024c, pág. 45).

El cumplimiento de las *condicionalidades* se monitorea y evalúa rigurosamente por parte del FMI y está sometido a modificaciones permanentes. Pero existe también otra dinámica oculta en el ajuste y es la existencia de *Cartas Complementarias* del ajuste y que son confidenciales (ver más adelante).

De otra parte, las *condicionalidades* tienen dos grandes procesos que están íntimamente imbricados, de una parte, está lo que se conoce como el programa de

consolidación fiscal y, de otra, las reformas estructurales.

El programa del FMI supone la armonización, coordinación y convergencia estratégica entre ambas dinámicas y, en ese sentido, puede apreciarse que la *consolidación fiscal* implica un ritmo (*timing*), que puede ser gradual o de shock, dependiendo de las condiciones políticas; empero, las reformas estructurales tienen otro *timing*, que no es ni gradual ni de shock, sino que obedecen a la lógica interna del programa. Las reformas estructurales se establecen, controlan y monitorean bajo el criterio de los puntos de referencia estructural (SBs) y también se establecen como acciones previas (PAs), en virtud de aquello que el FMI denomina “enfoque basado en revisiones”:

Conforme al enfoque basado en revisiones, todos los programas deberían incluir una agenda específica de reformas estructurales críticas, en forma de puntos de referencia estructurales o acciones previas, y su desempeño debería monitorearse principalmente a través de revisiones (IMF, 2024c, pág. 47).

Los créditos del FMI no financian el desarrollo, son para aporte fiscal directo

El FMI **no realiza créditos para inversión pública** o para el **financiamiento al desarrollo**, porque no lo permite su Convenio Constitutivo. El FMI solo realiza créditos de compensación para balanza de pagos:

A diferencia de los bancos de desarrollo, el FMI no suministra préstamos para proyectos específicos. En cambio, el FMI proporciona respaldo financiero a los países afectados por crisis con el fin de crear el margen de maniobra necesario para implementar políticas que restablezcan la estabilidad económica y el crecimiento. (IMF, 2023b)

... un miembro puede utilizar los recursos generales del Fondo sólo en la medida en que tenga una necesidad de balanza de pagos (IMF, 2010, pág. 17)

Los créditos del FMI se realizan en la moneda propia del FMI que se denomina *Derechos Especiales de Giro (DEG)* (Artículo XV del Convenio Constitutivo) y cuya cotización la establece el propio FMI en función de una canasta de las cuatro principales divisas globales: el euro, el dólar americano, el yen japonés y la libra esterlina (IMF & Boughton, 2000, pág. 20).

Cuando el FMI otorga un crédito asume que un país “compra” DEG con su propia moneda (“Cuando utiliza el crédito del FMI, un país miembro “compra” divisas al FMI a cambio de moneda nacional (FMI, 2009, pág. 140)).

Para sus créditos el FMI los calcula en función de la cuota en DEG que un país tiene en el FMI:

Los DEG son activos internacionales de reserva creados por el FMI, que los asigna a sus miembros para complementar sus activos de reserva. Los DEG son mantenidos exclusivamente por las autoridades monetarias de los países miembros del FMI y por un limitado número de instituciones financieras internacionales autorizadas. Las tenencias de DEG representan derechos incondicionales de obtener divisas u otros activos de reserva de países miembros del FMI (FMI, 2009, pág. 89, cursivas el original).

Los créditos que entrega el FMI en DEG están en función de los principales programas crediticios. Además de la línea de crédito de Servicio Ampliado de

Financiamiento (SAF), el FMI también dispone de las siguientes líneas de crédito:

Todos los países miembros del FMI tienen acceso a la [Cuenta de Recursos Generales \(CRG\)](#) (o GRA por sus siglas en inglés) en condiciones no concesionarias (...) a través del [Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza \(FFCLP\)](#), que se adapta mejor a la diversidad y a las necesidades de los países de ingreso bajo. El [Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad \(FFRS\)](#), ofrece financiamiento a largo plazo a los países de ingreso bajo y a los de ingreso mediano vulnerables que quieren aumentar su resiliencia frente a shocks externos a tasas de interés asequibles. (IMF, 2023b)

Los créditos SAF son un servicio financiero del programa GRA (Cuenta de Recursos Generales), con un plazo de hasta cuatro años, y centrado en reformas estructurales, criterios cuantitativos de desempeño, puntos de referencia estructural y acciones previas. Para acceder a estos créditos es necesario cumplir con requisitos previos que se denominan *criterios de calificación para acceso excepcional* (Ver supra).

En la sección 3 del Art. V del Convenio Constitutivo del FMI se puede apreciar el destino que tendrán los recursos del FMI:

Artículo V

Operaciones y Transacciones con el Fondo

Sección 3. Condiciones que regulan el uso de los recursos generales del Fondo

a) El Fondo adoptará normas acerca del uso de sus recursos generales, incluso sobre los acuerdos de derecho de giro (*stand-by*) u otros acuerdos semejantes, y podrá adoptar normas especiales referentes a problemas específicos de balanza de pagos que ayuden a los países miembros a resolverlos de modo compatible con las disposiciones de este Convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo.

Esta precisión es importante porque el FMI no es una multilateral de financiamiento al desarrollo como podrían ser el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o la Corporación Andina de Fomento (CAF) que tienen una cartera de créditos concesionales (es decir, tienen un porcentaje de crédito no reembolsable junto a su cartera de proyectos).

El FMI genera créditos que, generalmente, no son concesionales y que son para sostener los desequilibrios en balanza de pagos que afectan la estabilidad del tipo de cambio según su Convenio Constitutivo. Es en función de mantener el equilibrio en balanza de pagos que el FMI define y establece las condicionalidades de su programa económico:

“La condicionalidad, es decir, las condiciones relacionadas con el programa, tiene por objeto garantizar que los recursos del Fondo se proporcionen a los miembros para ayudarlos a resolver sus problemas de balanza de pagos, de una manera que sea coherente con los Artículos del Fondo y que establezca salvaguardas adecuadas para el uso temporal de los recursos del Fondo” (IMF, 2024c, pág. 12)

Esto le da margen de maniobra y flexibilidad para incidir directamente sobre la política económica y sobre las instituciones del país. Si los créditos del FMI estuviesen atados al financiamiento al desarrollo entonces no tendrían la posibilidad de establecer condicionalidades y reformas estructurales y exigir su cumplimiento porque estarían vinculados a criterios de financiamiento al desarrollo.

Es decir, para que el ajuste estructural del FMI sea plausible y posible se necesita que sus créditos no estén vinculados al financiamiento al desarrollo. Los recursos SAF del FMI son para apoyo fiscal directo a los presupuestos del gobierno, pero siempre y cuando se destinen al financiamiento de la balanza de pagos:

El uso de los recursos del Fondo dentro de la economía nacional de un país miembro para financiar el presupuesto sería coherente con el marco jurídico del Fondo si existe una necesidad de balanza de pagos y los recursos se utilizan para respaldar políticas que aborden el problema de la balanza de pagos (IMF, 2024c, pág. 141)

Es justamente eso lo que se aclara en el Acuerdo SAF-2019:

Se propone que todo el acceso al Fondo en virtud del acuerdo se utilice para apoyo presupuestario directo. Los recursos del Fondo se depositarían en la Cuenta del Tesoro en el Banco Central del Ecuador y **estarán disponibles, según sea necesario, para financiamiento directo al presupuesto.** (IMF, 2019a, pág. 25), énfasis agregado.

En el caso del **uso de recursos del Fondo para el apoyo presupuestario directo al Tesoro**, los documentos del programa deben proporcionar la justificación institucional y analizar cómo el apoyo presupuestario directo sería coherente con los objetivos del programa (IMF, 2024c, pág. 18, énfasis agregado).

Sin embargo, esto plantea problemas con el orden jurídico del país, porque existen disposiciones legales en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), que le prohíben al país contratar créditos externos para financiamiento directo al presupuesto conforme los siguientes artículos:

Art. 126.- Destino del endeudamiento.- Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
 2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
 3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.
- Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente.*

Y, la disposición del Art.128 del COPLAFIP:

Igualmente, se prohíbe cubrir con recursos originados en el endeudamiento público, los gastos de carácter permanente, exceptuando las disposiciones constitucionales.

Esto suscita problemas de orden legal con respecto a los créditos del FMI porque, de una parte, interfieren en las decisiones soberanas del país en cuanto al régimen de desarrollo y política económica; y, de otra, porque la ley no autoriza su contratación.

El Acuerdo de Financiamiento Extendido (SAF), y las “Cartas Complementarias”

Hay una serie de cuestiones que surgen como preguntas centrales en la presente investigación: ¿cómo pudo el FMI (y con él el Banco Mundial), diseñar un programa de consolidación fiscal estándar en una economía dolarizada y bajo una línea de crédito que no tiene relación alguna con su situación económica real? ¿Por qué se escogió la línea SAF y no se escogieron otras líneas de crédito como el Servicio de

Crédito Stand-By (SCF) o el Servicio de Crédito Rápido (RCF)? O, ¿por qué no se escogió otro programa que suponga menos rigor en las políticas de austeridad?

Una respuesta que englobe a las anteriores cuestiones pasa por considerar elementos políticos y geopolíticos. Como se verá más adelante, el FMI crea *ex nihilo* una crisis en el país a partir de una interpretación arbitraria de los datos económicos para justificar la radicalidad de su programa de ajuste porque su objetivo es provocar un cambio institucional importante y realinear al país bajo la órbita geopolítica de Washington al tiempo que pretende clausurar el ciclo político anterior para remitir al país nuevamente al redil neoliberal. Es en función de ello que el FMI diseña ese programa de ajuste dentro de la línea de Servicio Ampliado de Financiamiento (SAF), en las tres ocasiones en las que firma Cartas de Intención con el país en el periodo 2019-2024 y en donde hace caso omiso a las particularidades de la dolarización de la economía (ver supra: subcapítulo de balanza de pagos).

En efecto, el FMI define de la siguiente manera los Servicios de Financiamiento Ampliado:

El Servicio Ampliado del Fondo (SAF) brinda asistencia financiera a los países que enfrentan graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a debilidades estructurales que requieren tiempo para ser resueltas. Para ayudar a los países a implementar reformas estructurales a mediano plazo, el SAF ofrece programas más prolongados y un período de reembolso más largo (IMF, 2023a).

Entonces, desde el momento en el que se escogió una determinada línea de crédito se eligió también un modelo determinado de intervención con sus respectivas formas de control e imposición de manera independiente de las particularidades del país.

El país suscribió tres acuerdos de financiamiento ampliado (SAF por sus siglas en inglés), un instrumento de financiamiento rápido (IFR) y estaba por negociar un acuerdo en la línea de crédito del Fondo para la Resiliencia y la Sostenibilidad (FFRS), en el periodo 2019-2024:

- El Acuerdo de Servicio de Financiamiento Ampliado (SAF) con el FMI, el mes de marzo de 2019 (IMF Country Report No. 19/79), por 4.209 millones de USD, por 36 meses y que se suspendió en el mes de mayo de 2020 por “información errónea” (IMF, 2020a);
- El Acuerdo de Servicio de Financiamiento Ampliado (SAF) con el FMI, del mes de octubre de 2020 (IMF Country Report No. 20/286), por 6.500 millones de USD, por 27 meses que se cumplió en su totalidad; y,
- El Acuerdo de Servicio de Financiamiento Ampliado (SAF) con el FMI, del mes de mayo de 2024 (IMF Country Report No. 24/146), por 4.000 millones de USD, y por 48 meses hasta 2028.
- El Programa de Financiamiento Rápido (IFR) con el FMI del mes de mayo de 2020 (IMF Country Report No. 20/178), por 643 millones de USD (que no requiere condicionalidad)
- La línea de crédito del Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (FFRS), de noviembre-diciembre de 2024, por 1.000 millones de USD (en proceso de negociación al momento de redactar este estudio).

Sin embargo, el proceso de ajuste es uno solo. A pesar de la insistencia del FMI de su principio de *tailoring* en realidad siempre ha sido rehén de aquello que el mismo FMI denomina su *principio de uniformidad* y que ha sido criticado por sus medidas de austeridad de “talla única”.

Por tanto, en el presente estudio, los diferentes instrumentos de crédito del FMI, de hecho, configuran una sola estrategia de ajuste. La referencia puntual a cada uno de ellos tiene que ver con aquello que el FMI denomina *timing y parsimonia*, y evidencia las formas más concretas por las cuales el FMI cambió de táctica y estrategia en momentos determinados para modular el rigor del ajuste en función del contexto político y social.

De otra parte, y como ya se había indicado, las líneas de crédito SAF pertenecen a una línea de crédito del FMI denominada: *Cuenta de Recursos Generales* (GRA), que es una línea en la cual los programas asociados a ella están relacionados con la prevención o mitigación de las crisis y requieren una significativa consolidación fiscal (IMF, 2019g, pág. 14) y un amplio abanico de reformas estructurales.

Esta línea de créditos “SAF se creó en 1974 y se utilizó ampliamente a mediados de los años 1990, tras el colapso de la Unión Soviética.” (IMF, 2019h, pág. 10), porque es una línea de crédito que tiene la particularidad de especializarse más en *reformas estructurales*, es decir, en cambios político-institucionales en función de las necesidades geopolíticas.

Esto da la idea del enfoque del FMI con respecto al Ecuador; en realidad, no se trataba de corregir ningún desequilibrio macroeconómico (porque no había ninguno) sino de intervenir en sus instituciones para devolverlo al redil neoliberal e incidir sobre la trama geopolítica de ese momento.

Los créditos SAF pueden extenderse hasta un 435% de la cuota acumulada que tiene el país en el FMI. Sin embargo, en el caso del Ecuador, hasta el año 2024, el país tenía créditos con el FMI por el 935% de su cuota, conforme lo siguiente:

El crédito pendiente del FMI a Ecuador a finales de abril de 2024 era DEG 5.800 millones (835 por ciento de la cuota). Esta exposición se origina en compras de DEG 1000 millones en el marco del acuerdo del SAF de 2019, DEG 469,7 millones en el marco del RFI de 2020 y DEG 4600 millones en el marco del SAF de 2020 que aumentaría a DEG 6500 millones (935 por ciento de la cuota) a finales de mayo de 2024. (IMF, 2024e, pág. 4).

El FMI reconoce que, en el caso del Ecuador, con los créditos que se tienen previstos desembolsar en noviembre de 2025, se alcanzará el 1.002% de la cuota que el país tiene con el FMI (IMF, 2024e, pág. 4). Esto da cuenta de la intervención exhaustiva, intensa y profunda del FMI y su preferencia por una línea de crédito que pone el énfasis más en reformas estructurales y que se extiende en el tiempo hasta por cuatro años va incluso más allá de sus propios requisitos institucionales y sus propias normas y reglas, el acuerdo SAF con Ecuador tenía la intención de intervenir directamente sobre todo su entramado institucional, además de la política económica:

Los acuerdos en el marco del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) brindan apoyo a programas integrales que incluyen las políticas necesarias para corregir los desequilibrios estructurales durante un período prolongado y tienen una duración de hasta cuatro años y un período de reembolso más largo (Andritzky, Munkacs, & Wang, May-2021, pág. 7).

El acceso a un programa SAF está mediado por el cumplimiento de Criterios Excepcionales de Acceso; estos criterios “no están sujetos a límites estrictos” (IMF, 2024c, pág. 133); y generalmente son cuatro (ver capítulo de la *Condicionabilidad escalar*), y tienen que ver con sus condiciones reales de posibilidad de que el ajuste llegue a buen término y que el país pueda ahorrar los suficientes recursos para pagar al FMI y a sus “socios” del desarrollo.

Como lo indica el FMI, en el caso del Ecuador, cuando se suscribió el acuerdo SAF-2020, el déficit fiscal en realidad era manejable y el programa de crédito era para apoyo fiscal directo, en este caso, para sustentar posiciones fiscales ante el refinanciamiento de los bonos soberanos de deuda externa:

En los casos en que el déficit fiscal se encuentra en niveles bajos y el programa se extiende al apoyo presupuestario, es particularmente importante demostrar el vínculo entre las necesidades de financiamiento presupuestario y las necesidades de la balanza de pagos. En tales casos ... debe proporcionarse una “necesidad y fuentes de financiamiento fiscal bruto” ... Véanse los cuadros 3 y 5 del SAF de Ecuador 2022 ... para ejemplos ... de “necesidades y fuentes de financiamiento fiscal bruto (IMF, 2024c, pág. 28).

En este caso la referencia es al financiamiento externo al sector público no financiero (cuadro 3 de la sexta revisión del SAF-20 realizada en el año 2022), y al financiamiento a la cuenta corriente de balanza de pagos (cuadro 5, *ibídem*). En esta programación financiera, el FMI pretende un proceso de sobreendeudamiento con multilaterales y con la emisión de bonos soberanos en los mercados internacionales por 6.500 millones de USD, al mismo tiempo que elimina todo tipo de financiamiento bilateral y financiamiento con fondos petroleros, así como la interdicción de financiamiento directo al presupuesto público desde el Banco Central (crédito interno).

El SAF, por tanto, le otorga al FMI esa capacidad de maniobra para intervenir en cambios estructurales y en el programa de consolidación fiscal de manera más expedita.

Sin embargo, hay un lado oscuro en el ajuste estructural, se trata de las denominadas *Cartas Complementarias*, estas son:

acuerdos confidenciales de política que complementan o amplían una carta de intención existente. Adoptan la forma de una comunicación escrita de las autoridades al personal o a la dirección, que contiene **acuerdos confidenciales de política que complementan o amplían los acuerdos incluidos en cartas de intención** nuevas o existentes que respaldan una nueva solicitud de uso de los recursos del Fondo o la finalización de una revisión... Las cartas complementarias se muestran al Directorio, que las considera en una sesión especial restringida (IMF, 2024c, pág. 143, énfasis agregado).

En efecto, el FMI indica que “los miembros que soliciten el uso de los recursos del Fondo podrán, en casos excepcionales, comunicar acuerdos de política confidenciales al Fondo en una carta complementaria dirigida al Director Gerente y divulgada al Comité Ejecutivo” (IMF, 2002, págs. 3-4).

No se conoce cuántas *Cartas Complementarias* al programa de ajuste fueron realizadas en el periodo 2018-2024. Hay una posibilidad de intuir aquellos elementos que las conforman en virtud del escalamiento en el ajuste. Es de suponer que se utilizó el mecanismo de las *Cartas Complementarias* para evaluar la reacción

de la sociedad a medida que el staff del FMI radicalizaba el ajuste en función de la *condicionalidad escalar*.

Esta hipótesis de que detrás de la *condicionalidad escalar* estaban las *Cartas Complementarias* con el FMI, se avala con el hecho de que el programa de consolidación fiscal y de reforma estructural no podía reformarse de la forma como lo hizo si previamente el FMI no medía con precisión, de forma previa, la reacción al cambio de condicionalidades por parte de las autoridades y, a su vez, evaluaban las posibilidades políticas de su aceptación.

Los criterios de confidencialidad de estos documentos impiden un ejercicio democrático y de transparencia sobre los acuerdos SAF. Aunque se justifican en el sentido que las decisiones adoptadas al tenor del programa de ajuste pueden ser utilizadas por agentes de mercado (o también públicos) para provocar asimetrías de información o, en su defecto, para evitar riesgo moral, según la justificación del FMI, pero la cuestión es que se trata de un mecanismo que genera incertidumbres sobre el real alcance del programa de ajuste estructural porque en estas *Cartas Complementarias* puede constar información clave sobre el ritmo, la parsimonia y el alcance del ajuste estructural y que, lamentablemente, nunca serán del conocimiento de la sociedad.

Método, alcances y precisiones teóricas

Se supone que la dolarización afecta una de las variables fundamentales de todo programa económico del FMI que es el componente monetario. Al no existir el riesgo de devaluación (o apreciación) por decisiones política propias, porque la oferta de moneda es exógena, entonces ¿cómo calibró el FMI la dolarización de la economía para su programa económico? ¿Creó quizá un marco teórico particular para comprender el funcionamiento de una economía que se salía del marco ortodoxo o simplemente la asimiló a su marco estándar? ¿articuló de forma coherente su principio de uniformidad con aquel de *tailoring* para calibrar de una manera más cuidadosa el ajuste en caso de una economía totalmente dolarizada?

La respuesta es que nunca lo hizo y, al no hacerlo, cometió gravísimos errores como, por ejemplo, otorgar funciones macroeconómicas a las reservas internacionales. En un contexto en el que una economía tiene un tipo de cambio de cualquier naturaleza (sea flotante o fijo) y necesita reservas internacionales para defender ese tipo de cambio se entiende esta posición, pero, en cambio, en una economía dolarizada que prescinde de forma intencional de su principal herramienta monetaria como es la emisión primaria de dinero, suponer funciones de respaldo monetario a las reservas internacionales demuestra la incomprensión del FMI con respecto a cómo funciona la dolarización y, curiosamente, la pone en riesgo como se analizará más adelante (ver subcapítulo de balanza de pagos).

En un sistema dolarizado, la balanza de pagos adquiere funciones monetarias. Su liberalización afecta directamente a la liquidez monetaria del país y las reservas internacionales no pueden cumplir con el rol de prestamista de última instancia porque la dolarización implica, precisamente, la pérdida del rol de prestamista de última instancia en casos de crisis sistémica.

Es por ello que uno de los principales capítulos de la presente investigación se concentra, justamente, en el aspecto monetario del ajuste estructural y demuestra que el FMI, definitivamente, nunca comprendió la dolarización de la economía y

actuó de forma estándar en un contexto que ameritaba una explicación y una actuación diferenciada.

¿Por qué lo hizo? Por el apego del staff del FMI a la ortodoxia que le impide ver más allá de sus propias prescripciones y considerar que las políticas de ajuste pueden llevar al crecimiento económico cuando todos los datos indican lo contrario, es el tradicional enfoque del FMI de la “consolidación fiscal expansiva”.

A partir de esta constatación empírica y teórica surge la clave analítica en virtud de la cual se considera que el marco teórico y normativo del ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial son propuestas teóricas que están separadas de la estructura ontológica de la realidad. Esto quiere decir que el FMI siempre actúa desde la lógica de la hipóstasis y del contrafáctico; si esto es así, a pesar del aparente rigor de su marco teórico, en realidad se trata de pura ideología.

En consecuencia, se debe proceder con precaución cuando se analiza la intervención del FMI y del Banco Mundial. Para ellos, no existen mediaciones entre la ontología del presente con la deontología de lo que ellos consideran el deber-ser. Más adelante se indicará que esa deontología está atravesada y constituida por un *ethos de la reparación* de los mecanismos de mercado que por sí solos llevarían a la economía a su punto de equilibrio, este *ethos de la reparación* protege al FMI de cualquier crítica o cuestionamiento. Pero ese *ethos de la reparación del equilibrio* es apenas la antesala a la pretensión que tiene ahora el FMI de considerar al ajuste estructural como una teoría del desarrollo económico.

Ello significa que, de entrada, hay un conflicto con respecto a la ontología de lo real. Para el FMI es tal su ceguera epistemológica que procede de forma tal que anula la consistencia de lo real para reemplazarla por su propia concepción del mundo. No hay posibilidad alguna de entablar ninguna discusión teórica o metodológica con el FMI. Es por ello que lo primero que se necesita al realizar un análisis y una evaluación de la intervención del FMI sobre un país, es recuperar la ontología de lo real.

Para ello, se necesita de una visión comprehensiva del ajuste estructural y sus consecuencias y señalar que el ajuste no es y nunca podrá ser una teoría del desarrollo y, peor aún, del crecimiento económico. La austeridad nunca conduce al crecimiento, de ahí que el hecho de que el FMI piense que su propuesta de consolidación fiscal y de reforma estructural como una teoría de desarrollo económico también forma parte de su ideología.

Ahora bien, el ariete con el cual el FMI fractura la consistencia ontológica de lo real y produce conflicto social es su visión de *austeridad*. Esa visión de *austeridad* tiene una posición supuestamente técnica que solía denominarse como *ajuste estructural* pero que ahora el FMI tiende a llamarlo *consolidación fiscal*. Esa *consolidación fiscal* tiene un baremo que se mide como porcentaje del PIB del país.

La consolidación fiscal se concentra tanto en medidas de recortes de gasto como en medidas de incrementos de ingresos para cumplir las metas previstas en el tamaño del ajuste y actúa de forma estándar sin considerar las particularidades de una economía dolarizada, es la ya clásica crítica al FMI de sus medidas de “talla única” a pesar de sus múltiples apelaciones al enfoque de la adaptación (*tailoring*). Pero ¿cómo mide el FMI el tamaño de la consolidación fiscal? ¿De qué forma establece las

metas para alcanzarla? ¿Se da cuenta el FMI y el Banco Mundial del daño social que provocan sus políticas de ajuste?

Para ajustar el Estado se necesita, previamente, de un baremo y de una metodología que justifique ese baremo. ¿Cuál es el tamaño del Estado? ¿Cómo se mide el “tamaño” de una relación política como es el Estado? De esa medición depende todo el programa de ajuste estructural del FMI de ahí que la discusión sobre el método es fundamental porque es la disputa del perímetro de intervención del FMI.

El FMI elude cualquier discusión teórica a nivel macroeconómico y, con más insistencia aún, evade el debate epistemológico. La consistencia teórica del FMI es puramente contable. El FMI lleva la contabilidad fiscal y de balanza de pagos al centro de cualquier debate económico. No hay sutilezas epistemológicas en el FMI. Su forma de razonar siempre es contable. Hace de la contabilidad el fulcrum de cualquier problemática social.

Por eso, en una primera parte de este estudio, la discusión se centra en el método y sus consecuencias en la definición de la estructura y el tamaño de la consolidación fiscal. No hay que olvidar, no obstante, que no solo se trata, para el FMI, de remitir al conjunto de la economía dentro de un corsé previamente determinado de sus posibilidades, es decir, el tamaño del ajuste fiscal, sino también cambiar a sus instituciones. A este cambio de instituciones en función del ajuste se lo ha denominado *reforma estructural* (o también, como se había ya analizado, *reformas de segunda generación*).

Esto nos lleva algo lejos del tradicional esquema fiscalista y monetarista del FMI para adentrarnos en los laberintos de lo que el FMI denomina *desarrollo de capacidades* institucionales para el ajuste estructural y cuyo marco epistemológico es más complejo que la visión fiscalista del FMI, porque se refiere a la teoría del neoinstitucionalismo económico.

En efecto, detrás de la programación financiera del FMI ahora hay algo más que la intervención sobre un conjunto de agregados macroeconómicos para obtener una supuesta estabilidad económica y de balanza de pagos. Puede decirse que hay una visión tradicional del ajuste que no se compadece con sus verdaderos efectos y sus marcos epistemológicos; así, por ejemplo, esa visión tradicional del ajuste económico del FMI establece lo siguiente:

La programación financiera no es un modelo económico formal, sino más bien un marco simple de flujo de fondos que combina identidades macrocontables básicas y restricciones de balance que el personal utiliza para medir el tamaño del esfuerzo de ajuste que debe hacer un país que experimenta dificultades de balanza de pagos, dadas las suposiciones sobre el financiamiento externo prospectivo, el crecimiento de la producción, la inflación y los tipos de cambio. (Mussa & Savastan, 1999, pág. 33).

El análisis de los marcos de intervención del FMI demostrará que, al menos ahora, no es así, que no se trata solamente de identidades macrocontables básicas y restricciones de balance para igualar los equilibrios económicos internos con aquellos externos, sino de algo más profundo, más vasto y con consecuencias más trascendentales.

No en vano el FMI apela al marco teórico del neoinstitucionalismo económico para su intervención sobre los países; por ello, para comprender la complejidad, la

amplitud y la profundidad de la intervención del FMI, se formulan dos hipótesis: la primera de ellas es la hipótesis de la **condicionalidad encubierta**; y, la segunda, es aquella de la **condicionalidad convergente** o **condicionalidad compartida**.

Se trata de inscribir en una trama analítica consistente la forma por la cual se provocan cambios institucionales tan fuertes que alteran todo el orden jurídico del país, al tiempo que involucran, en este proceso, a una miríada de entidades asociadas al ajuste estructural y que tienen al FMI y al Banco Mundial como mascarón de proa y demuestra que el ajuste estructural es un fenómeno complejo, múltiple y vinculado al ciclo económico del capitalismo tardío y sus vicisitudes.

Como hipótesis adicional a la *condicionalidad convergente* se propone la hipótesis del *complejo institucional para el ajuste estructural*. Gracias a esta hipótesis se puede intuir de mejor manera el rol sinérgico, armónico y coordinado entre el FMI y el Banco Mundial, así como la intervención, desde los bordes del ajuste, de otros actores como el BID, la CAF, la USAID e, incluso, think tanks, universidades, influencers, etc., para visualizarlo como un proceso de más vasto alcance y que se integra con una dimensión geopolítica.

De todos los acuerdos suscritos con el FMI, aquel del SAF-2020 tiene un enorme poder heurístico porque es el único acuerdo que el país ha cumplido íntegramente, según los parámetros del FMI, en las últimas décadas. Al ser el primer y único acuerdo SAF completo esto permite discernir fenómenos que le son propios.

Para interpretarlos de manera más expedita se proponen dos hipótesis de análisis, la primera de ellas es la **condicionalidad escalar**, que da cuenta del carácter intrínsecamente incompleto del ajuste estructural. Esto es así porque siempre hay, por expresarlo de alguna manera, un resto de sociedad que es irreductible al ajuste y que tiene que ser inscrito de grado o por fuerza dentro del ajuste.

La hipótesis de la condicionalidad escalar da paso a una nueva hipótesis, aquella de la **condicionalidad a la sombra** que conduce a algo que puede ser denominado como **deep conditionality (condicionalidad profunda)** esto quiere decir que los acuerdos SAF en realidad lo que hacen es preparar las condiciones para un nuevo acuerdo que retome y radicalice el anterior y lo profundice. Una vez que se entra dentro del ajuste estructural salir de ahí, conforme pasa el tiempo, es virtualmente imposible.

Estas hipótesis se refuerzan con otra hipótesis que permitan entender sus condiciones políticas de posibilidad. Es la hipótesis de la **democracia disciplinaria**. Esta hipótesis da cuenta de que el ajuste, en última instancia, es un proceso político que necesita de los marcos institucionales de la democracia liberal participativa como condición previa y, al mismo tiempo, necesaria para su garantía en el tiempo pero que, paradójicamente, se sustentan en mecanismos panópticos de control y de medidas disciplinarias, sobre todo, desde el ámbito fiscal hacia el conjunto de la sociedad.

El conjunto de estas hipótesis se valida, finalmente, en las conclusiones en donde se analizan las consecuencias más generales del ajuste estructural. Se toman en cuenta procesos e indicadores macroeconómicos y sociales para esta evaluación general, pero el marco teórico desarrollado puede permitir a posteriori evaluaciones más sectoriales.

Ahora bien, la única manera de entender al ajuste estructural es desde la *economía política*, al menos en su definición más amplia. El FMI y el Banco Mundial son actores globales cuyo centro geopolítico está en Washington. Ellos llevan la hoja de ruta del capital financiero internacional hacia las prescripciones que emergen directamente desde EEUU. No en vano el ajuste estructural también es conocido como *Consenso de Washington*.

En ese sentido, cada país, cada Acuerdo SAF, cada programa de evaluación, se convierte en un laboratorio de pruebas para el FMI y el Banco Mundial. Son un campo de pruebas que permiten evaluar las tensiones y conflictos de la geopolítica. Son formas de intervención para alinear los países a las dinámicas de los centros del poder real en el capitalismo tardío. El ajuste debe ser visualizado como lo que en realidad es, como geopolítica pura y dura.

Puede ser que se analice el caso de la intervención del FMI sobre un país cualquiera, pero en realidad es una trama que se extiende por todo el mundo. Lo que el FMI hace en un país lo hace a todos los demás. Así, al analizar de forma exhaustiva la intervención del FMI y del Banco Mundial se puede crear un marco heurístico de interpretación para comprender cómo procede esa intervención. En el presente caso de estudio, el FMI llegó muy lejos incluso para sus propias expectativas y, por eso, se convierte en una intervención geopolítica referencial, en un verdadero caso de estudio.

El FMI, definitivamente, ya no es el mismo que aquel de los años ochenta que gestionó la crisis de la deuda en América Latina, o de los años noventa que permitió la transición de los ex países socialistas europeos y rusos hacia economías de mercado. Hay transiciones ideológicas y epistémicas fuertes en el FMI, aunque el núcleo filosófico y epistemológico, hay que reconocerlo, no ha cambiado un ápice. Comprender la forma por la cual actúan en un país es comprender esas transformaciones del FMI y del Banco Mundial. Al estudiar el ajuste en una sociedad se estudia también la complejidad del propio FMI.

Es por ello que no hay otra posibilidad teórica que la economía política porque se trata de discernir los cambios institucionales y, al mismo tiempo, los cambios en política económica, dentro una trama global de disputas, confrontaciones y conflictos de clase en la estructura misma del capitalismo. Gracias a la economía política se puede intuir que las reformas fiscales que impone el FMI son también reformas institucionales y, por tanto, legales, es decir, políticas. El FMI, a través del ajuste, hace política y hace economía. Es una institución eminentemente política cubierta de un barniz pseudo tecnocrático.

El FMI y el Banco Mundial son instituciones complejas y que tienen a su haber recursos importantes para justificar y sostener sus prescripciones y hacerlas aparecer como necesidades imperiosas de la economía y de la sociedad. A pesar de sus críticos, ambas se han convertido en puntales de la globalización financiera y han jugado un rol clave en la gestión de la crisis del capitalismo. No se puede entender la globalización financiera sin entender cómo funcionan sus marcos institucionales. Luego de la crisis de las hipotecas subprime del año 2008 el capitalismo entendió que esa crisis solamente es un preludio de otra crisis más grande y puso a trabajar al FMI para evitar que esas crisis del capitalismo se conviertan en espacios de transición histórica hacia otro sistema social, hacia otro mundo posible.

De esta forma, el FMI, el Banco Mundial, las Instituciones Financieras Multilaterales y la Cooperación Internacional al Desarrollo, son los vectores claves que definen, estructuran, controlan y sostienen las derivas especulativas del capital financiero internacional. Son los cancerberos del orden financiero global.

Es por ello que el análisis de los acuerdos SAF del FMI nos llevará a la comprensión de una disputa más vasta y de más largo aliento que tiene que ver con la construcción de una sociedad regida bajo leyes, normas y acuerdos que nacen desde el mercado, sus agentes corporativos y sus lógicas particulares.

En el análisis de la intervención del FMI y del Banco Mundial en el Ecuador se puede constatar que hay una trama de luchas globales que se condensa en un solo país. Lo que le hicieron al Ecuador también lo han hecho y lo hacen en otras latitudes. Quizá haya particularidades en cada uno de ellos, pero subyace la intención de construir una sociedad de mercado regida bajo la mirada panóptica e implacable del capital financiero internacional y de sus guardianes.

Se impone, además, otra precisión con respecto a presente análisis, no se trata en absoluto de establecer culpas al FMI y al Banco Mundial por los problemas al desarrollo y al crecimiento de cualquier país sometido a sus condicionalidades. No se trata, tampoco, de convertirlos en víctimas propiciatorias de la crisis estructural del capitalismo, sino de comprender su forma de actuar, sus mecanismos de imposición de política, así como la manera por la cual logran provocar cambios institucionales profundos en una dinámica que tiene una pretensión histórica y en donde calza aquello que el historiador económico Karl Polanyi denominaba la *Gran Transformación*, pero que el FMI, quizá más estratégico, denomina *la revolución silenciosa* (IMF & Boughton, 2000).

Segunda Parte

El Acuerdo SAF-2019: el inicio de la condicionalidad y la reforma estructural

Para comprender el Acuerdo de Servicio Ampliado de Financiamiento, SAF-2019 es necesario, de forma previa, conocer el contexto en el cual se implementó y saber si las condiciones económicas del país ameritaban esa intervención del FMI y del Banco Mundial. Sobre este análisis, es necesario identificar algunos puntos problemáticos del SAF-2019 que anuncian un conflicto de consecuencias más extendidas y que emerge desde la forma por la cual el FMI analiza la economía del país para imponer su programa económico.

Entonces, la primera consideración es analizar la situación económica del país antes de la intervención del FMI para saber si esa intervención estaba justificada por esas condiciones económicas.

Los datos de las variables fundamentales de la economía del país, para el periodo 2014-2019, son los siguientes:

Tabla 3 Principales indicadores macroeconómicos y sociales del Ecuador 2014-2019, en miles USD y en %

Indicadores/Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (en términos nominales, miles USD)	101.726,3	99.290,4	99.937,7	104.295,9	107.562,0	108.108,0
PIB (en términos reales, miles USD de 2007)	70.105,4	70.174,7	69.314,1	70.955,7	71.870,5	71.879,2
Tasa de variación anual del PIB (en %)	3,8	0,1	-1,2	2,4	1,3	0,01
PIB per cápita	6.347	6.099	6.046	6.217	6.318	6.261
FBKF (total)	18.626,3	17.465,3	15.917,1	16.762,3	17.093,0	16.528,8
FBKF (gobierno)	13.979,7	10.178,4	10.292,9	8.648,3	3.688,2	2.895,0
Tasa anual de inflación (en %)	3,59	3,38	1,73	0,42	-0,22	0,27
Tasa pleno empleo (a dic)	56,39	54,04	47,64	50,36	49,28	48,02
Déficit/Superávit fiscal primario	-5,85	0,09	-3,41	-2,97	0,35	0,63
Deuda pública/PIB (en %)	17,3%	20,4%	25,7%	30,4%	33,2%	38,4%
Saldo en cta cte Balanza de Pagos (en millones USD)	-522,0	-2.112,0	1.440,8	-149,1	-1.327,9	-55,4
Saldo comercial (en millones USD)	-528,7	-2.119,6	1.440,8	-183	-1.308,1	-528,7
Pobreza (por NBI) (en %)	35,40%	32,90%	32,00%	31,80%	33,50%	34,20%

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019) (INEC, 2020)

De los datos anteriores se puede concluir lo siguiente:

- (i) El país tenía una trayectoria de crecimiento económico ligeramente ascendente desde el año 2015 marcada, por supuesto, por la volatilidad del ciclo económico, por lo que puede afirmarse que al momento de suscribir el SAF-2019 el país no estaba ni en crisis ni en recesión;
- (ii) El pleno empleo superó, al menos en los primeros años antes de la intervención del SAF-2019, a más de la mitad de la Población Económicamente Activa, lo que da cuenta que la política económica llevada adelante hasta ese momento había creado condiciones para el

- pleno empleo, por tanto, no existían condiciones de desempleo y subempleo críticas, más allá de aquellas estructurales de la economía, que impliquen y justifiquen la intervención del FMI;
- (iii) La inflación mantiene un comportamiento estable y menor al 4% (una de las más bajas de la región) para todo el periodo, por lo que no existían presiones inflacionarias de ningún tipo que legitimen la intervención del FMI;
 - (iv) El déficit fiscal primario se mantiene estable y, en los años en los que interviene el FMI, 2018 y 2019, existe más bien un superávit primario lo que tampoco ameritaba ningún tipo de intervención del FMI, de ahí que sea ilógica la afirmación del FMI de que “en el centro de los desequilibrios del Ecuador ha sido la búsqueda de una insostenible vía fiscal” (IMF, 2019a, pág. 8);
 - (v) La relación deuda/PIB es baja y, de hecho, es una de las relaciones más bajas de toda la región e, incluso, a nivel mundial (Banco Mundial, 2024); y el mismo FMI lo reconoce en su Acuerdo SAF-2024: “La deuda pública sigue estando entre las más bajas de la región de América Latina y el Caribe y entre sus pares de mercados emergentes” (IMF, 2024a, pág. 9) De hecho, un 33,2% de deuda pública sobre el PIB, en 2018, no ameritaba ninguna intervención porque se mantenía en niveles adecuados sin alterar ni la dolarización, ni la balanza de pagos ni otras variables macroeconómicas;
 - (vi) El Ecuador es un país dolarizado por lo que sus reservas internacionales no cumplen ninguna función macroeconómica importante, ya que su masa monetaria depende, más bien, de los flujos de balanza de pagos; por ello, la preocupación del FMI por las reservas internacionales como fundamento de la dolarización, en verdad, parten de una relación que, al menos en el caso de la dolarización de la economía ecuatoriana, no es relevante. Los saldos en cta. cte. de balanza de pagos y en balanza comercial, en el periodo en mención, no fueron una amenaza para la sostenibilidad de la dolarización;
 - (vii) Los indicadores financieros dan cuenta de bajos niveles de morosidad y alto crecimiento del crédito interno, por lo que tampoco son causal de una intervención sobre la economía;
 - (viii) La pobreza, medida en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas, como puede apreciarse, también está en ligera reducción, así como los coeficientes de distribución del ingreso que muestran más redistribución del ingreso.

Si los fundamentales, como se conocen a las variables claves de la macroeconomía, son estables y la economía está en ligero crecimiento o, en todo caso, no está en crisis ni en recesión, entonces, ¿cómo entender la intervención del FMI en el periodo 2019-2024? ¿por qué el FMI diseña un programa de consolidación fiscal y de reforma estructural en una economía que está en crecimiento con baja inflación y con disminución de la pobreza? ¿Por qué el gobierno de ese entonces decidió crear las condiciones de una crisis cuando, en realidad, no existía ninguna? No hay que olvidar que los programas SAF tienen por objeto abordar un problema de balanza de pagos “prolongado”, lo que, evidentemente, no es el caso de la economía ecuatoriana al momento de suscribir esos acuerdos.

De conformidad con el Artículo V, Sección 3(b)(ii) del convenio constitutivo del FMI, un “país miembro puede utilizar los recursos del Fondo únicamente si manifiesta que tiene una necesidad debido a su balanza de pagos, su posición de reservas o la evolución de sus reservas” (IMF, 2024c, pág. 17); sin embargo, los datos disponibles dan cuenta que el país no tenía un déficit importante de balanza de pagos ni “por encima de la línea” ni “por debajo de la línea” (que es la forma por la cual el FMI registra los flujos de balanza de pagos; “debajo de la línea” quiere decir reservas internacionales); tampoco sus posiciones de reservas estaban amenazadas porque, además, es una economía dolarizada; y, de otra parte, la evolución de sus reservas formaba parte del ciclo económico y no era, al menos en esa coyuntura, ninguna amenaza importante.

La única hipótesis plausible es considerar a los programas de ajuste del FMI que se impusieron al país, así como la intervención conjunta del Banco Mundial, el BID, la CAF y la USAID, no solo como programas económicos sino, fundamentalmente, como herramientas políticas que alteraron el balance del poder en el país y la correlación de fuerzas políticas en beneficio de los grupos empresariales más poderosos, el capital financiero y, por supuesto, las derivas geopolíticas de Washington.

Los datos dan cuenta que la apelación al FMI y al Banco Mundial que hicieron las elites del país fue más por razones de tipo ideológico-político que por cuestiones de macroeconomía. Si se quiere, la existencia de una supuesta crisis fiscal fue el pretexto para que el FMI altere las relaciones de poder en beneficio de las elites; de esta manera, la injerencia del FMI y del Banco Mundial fueron también una condición geopolítica para mantener al país bajo el radar de Washington y alejarlo, fundamentalmente, de Rusia y de China (el bloque de los BRICS), así como de los gobiernos progresistas de la región.

Si el FMI y el Banco Mundial intervinieron en la economía y alteraron las relaciones de poder en la sociedad fue, además, porque utilizaron un marco teórico y metodológico que les daba la razón, caso contrario su intervención habría carecido de legitimidad y pertinencia. Así, la metodología se convierte en un campo de disputa que revela un carácter político para cada uno de sus conceptos e instrumentos.

Para comprenderlo de mejor manera, es necesario discernir esa trama política de sus conceptos metodológicos a partir de la discusión y aclaración de uno de los conceptos claves para la intervención del FMI aquel de *déficit fiscal*, con una aclaración: no se trata de discutir la forma epistemológica por la cual el FMI integra el concepto de *déficit fiscal* en un marco teórico más amplio, sino de algo más concreto y puntual: la forma por la cual el FMI contabiliza de manera arbitraria el *déficit fiscal* y cómo procede a justificar toda su intervención en función de esa contabilidad espuria.

En otros términos, el FMI manipula la contabilidad fiscal para inventarse niveles realmente importantes de *déficit fiscal* y asume que ese tamaño de déficit fiscal provoca desequilibrios en cascada en la economía y que hay que sujetarlo a través de una rígida disciplina fiscal para “restaurar los equilibrios macroeconómicos”; es decir, y conforme se demostrará, el FMI, para justificar su intervención y la dureza del programa de ajuste, en este caso particular, se inventó el expediente de un déficit fiscal. Por ello, la primera disputa más importante que se presentará será aquella del “recurso del método”.

El método en disputa

En el documento del Marco de Asociación-País (*Country Partnership Framework*) para los años 2019-2023, el Banco Mundial reconoce todos los avances realizados desde el año 2007 hasta 2017 en materia de inversión pública, crecimiento económico, el acceso a servicios básicos que condujeron a elevar el nivel de vida de la población más vulnerable, entre otros aspectos:

La inversión pública de Ecuador fue la más alta entre sus pares estructurales, con un promedio del 11 por ciento del PIB entre 2007 y 2014. Muchas de estas inversiones ayudaron al país a mejorar los resultados sociales y su infraestructura: aumentó el acceso a los servicios de educación y salud y se construyó infraestructura de transporte clave. Además, a medida que el sector público inyectó recursos del auge petrolero en la economía, la actividad económica agregada y el ingreso de los hogares aumentaron. (World Bank, 2019, pág. 4).

Sin embargo, a pesar de todos esos avances, este modelo de crecimiento, según el Banco Mundial, era insostenible porque “limitaba el desarrollo del sector privado”; si bien se habían reconocido derechos a los trabajadores esto, finalmente, “redujo la flexibilidad del país para adaptarse a la crisis”; y el gobierno de ese entonces “impulsó una estrategia de sustitución de importaciones mediante la cual se aumentaron los aranceles sobre las importaciones para proteger la producción nacional” y trató de proteger los desequilibrios de balanza de pagos con controles a los capitales, incrementó el empleo público y “los salarios de los empleados públicos aumentaron, ejerciendo presión al alza sobre los salarios del sector privado”, todas estas medidas “introdujeron costos y rigideces para el sector privado” (World Bank, 2019, pág. 4).

Es en función de estas posiciones de principio que son claramente ideológicas, que el Banco Mundial elabora una narrativa que es consistente con su propia epistemología en virtud de la cual toda intervención pública distorsiona los mecanismos de mercado y, gracias a ello, considera que:

se necesita un ajuste concreto para evitar que la postura fiscal se vuelva insostenible. En este contexto, es importante que el país reconstruya sus reservas fiscales y desarrolle instrumentos para garantizar que estas reservas se utilicen de forma anticíclica ...

Mejorar la eficiencia del gasto público en los diferentes niveles de gobierno y orientar recursos hacia el gasto social prioritario ...

Incrementar la eficiencia y neutralidad del sistema tributario; ampliar las bases, eliminar gradualmente los impuestos distorsionadores y racionalizar los beneficios fiscales ... Abordar los desequilibrios externos y reconstruir las reservas internacionales para salvaguardar el régimen de dolarización (World Bank, 2018, págs. 11-12, énfasis agregado).

Se reconocen los avances en inversión pública, y ganancias sociales en redistribución del ingreso, pero, a pesar de ello, para el Banco Mundial habían ya condiciones *ex ante* que descalificaban el modelo de crecimiento económico y distribución del ingreso que el país aplicaba desde el año 2007. Con respecto a la apelación de que las reservas fiscales se utilicen de forma *anticíclica* se argumentará más adelante qué significa verdaderamente ese término tanto para el FMI cuanto

para el Banco Mundial, pero por lo pronto es necesario que se comprenda que la intervención del FMI se produce sobre una lectura de la realidad económica que es evidentemente ideológica.

Según el Banco Mundial, a partir de la crisis de los precios del petróleo, “el país se enfrenta ahora al difícil proceso de adaptar su economía a la volatilidad de los precios del petróleo y al endurecimiento de las condiciones financieras externas” (World Bank, 2019, pág. 24); por lo que el Banco Mundial considera imprescindible e impostergable: “fortalecer el marco de gestión de las finanzas públicas” para “garantizar una consolidación fiscal exitosa” (World Bank, 2019, pág. 12).

En otros términos, la descalificación a los logros obtenidos en el ciclo económico 2007-2017, no tenían nada que ver con la estructura ontológica de la realidad porque efectivamente se había producido una disminución de la pobreza, y una construcción institucional importante que había empezado también a resolver los problemas de la desigualdad y se habían reconocido derechos a los trabajadores, entre otros procesos sociales, con una fuerte inversión pública que había contribuido a redistribuir el ingreso a favor de los más necesitados.

Pero el FMI y el Banco Mundial descalifican a todo ese ciclo económico-político porque no estaba registrado dentro de las coordenadas del ajuste fiscal, es decir, como se trataban de políticas heterodoxas por fuera del mainstream del neoliberalismo eran consideradas como una “vía insostenible”, o, como lo expresa el Acuerdo SAF-2019 del FMI, en una coincidencia de términos con el Banco Mundial: “una senda fiscal insostenible”.

Es por eso que en estos documentos del Banco Mundial se diseñan, establecen, definen y estructuran los contenidos del ajuste fiscal bajo las siguientes líneas estratégicas: (i) apoyar la sostenibilidad fiscal para asegurar una consolidación fiscal sostenible en el tiempo; (ii) incrementar los ingresos fiscales y su eficiencia en al menos un 2% del PIB pero sin relacionarlos con el financiamiento al desarrollo; (iii) racionalizar el empleo y los salarios del sector público a partir de una agresiva política de despidos de funcionarios públicos y reducción de nómina y salarios públicos; (iv) promover una estrategia de ahorros de al menos 1,5% del PIB en compras públicas; (v) incrementar la eficiencia del gasto en educación para “hacer más con menos” (World Bank, 2019, págs. 20-21).

Se sigue que la consolidación fiscal no estaba hecha ni diseñada para resolver problemas reales de la economía sino para clausurar un ciclo económico heterodoxo y remitirlo nuevamente dentro del rigor de la ortodoxia del neoliberalismo. No había ningún déficit (ni fiscal ni externo) a resolver sino un proceso disciplinario para reinscribir a la sociedad, el gobierno, las instituciones y las políticas públicas en el redil neoliberal.

Ahora bien, son precisamente estos contenidos que habían sido trabajados por el Banco Mundial, al menos desde el año 2016, incluso con esas metas específicas, los que permiten situar el diagnóstico que realiza el FMI sobre la situación del país para legitimar y avalar el Acuerdo SAF-2019.

Según el análisis del FMI la economía está tan mal y en una vía tan incorrecta,

precisamente porque se ha salido del mainstream neoliberal, conforme el siguiente párrafo:

Contexto: Las autoridades enfrentan una situación difícil. Los aumentos salariales han superado el crecimiento de la productividad durante la última década, lo que ha provocado un deterioro de la competitividad. Esto se ha visto exacerbado por un dólar estadounidense fuerte (la economía de Ecuador está completamente dolarizada), lo que ha dejado el tipo de cambio real sobrevaluado. La deuda pública es alta y está aumentando, el gobierno enfrenta considerables necesidades brutas de financiamiento y las reservas internacionales son precariamente bajas. La reciente volatilidad de los precios del petróleo y el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales han exacerbado estas tensiones. (IMF, 2019a, pág. 1)

Estos criterios, como se había ya indicado, pero vale a pena recalcar, nacen desde el diagnóstico sobre la economía del país que realiza el FMI y el Banco Mundial desde una descalificación del ciclo económico anterior sustentada más por una visión ideológica que por la situación real certificada por los datos. Según el FMI y el Banco Mundial, el país vive una situación de crisis económica importante que debe ser resuelta de forma urgente. Si no existen indicadores de crisis, conforme se ha demostrado previamente, entonces no hay razón para un crédito SAF por parte del FMI y el país, incluso si pretende continuar su relación con el FMI, puede optar por otras líneas de crédito que se denominan contingentes y que no implican condicionalidad.

El FMI y el Banco Mundial necesitan de la crisis porque es su única posibilidad de legitimar su intervención. Como no existe ninguna, entonces proceden a crearla y magnificarla. Pero es una creación estrictamente ideológica porque no se corresponde a la estructura real de la economía.

Es por eso que en el Acuerdo SAF-2019, en el diagnóstico realizado por el FMI, se encuentra lo siguiente:

En el centro de los desequilibrios de Ecuador ha estado la búsqueda de una **senda fiscal insostenible**. La caída del precio del petróleo en 2014 expuso los **desequilibrios estructurales subyacentes de la economía** de Ecuador, incluido el **elevadísimo déficit fiscal primario no petrolero** y la creciente deuda pública. **El déficit fiscal general alcanzó un máximo del 8,2 por ciento del PIB en 2016** (el **saldo primario no petrolero**, incluidos los subsidios a los combustibles, fue del 7,6 por ciento del PIB en el mismo año). Este déficit se financió en gran medida mediante deuda interna a corto plazo, una reducción de las reservas del banco central y la colocación de deuda en los mercados internacionales a un alto costo... (IMF, 2019a, pág. 8)(énfasis añadido)

Como puede apreciarse, el diagnóstico del FMI da cuenta de una difícil situación fiscal producto, según el FMI de una “senda fiscal insostenible” que se evidencia por “el elevadísimo déficit fiscal primario no petrolero” y una “creciente deuda pública” que fue financiada mediante “deuda interna” (y no se ve qué de malo tendría ello habida cuenta que la mayoría de países lo hacen), y también de una disminución de las reservas del banco central, que tampoco se entiende mucho habida cuenta de

que se trata de una economía dolarizada que no necesita de reservas internacionales para sostener el tipo de cambio y que, además, por ser dolarizado, no tiene prestamista de última instancia.

Este diagnóstico que realiza el FMI sobre la situación económica del país está a contrapunto de aquellos indicadores macroeconómicos que se habían presentado previamente (Tabla No. 3) y que daban cuenta de una situación económica relativamente estable y con ligero crecimiento con las fluctuaciones obvias del ciclo económico.

Por tanto, ¿en dónde radica la diferencia? ¿por qué el FMI visualiza una crisis económica grave en donde aparentemente no hay ninguna? ¿Qué perciben el FMI y el Banco Mundial que no es visible para los datos oficiales del país? ¿En dónde radica el sesgo del análisis? ¿Puede ser quizá que los técnicos de FMI y del Banco Mundial sean buenos lectores de Saint Exupéry y que para ellos “lo esencial sea invisible para los ojos”?

Esta diferencia de visión se debe a los conceptos y variables metodológicas que el FMI utiliza para sus análisis de las políticas fiscales y monetarias. Su metodología es contable en el sentido estricto del término y parte del supuesto de universalidad, necesidad y suficiencia de su método. Es decir, no admite otras determinaciones que no sean aquellas de la contabilidad y sus registros definidos por ellos mismos. Por eso, utiliza conceptos que entran en contradicción con el ordenamiento jurídico del país, como aquel de **déficit primario no petrolero**.

Sin embargo, para llegar a este concepto de *déficit primario no petrolero* el FMI necesita, previamente, cuantificar al Estado y, para el efecto, procede de manera estrictamente contable sin ninguna mediación constitucional o jurídica de por medio y contabiliza todo lo que se le puede ocurrir que sea parte del sector público en un solo proceso contable; de esta manera define al Sector Público No Financiero (SPNF) de la siguiente manera:

El Sector Público No Financiero (SPNF, Sector Público No-Financiero) para los fines del programa está compuesto por el CG (Gobierno Central) y el CFDD (Cuenta de Financiamiento de Derivado Deficitarios), tal como se definen anteriormente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (incluidos los gobiernos municipales, los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales), las Cajas de Seguridad Social (incluidos IESS, ISSFA, ISSPOL y BIESS), Empresas Estatales No Financieras (...) Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), así como cuentas relacionadas con los pagos a operadores privados de concesiones petroleras (Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables). El Banco Central del Ecuador queda fuera del perímetro del SPNF. (IMF, 2020b, pág. 92)

Ahora bien, estas definiciones contables y metodológicas del FMI están, definitivamente, en total contradicción con la Constitución del país y con su ordenamiento jurídico, por las siguientes razones:

- (i) La Constitución señala en el artículo 286 que los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes (a esta relación se denomina *regla fiscal* y no tiene nada que ver con el concepto de regla fiscal del FMI -ver

supra) y es el fundamento para clasificar la relación ingresos-gastos del presupuesto del Estado. Conjuntamente con esta clasificación, se genera otra relación entre ingresos no permanentes que son aquellos que provienen de la enajenación de activos públicos como, por ejemplo, la venta del petróleo, y que se canalizan exclusivamente para la inversión de obra pública y el pago del servicio de la deuda pública que, a su vez, se contabilizan como gastos no permanentes. Así, la inversión pública se financia con las rentas que recibe el Estado y se registra en el denominado Plan Plurianual de inversiones. Al conjunto de esta relación entre ingresos permanentes y gastos permanentes, así como ingresos no permanentes y gastos no permanentes, se le conoce con el nombre de *resultado primario*. Ahora bien, si el resultado primario evidencia un déficit este no tiene relación con el gasto corriente porque se supone, de conformidad con la anterior regla macrofiscal, que está debidamente financiado por el ingreso corriente. La existencia de un déficit fiscal señala infraestructura pública que debe ser financiada. Es decir, el déficit del resultado primario no tiene nada que ver con el gasto corriente porque se trata de un gasto que ya está previamente asignado y presupuestado por el ingreso corriente. El ajuste en el gasto corriente no incide sobre el tamaño del déficit fiscal. Puede apreciarse que estas definiciones no corresponden a aquellas del FMI quien, a su turno, considera que el déficit fiscal se debe a un excesivo gasto público independientemente de dónde se genere.

La separación que hace la Constitución del Ecuador entre ingreso corriente e ingreso no corriente, así como entre gasto corriente y gasto no corriente (o también gasto de inversión) tiene como objetivo evitar que el *egreso permanente* se convierta en variable de ajuste en circunstancias en las cuales haya desequilibrio fiscal porque se trata del egreso que financia el cumplimiento, garantía y ejercicio de los derechos fundamentales; de ahí la disposición constitucional de autorizar la contratación de deuda pública siempre y cuando sea únicamente para financiar obra pública (Art. 290 numeral 3 de la Constitución); en otros términos, es el egreso no-permanente (pago del servicio de la deuda externa e inversión pública), la única variable de ajuste permitida por la Constitución y la ley

- (ii) La Constitución, por otra parte, reconoce y garantiza el régimen de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y los excluye del cálculo del presupuesto del Estado conforme al Art. 238 y 292, porque son parte del régimen autonómico del país por lo que su presupuesto no puede ser tomado en consideración para el presupuesto general del Estado;
- (iii) La Constitución también reconoce el estatuto de autonomía de la seguridad social y también lo excluye del presupuesto general del Estado según los Art. 370, 371 y 292;
- (iv) La Constitución define y establece los denominados “sectores estratégicos” en el Art. 313 y establece que para su manejo y control

exclusivo el Estado creará empresas públicas que serán autónomas del presupuesto general del Estado, según el Art. 315 y 292.

Por tanto, poner dentro de una sola cuenta de registro contable a entidades que pertenecen al régimen autonómico, a la seguridad social, a las empresas públicas, entre otras, no solo que es un error de método sino una contradicción constitucional que, si se aplica, como efectivamente sucedió con el FMI, suscitará antinomias y aporías que desordenarán la arquitectura jurídica e institucional del país.

Se puede indicar, por otra parte, que el FMI es muy celoso con su metodología del déficit fiscal y, en ese sentido, soslaya de manera radical cualquier alteración de tipo normativo y axiológico que afecte a su propio marco de contabilidad fiscal. Quizá el método del FMI sea parte de sus propias dinámicas, pero en el caso particular del Ecuador, ese método provoca problemas de fondo por su evidente contradicción constitucional y, por tanto, con el ordenamiento jurídico del país.

Es un error, por ejemplo, suponer que los subsidios a los combustibles (la cuenta CFDD) se registran en el presupuesto general del Estado como lo hace el FMI. Los subsidios a los combustibles no pueden ser registrados en el presupuesto general del Estado porque las leyes del país no lo permiten. Su registro, pago, compensación y administración corresponde a la empresa estatal de petróleo, Petroecuador E.P., que tiene un estatuto de autonomía constitucional. Por lo tanto, este gasto en subsidios no forma parte del cálculo del déficit fiscal porque no pertenece al presupuesto del Estado. Lo mismo con los gobiernos autónomos descentralizados que no pueden ser incorporados al Sector Público No Financiero porque forman parte del régimen autonómico reconocido por la Constitución y, además, manejan recursos propios que no pertenecen al gobierno central.

De hecho, el 30 de agosto de 2022, mediante Decreto Ejecutivo No. 548, el entonces presidente Guillermo Lasso dispuso el traspaso a la empresa pública Petroecuador E.P., el manejo financiero relacionado con todas las operaciones presupuestarias, contables y de tesorería para la compra de derivados importados.

Ahora bien, a partir de estos criterios de contabilidad fiscal, el FMI procede a una manipulación de registros contables para extraer un concepto que es menos pertinente aún para el ordenamiento jurídico del país, se trata del concepto de **balance (o saldo) primario no petrolero** (que, en realidad, correspondería a la diferencia entre ingresos permanentes y no permanentes).

Para que este registro contable sea plausible se necesita violentar el Art. 286 de la Constitución que establece que los egresos permanentes se financian con ingresos permanentes y el Art. 315 que establece la autonomía de las empresas públicas. Además, se necesita alterar la política fiscal que define la programación presupuestaria contenida en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP, solo de esa manera sería plausible el concepto contable de **balance primario no petrolero**, porque, de conformidad con la Constitución del país sería imposible, incluso contablemente, un déficit en el saldo primario no petrolero (porque los egresos permanentes siempre se compensan por ley con los ingresos permanentes).

A pesar de ello, el FMI define de la siguiente manera su concepto de **saldo primario no petrolero**:

El saldo primario no petrolero del SPNF se define como los ingresos no petroleros totales menos los gastos primarios no petroleros. Los ingresos primarios no petroleros se registran en efectivo. (IMF, 2019a, pág. 85)

Entonces, con estos supuestos que, como se argumentó no son ni constitucionales ni legales, el FMI expone sus datos que, por supuesto, son alarmantes pero que no tienen ninguna relación con los datos oficiales del país, como se muestra a continuación:

Tabla 4 Diferencias de cálculo del déficit fiscal entre la metodología del Banco Central y la del FMI, 2015-2019, en %

Periodo	DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) PRIMARIO SEGÚN EL BANCO CENTRAL Y EL MEF	DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) PRIMARIO NO PETROLERO SEGÚN EL FMI
2015	0,09	-4,01
2016	-3,41	-6,7
2017	-2,97	-4,2
2018	0,35	-1,8
2019	0,63	-1,5

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019) (IMF, 2019a)

Como es evidente, no hay relación alguna entre los datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (MEF) y del Banco Central del Ecuador con respecto a los datos del FMI relativos al resultado primario fiscal. Las discrepancias de método orillan a conclusiones radicalmente diferentes.

Pero el FMI va más allá aún y calcula un **resultado primario global no petrolero** que magnifica cifras que no corresponden de ninguna manera a la realidad del país, conforme la siguiente cita del Acuerdo SAF de 2019:

El déficit fiscal general alcanzó un máximo del 8,2 por ciento del PIB en 2016 (el saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios a los combustibles, fue del 7,6 por ciento del PIB en el mismo año) (IMF, 2019a, pág. 8).

En los datos del mismo documento del FMI, se menciona que el saldo primario no petrolero de 2016 en realidad fue de -6,7% del PIB. En el mismo Acuerdo SAF se menciona más adelante, en cambio otra cifra, -7,6%, pero el Banco Central, de su parte y para el mismo periodo, da el dato de -3,41%, que no tiene nada que ver con el nuevo dato del -8,2% que el FMI presenta en otra parte de su acuerdo SAF (Banco Central del Ecuador, 2019; IMF, 2019a). Como puede apreciarse, se trata de un

verdadero galimatías de cifras que se origina desde la particular forma del FMI de cuantificar el déficit fiscal.

Al año siguiente, es decir, 2017, el resultado primario fue de -2,97%. Y el año del ajuste, es decir, el año 2019, no había ningún déficit fiscal primario sino más bien superávit fiscal primario de 0.63%. Es decir, no había justificación alguna para imponer ningún tipo de ajuste económico.

Sin embargo, el mismo FMI reconoce haberse equivocado con los datos del déficit fiscal para esos años, al extremo que ese fue el pretexto que utilizó el FMI para dar por terminado el SAF-2019.

Así, el FMI indica lo siguiente:

Las revisiones de datos dieron como resultado déficits fiscales significativamente mayores en 2018 y 2019, en comparación con los previstos en el programa cancelado del SAF, y la consolidación fiscal medida por el Balance Primario No Petrolero (NOPBS, por sus siglas en inglés, P.D.) fue algo menor de lo previsto. Se estima ahora que el NOPBS tiene un déficit del 6,7 por ciento del PIB en 2018 y del 5,3 por ciento del PIB en 2019, en comparación con un déficit del 4,9 por ciento del PIB y del 3,4 por ciento del PIB en 2018 y 2019, respectivamente, estimado en el momento de la Revisión del SAF de diciembre de 2019. (IMF, 2020a, pág. 6).

Los Acuerdos SAF con el FMI dan cuenta que el concepto de “*déficit fiscal primario no-petrolero*” que el FMI utiliza para verificar la magnitud de la crisis fiscal en el país, no es una categoría analítica que permita comprender la estructura económica del país desde una perspectiva teórica diferente, sino una construcción ideológica con pretensiones normativas y, por tanto, vinculantes y sobre el cual se define todo el programa de consolidación fiscal; es una creación que nace de la manipulación contable de las cifras y del desconocimiento de la realidad jurídica del país y, en el mejor de los casos, demuestra indiferencia, por parte del FMI, a ese ordenamiento jurídico.

Estamos, evidentemente, ante la presencia de la introducción de un concepto metodológico cuyas consecuencias son importantes porque justifican y avalan el programa de consolidación fiscal con sus metas, objetivos, cronograma y mecanismos de revisión y control.

Si bien es cierto que en virtud del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, éste tiene la prerrogativa de utilizar sus propios marcos metodológicos, también es cierto que el FMI y cualquier otra institución financiera internacional tienen la obligación de respetar a la Constitución del país y a su ordenamiento jurídico conforme el criterio internacional de prevalencia constitucional (el Art. 424 de la Constitución indica que: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico”). No se puede, por tanto, imponer una determinada metodología sin una armonización previa con el ordenamiento jurídico existente del país.

El FMI comete, así, un **abuso metodológico** al reemplazar los conceptos constitucionales por aquellos conceptos de su propia metodología de cálculo de las finanzas públicas y, de esta manera, llega a conclusiones que no corresponden a la realidad.

Esto provoca antinomias y aporías de los créditos del FMI con el ordenamiento jurídico vigente porque, de acuerdo con la Constitución y la ley, la deuda con el FMI solo podría destinarse para balanza de pagos, pero el país está dolarizado y no posee un prestamista de último recurso, por lo que es un crédito que no financia el desarrollo y tampoco apoya los requerimientos fiscales, lo que lo aleja de las atribuciones constitucionales establecidas para la contratación de crédito público.

Para su particular forma de cuantificar el resultado primario, el FMI convierte a su método y sus variables en clivajes sobre los cuales se produce la consolidación fiscal. Entonces, habida cuenta de que se trata de un procedimiento fundamental y que legitima y justifica la pretensión de la *consolidación fiscal permanente*, es necesario comprender con más detalle esta manipulación metodológica del FMI a partir de su particular forma de concebir, registrar y auditar el denominado Sector Público No Financiero (SPNF), porque esta variable es tan importante que, en adelante, todas las metas de consolidación fiscal se calculan, establecen y controlan, precisamente, como porcentajes del SPNF sobre el PIB.

Hay, en consecuencia, dos formas diferentes de comprender al SPNF y, de esas formas, nacen dos dinámicas diferentes de política económica. Una de ellas tiene que ver con la Constitución y el ordenamiento jurídico del país; la otra, en cambio, procede de una forma particular de registrar los datos de las finanzas públicas y que proviene de los marcos metodológicos del FMI. Por ello, es necesario comprender con más precisión el porqué del abuso metodológico del FMI con respecto a este concepto de SPNF, porque para el FMI, el SPNF representa, realmente, “el tamaño del Estado”.

Análisis del método contable del FMI y el “tamaño del Estado”

El Sector Público No Financiero (SPNF) de acuerdo a la Constitución y la ley

El concepto de *Sector Público No Financiero (SPNF)*, es una técnica contable gubernamental que le permite al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del país realizar la programación fiscal de acuerdo a lo establecido por la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo y, de esta forma, asignar de manera selectiva la liquidez, así como su respectivo control y auditoría. Para el FMI, en cambio, el SPNF representa el “tamaño del Estado”. Se trata de dos visiones diferentes con respecto a un mismo concepto fiscal cuyas consecuencias son, asimismo, diferentes.

El SPNF está sometido a las reglas fiscales constitucionales contenidas en el Art. 286 de la Constitución que equilibran los ingresos permanentes con los egresos permanentes, y a las reglas de deuda pública contenidas en el Art. 290 numeral 3, así como a los límites de deuda pública definidos en las leyes fiscales. De otra parte, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, están también sometidos a reglas específicas con respecto a la utilización de sus recursos y su distribución entre gasto corriente y gasto de inversión de conformidad con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías, COOTAD. Pero en todos los casos la ley siempre respeta al régimen autonómico.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) define de la siguiente manera el SPNF:

Art. 148.- Contenido y finalidad.- Constituye el proceso de registro sistemático, cronológico y secuencial de las operaciones patrimoniales y presupuestarias de las entidades y organismos del Sector Público no Financiero, expresadas en términos monetarios, desde la entrada original a los registros contables hasta la presentación de los estados financieros; la centralización, consolidación y la interpretación de la información; comprende además los principios, normas, métodos y procedimientos correspondientes a la materia.

La finalidad del componente de Contabilidad Gubernamental es establecer, poner en funcionamiento y mantener en cada entidad del Sector Público no Financiero **un sistema único de contabilidad**, que integre las operaciones, patrimoniales, presupuestarias y de costos, para asegurar la producción de información financiera completa, confiable y oportuna, que permita la rendición de cuentas, la toma de decisiones, **el control, la adopción de medidas correctivas** y la elaboración de estadísticas. (énfasis agregado)

Como puede apreciarse, el concepto de contabilidad gubernamental de *Sector Público No Financiero* supone que el MEF tiene capacidad de control y de adopción de medidas correctivas para las entidades que lo conforman. Esto lo puede hacer porque las entidades que conforman el SPNF no son autónomas. Pero, en cambio, esto el MEF no podría hacerlo con entidades autónomas como los GAD, la seguridad social, las empresas públicas o la banca pública para el desarrollo, porque eso violentaría la Constitución.

El MEF no tiene capacidad de decidir en términos fiscales sobre ninguno de los sectores antes indicados porque estos son autónomos de acuerdo a la Constitución, por tanto, no pueden pertenecer al SPNF, porque eso significaría que los sistemas de contabilidad, registro, presupuesto, costos, operaciones patrimoniales, información financiera, entre otros, además de ser objeto de “medidas correctivas”, serían de competencia del MEF, habida cuenta de que las normas del SPNF son obligatorias para todas las entidades que lo conforman conforme lo establece la ley:

Art. 158.- Normativa aplicable.- El ente rector de las finanzas públicas tiene la facultad privativa para expedir, actualizar y difundir los principios, normas técnicas, manuales, procedimientos, instructivos y más disposiciones contables, que **serán de cumplimiento obligatorio** por parte de las entidades y organismos del Sector Público no Financiero (énfasis agregado).

Si son de cumplimiento obligatorio significa que no hay margen de autonomía, al menos, administrativa y financiera. Es decir, el SPNF, de acuerdo a las leyes del país, no representa, ni de lejos, ningún “tamaño del Estado” ni nada parecido.

Es por ello que el COPLAFIP en su Art. 74, numeral 15, cuando enumera los deberes y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas (SINFIP) exceptúa del SPNF a los GAD conforme el siguiente artículo del COPLAFIP:

15. Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, **exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados**. (énfasis agregado).

El MEF puede sujetar a la política fiscal al SPNF pero no aquella de los GAD ni de la seguridad social, ni las empresas públicas, porque todos ellos tienen recursos propios y, justo porque tienen recursos propios, no pueden pertenecer al SPNF:

Art. 92.- Sujeción a la política fiscal.- La determinación y cobro de ingresos públicos está sujeta a la política fiscal. La determinación y cobro de ingresos públicos del Sector Público no Financiero, **con excepción de los ingresos propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**, se ejecutará de manera delegada bajo la responsabilidad de las entidades y organismos facultados por ley. (énfasis agregado)

Y eso lo define de manera taxativa el COPLAFIP en el Art. 96 que define las etapas del ciclo presupuestario, en su inciso final se menciona lo siguiente:

Con la finalidad de asegurar una adecuada coordinación de procesos interinstitucionales en todas las fases del ciclo presupuestario, el ente rector de las finanzas públicas emitirá lineamientos a todas las entidades del Sector Público, **excepto los Gobiernos Autónomos Descentralizados**. Estos **lineamientos serán referenciales** para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. (énfasis agregado).

Los GAD no tienen por qué rendir cuentas al MEF porque son autónomos y el MEF no puede definir techos de gasto a los GAD por fuera de aquellas normas constitucionales existentes; si el MEF lo hace sería el abuso de competencias que no posee y una transgresión a la autonomía política de los GAD.

El COPLAFIP lo expresa con claridad: los GAD y todas las entidades autónomas que no forman parte del SPNF, podrán enviar sus proformas al MEF pero solamente con fines informativos:

Art. 112.- Aprobación de las proformas presupuestarias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas Nacionales, Banca Pública y Seguridad Social.- Las proformas presupuestarias de las entidades sometidas a este código, que no estén incluidas en el Presupuesto General del Estado, serán aprobadas conforme a la legislación aplicable y a este código. Una vez aprobados los presupuestos, **serán enviados con fines informativos** al ente rector de las finanzas públicas en el plazo de 30 días posteriores a su aprobación. (énfasis agregado).

La única obligación que tienen los GAD, la seguridad social y todas las entidades del régimen autónomo, es acreditar sus recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro en el Banco Central del Ecuador (Art. 163 del COPLAFIP) y al sistema centralizado de pagos que es manejado por el Banco Central.

En consecuencia, la autonomía política, financiera y administrativa de estos sectores les permite tener su propio sistema de información, control, gestión, procedimientos de sus presupuestos y esto significa que bajo ningún concepto pueden formar parte del SPNF; lo único que la ley establece es la posibilidad de consolidar la información con el MEF con fines de transparencia, control ciudadano y rendición de cuentas, conforme lo establece el Art. 175 sobre los Sistemas de Información (denominado e-Sigef):

Los gobiernos autónomos descentralizados, las entidades a cargo de la seguridad social, las empresas públicas y la banca pública establecerán sus propios mecanismos de información, para control ciudadano y remisión con fines de consolidación del Sector Público al ente rector de las finanzas públicas. Estos sistemas incluirán la información sobre lo dispuesto en este código y en la legislación vigente.

De esta manera, poner en un mismo saco a entidades que son autónomas y

considerarlas como parte del SPNF, como lo hace el FMI, es un *abuso metodológico* que afecta el *derecho a la seguridad jurídica* establecido en el Art. 82 de la Constitución.

El FMI está plenamente consciente de esta discrepancia jurídica que provoca antinomias y aporías, por ello, una de sus prioridades en la reforma estructural de la política fiscal fue, precisamente, alterar el concepto de SPNF conforme se verá más adelante.

¿Existe el balance fiscal no-petrolero?

Ahora bien, esta discusión sobre estos conceptos de metodología del cálculo fiscal es importante porque sobre ellos se definen las metas del programa de consolidación fiscal habida cuenta de que, para el FMI, el SPNF es, prácticamente, el tamaño del Estado. Reducir o controlar el gasto del SPNF equivale, para el FMI y el Banco Mundial a reducir al Estado en sí mismo.

En efecto, las *metas cuantitativas* que definen los *criterios de cumplimiento* se realizan como objetivos de reducción del *déficit primario no petrolero*, y ese déficit se calcula con la variable del SPNF, pero de conformidad con los términos metodológicos especificados por el FMI. Si no hay déficit primario no petrolero entonces no habría metas que cumplir y el programa de consolidación fiscal se caería por su propio peso. De ahí la importancia estratégica que tiene el método contable del FMI y el concepto de SPNF.

Con base en los datos presentados, se ha podido demostrar que el FMI manipula las cifras, y su concepto de ***“balance fiscal no-petrolero”*** es un abuso metodológico y una violación al sistema de cuentas nacionales establecido en el sistema de finanzas públicas y que tiene objetivos políticos evidentes: presentar cifras distorsionadas para legitimar sus prescripciones normativas y su estrategia de intervención sobre el país.

En efecto, si se utilizan los datos oficiales, puede apreciarse que en el año 2018 y 2019 no existen causales para la intervención del FMI porque los fundamentos de la economía: crecimiento, inflación, déficit fiscal, deuda pública, empleo, activos bancarios, morosidad del sistema financiero, saldos de balanza de pagos, entre otros, están dentro de límites aceptables de una economía que no está ni en crisis ni en recesión, ni, peor aún, en riesgo de default.

Si se utiliza, en cambio, la contabilidad engañosa del FMI, el déficit fiscal primario no-petrolero, se situaría en volumen mayor al -7% del PIB, y con ello se pretendería justificar el programa de ajuste y austeridad del FMI y sus metas fiscales de mediano y largo plazo.

El FMI, por tanto, a través de su metodología de contabilidad fiscal, y que consta en la respectiva Carta de Intención del Acuerdo SAF, altera los equilibrios institucionales contruidos para manejar la política fiscal, produce distorsiones y mal interpretaciones en los datos, que provocan una situación de pesimismo sobre la situación fiscal, con graves repercusiones para las expectativas de inversión, consumo y crecimiento. De esta manera, el FMI contradice las leyes, las normas y las regulaciones que se han establecido para cuantificar y regular las finanzas públicas.

Entonces, este abuso metodológico es la condición de partida y de posibilidad del programa de consolidación fiscal. Mientras más alto es el déficit primario no petrolero del SPNF, más intenso será el programa de consolidación fiscal del FMI y del Banco Mundial.

El programa de consolidación fiscal del FMI, cuestiones teóricas de base

Ahora bien, se ha mencionado en repetidas oportunidades que el FMI y el Banco Mundial buscan *consolidar* las finanzas públicas para hacer sostenible los niveles de deuda pública, de tal manera que puedan generar un ambiente adecuado de inversión y crecimiento económico sin presionar a la balanza de pagos. Se trata, a no dudarlo, de loables intenciones que, lamentablemente, escamotean el significado real del término cuando se constata los efectos de su aplicación.

El FMI y la literatura existente reconocen que los programas de consolidación fiscal implican menor crecimiento económico y afectan negativamente a la población y, en ese sentido, se pueden recuperar las mismas declaraciones del FMI en sus diferentes SAF con el Ecuador:

Es probable que la **consolidación fiscal** planificada **tenga costos para el crecimiento en el corto plazo**, pero se espera que las reformas por el lado de la oferta mejoren las perspectivas de crecimiento en el mediano plazo. (IMF, 2019e). (Énfasis agregado).

Además, la actual expansión de programas de asistencia social para cubrir una mayor proporción de las familias pobres permitirá que el gobierno pueda llegar a los segmentos más vulnerables de la población y **compensarlos por el impacto negativo de las medidas fiscales**. (IMF, 2020b, pág. 14) (énfasis agregado).

Se seguirá trabajando para mejorar la red de seguridad social ampliando la cobertura de los programas de transferencia de efectivo a las familias necesitadas. Esto ayudará a **mitigar el impacto adverso de la consolidación fiscal** en esos grupos vulnerables." (IMF, 2020d, Boletín de Prensa del pronunciamiento del Comité Ejecutivo del FMI), (énfasis agregado).

... una parte clave del programa fiscal se centrará en ampliar los programas de transferencia de efectivo para garantizar que las familias necesitadas reciban asistencia, **protegiéndolas de un impacto adverso de las medidas de consolidación fiscal**. (IMF, 2024a, pág. 13), (énfasis agregado).

De su parte, el Banco Mundial también reconoce que la consolidación tiene efectos recesivos directos sobre la demanda interna del país:

Si bien es fundamental para lograr la estabilidad macroeconómica, **la consolidación fiscal frenará el crecimiento económico en el corto plazo**, ejerciendo presión sobre los resultados sociales y desafiando al gobierno a proteger a los pobres y vulnerables durante este período. (World Bank, 2019, pág. 5), énfasis agregado.

Ecuador ha logrado avances significativos en la restauración de reservas fiscales en los últimos años, pero las continuas rigideces significaron que **la consolidación acarreó altos costos económicos y sociales**. La consolidación redujo el déficit fiscal (...), estabilizó la deuda pública, redujo los atrasos, restableció las reservas internacionales (...) Sin embargo, **también frenó la demanda interna**. (World Bank, 2024b, pág. 14), énfasis agregado.

La literatura académica también coincide en señalar el rol recesivo de las políticas de consolidación fiscal. Así, en un estudio del año 2020 para 14 países de América Latina, en un periodo que va de 1989 a 2016, varios investigadores encontraron que “una consolidación fiscal del 1% del PIB reduce el PIB real en un promedio de 0,9% del PIB en dos años”, con una variación de “0,9% del PIB en Uruguay y 3,8% del PIB en República Dominicana”. (Carriere-Swallon, David, & Leigh, 2021, págs. 3-5). Así, la “consolidación fiscal tiene, tradicionalmente, efectos contractivos” (Ibidem).

El Banco Central Europeo también reconoce que la consolidación fiscal tiene efectos adversos sobre la demanda efectiva interna en el corto plazo (European Central Bank, 2010, pág. 20), y el único argumento que justifica la consolidación fiscal es que la situación económica del país, a largo plazo, podría estar peor sin ella, es decir, se utiliza un contrafáctico como argumento de validación; en efecto, esa es la conclusión de varios investigadores del propio FMI: “la consolidación fiscal tiene, frecuentemente, en el corto plazo efectos adversos para el desarrollo y la distribución del ingreso comparado con el periodo pre-consolidación. Aún así, la consolidación puede mejorar el performance del desarrollo con relación al contrafáctico de la no-consolidación” (Balasundharam & and others, 2023, pág. 5), estos autores también reconocen que, en el corto plazo, la consolidación fiscal conduce a un deterioro en la distribución del ingreso (ibid, pág. 9).

También han demostrado que:

una consolidación fiscal (más impuestos y/o menos gasto) reduce la demanda y la producción agregadas, al menos en el corto plazo, en comparación con el período previo a la consolidación. El trabajo empírico ha confirmado esta predicción. (Balasundharam & and others, 2023, pág. 9)

En consecuencia, se puede destacar, como noción previa, que la consolidación fiscal siempre y en todo momento es contractiva o recesiva. Ahora bien, por supuesto que hay una excepción a esta noción y es aquella que considera que existe algo así como una *consolidación fiscal expansiva* que, en realidad, es una especie de contradicción en los términos (una *contradictio in adjectio*).

Este concepto de *consolidación expansiva* le pertenece a Alberto Alesina, Silvia Ardagna, entre otros (Alesina & Ardagna, 1998; Balasundharam & and others, 2023; Daniel, Davis, Fouad, & Van Rijckeghem, 2006; European Central Bank, 2010; Okwuokei, 2014). Empero, es un concepto que no tiene pertinencia epistemológica porque trata de empatar dos dinámicas contradictorias: el ajuste de la demanda agregada y los rezagos que produce en la oferta agregada, con el crecimiento de la economía. Por consiguiente, al ser un imposible lógico se considerará, en el presente estudio, al concepto de *consolidación expansiva* como un criterio puramente ideológico sin pertinencia ni rigor analítico ni académico.

Se puede remitir los trabajos, entre otros, de Mark Blyth, a la demostración del carácter ideológico de este concepto del FMI. Como lo indica Blyth y calza perfectamente al FMI: “las ideologías sólidas funcionan por la doble razón de que no solo son inmunes a los hechos empíricos, sino que pruebas contrarias sirven en realidad para fortalecerlas”. (Blyth, 2014, pág. 19).

Entonces, ¿Por qué, salvo excepciones, el consenso académico y el mismo FMI y Banco Mundial consideran a la austeridad fiscal como recesiva o contractiva? Porque la consolidación fiscal (o austeridad fiscal) reduce, por definición, la demanda agregada de un país y, dentro de ella, apunta a las dos variables más importantes que la conforman: la inversión y el consumo. Precisamente por ello se denominan *políticas de ajuste*.

A la suma del consumo privado, la inversión interna y el gasto público, el FMI lo denomina “absorción” (IMF, 1987, pág. 5). Quizá sea conveniente detallar algo más el “enfoque de la absorción” porque es el marco metodológico de base de todos los programas de ajuste del FMI.

En el documento *Aspectos teóricos sobre el diseño de los programas de ajuste*, el FMI detalla de la siguiente manera su enfoque de la absorción:

La diferencia entre el valor de la producción nacional (Y), que es igual al ingreso, y la absorción (A) es la balanza comercial de bienes y servicios, que a veces se denomina vagamente balanza en cuenta corriente (CA).

$$CA = Y - A \quad (1)$$

La cuenta corriente muestra un superávit si el ingreso excede la absorción y un déficit en el caso inverso. Esta información ilustra el importante principio de que un déficit en cuenta corriente puede reducirse mediante una disminución de la absorción (en relación con el ingreso) o mediante un aumento del ingreso (en relación con la absorción). El análisis de la política macroeconómica en una economía abierta sobre la base de esta relación se denomina "enfoque de absorción". (IMF, 1987, pág. 5)

El *enfoque de la absorción* explica la lógica del ajuste económico:

En muchos casos, la fuente de una demanda interna excesiva es el sector gubernamental, o más ampliamente el sector público, y **una combinación de una reducción de los gastos del sector público y un aumento de los ingresos parece ser la forma más directa de reducir la demanda interna**; de manera similar, **el consumo y la inversión privados pueden reducirse aumentando los impuestos**. (IMF, 1987, pág. 6, énfasis agregado).

Más allá de la crítica que pueda realizarse a este “enfoque de la absorción”, y sus modelos correlativos como el *enfoque monetario de balanza de pagos* o el *Modelo Mundell-Fleming*, que relacionan de manera arbitraria los activos externos del país con la producción interna, la cuestión es que el FMI considera que todo desequilibrio externo se produce por desequilibrios internos que, a su vez, son originados sea por el exceso de demanda, o de gasto público. El FMI considera a la *absorción* como la responsable del excesivo consumo que presiona sobre la balanza de pagos y, por esa vía, sobre el tipo de cambio, el déficit fiscal y la deuda pública.

Al existir un gasto público que el FMI considera siempre en exceso no importa cuál sea su volumen real ni su relación con las necesidades del país y su economía, este gasto público conducirá indefectiblemente al déficit fiscal que solamente podrá solucionarse por la contratación de más deuda pública, de tal manera que únicamente la reducción del gasto público y el incremento de impuestos, sobre todo indirectos para crear “amortiguadores fiscales”, pueden solucionar de manera

consistente, consolidada y permanente el déficit fiscal, la deuda pública y las presiones sobre el tipo de cambio y la inflación.

Es decir, si se reduce al mínimo el gasto público, también se reduce al mínimo el déficit fiscal y, de esta manera, se reduce al mínimo la necesidad de endeudamiento público. A esta reducción al extremo de todo gasto público, el FMI lo denomina *sustentabilidad fiscal* o, también, *consolidación fiscal*.

A la ideología subyacente a este enfoque se la denomina *austeridad fiscal* y está relacionada con la *responsabilidad fiscal* y la *disciplina fiscal* (Blyth, 2014). Según el FMI, si se reduce el consumo, la inversión y el gasto del gobierno (es decir, la *absorción*), entonces esto pondría a la deuda pública en una vía sustentable y, a partir de ello, se aliviaría la presión sobre la balanza de pagos, el tipo de cambio y la inflación.

¿Por qué descargar el peso del ajuste sobre la absorción en vez de apostar al incremento del ingreso nacional por la vía de la producción?, porque, según el FMI “generalmente es más fácil reducir la absorción que aumentar la producción” (IMF, 1987, pág. 6). Sin embargo, es relativamente obvio que la reducción de la “absorción” genera recesión o, en todo caso, un menor crecimiento económico.

Es ahí cuando el FMI y el Banco Mundial consideran que el crecimiento económico deberá venir de la mano de las empresas y el sector privado. A esta apelación al sector privado para que saque a la economía de la recesión a la que la llevan las políticas de ajuste estructural del propio FMI y Banco Mundial, ellos lo denominan *enfoque de la oferta*; así, por ejemplo, para el Banco Mundial el “sector privado necesitará convertirse en un motor de crecimiento más importante para romper el ciclo de altibajos económicos del Ecuador y lograr un crecimiento sostenible” (World Bank, 2024b, pág. 14); o, en su defecto: “una mayor participación del sector privado es clave para catalizar el crecimiento económico en un entorno fiscal restringido” (World Bank, 2019, pág. 43).

Sin embargo, el programa de ajuste no define la forma de utilizar la capacidad productiva existente que se mantiene ociosa por la reducción de la demanda efectiva y, tampoco, indica cuál sería una tasa deseable de crecimiento de la inversión ni su financiamiento. El problema es que, si crece la inversión y esto empuja al consumo, entonces habrá necesidad nuevamente de remitir la demanda agregada hacia abajo para evitar nuevas presiones inflacionarias. El programa de consolidación fiscal está prisionero de tautologías, y errores epistemológicos importantes.

La austeridad fiscal crea el marco teórico que le es pertinente. Manipula las cifras y se sustenta en un modelo teórico (aquel de la absorción y del enfoque monetario de balanza de pagos) que tiene debilidades epistemológicas y metodológicas importantes, pero que le ayuda a sustentar su parte normativa y prescriptiva.

Para llevar adelante la *austeridad fiscal* se establece un detallado programa de reducción de gasto público, a través de varias medidas que, como se había visto, toman como baremo al SPNF a quien el FMI y el Banco Mundial consideran, como ya se había analizado, equivalente al tamaño del Estado.

Esto puede apreciarse en el siguiente documento del SAF de 2020 con el Ecuador:

En términos más generales, el programa apuntaría a una **consolidación fiscal** de 5,5 puntos porcentuales del PIB del saldo general del SPNF durante 2019-25 (... incluidos los subsidios a los combustibles) ... Esta consolidación, ... ayudará restaurar la sostenibilidad colocando firmemente la deuda pública un camino en declive... La **consolidación fiscal** prevista es realista... **El impacto negativo de la consolidación fiscal sobre el crecimiento deberá ponderarse frente a las ganancias de confianza derivadas de importantes mejoras iniciales en el perfil de deuda pública** y medidas a corto plazo para fortalecerla instituciones nacionales, sustentadas por las autoridades programa de reformas apoyado por el nuevo acuerdo SAF. (IMF, 2020b, pág. 14)

En el párrafo anterior del SAF-2020 puede distinguirse con precisión lo siguiente:

(i) el FMI apunta a una reducción del gasto público de alrededor del 5,5% del PIB durante todo el periodo del ajuste (2019-2025). Esto quiere decir una reducción bruta de todo el gasto de manera independiente de si se trata gasto corriente o gasto de inversión. El único gasto que el FMI no toca es aquel del pago de la deuda externa pública. Si una consolidación fiscal del 1% produce una reducción del PIB en, al menos, el 0,9% (Carriere-Swallow, David, & Leigh, 2021), (aunque Blanchard y Leigh calculan 1% de reducción del PIB por 1% de consolidación fiscal (Blanchard & Leigh, 2013), esto significaría que, en el periodo en mención, el PIB se habría reducido, por lo mínimo, en un 2,7% o, en todo caso, la economía incluso podría crecer, pero habría resignado alrededor de un 5% del PIB de este probable crecimiento en virtud del cumplimiento del programa de consolidación fiscal. En otros términos, si el país hubiese optado por no adoptar el programa de consolidación fiscal habría crecido económicamente en, al menos, un 5% adicional, al menos en ese periodo. En las conclusiones se determinará que el sacrificio que hizo el país fue incluso más allá del 5% del PIB.

Es por ello que los programas de consolidación fiscal del FMI *siempre* son recesivos (y el propio FMI y el Banco Mundial, de hecho, así lo reconocen). Los datos del país demostrarían, además, que se cumplió, y con creces, el escenario de recesión, desempleo, desinversión, pobreza, conflicto y violencia social que siempre se anticipa que ocurrirá cuando se ponen en marcha los programas de consolidación fiscal del FMI (Ciminelli, Furceri, Ge, Ostry, & Papageorgiou, 2019).

Además, en el caso del Ecuador, se puede advertir que el FMI descartó el gradualismo para ir directamente por una vía de “ajuste brusco”; en efecto, en términos del FMI “si bien sería deseable un camino gradual”, el FMI, considera que “es probable que el acceso limitado al financiamiento obligue a **un ajuste brusco y concentrado al principio**” (IMF, 2019f, pág. 9, énfasis agregado);

(ii) se puede apreciar que las metas de consolidación fiscal están construidas sobre sus propias metodologías de cálculo del déficit fiscal, en la ocurrencia, el *saldo primario no petrolero*. Pero ya se había demostrado que ese concepto es un abuso metodológico y que altera la seguridad jurídica del país. Por lo tanto, el concepto de *saldo primario no petrolero*, en realidad, es discurso *ideológico*, pero también *político-económico* para justificar la condicionalidad estructural e imponer su alcance, ritmo y parsimonia, no para solucionar la situación real del país;

(iii) el FMI parte de una hipóstasis de una probable situación económica mejor si no se produciría la consolidación fiscal (“el impacto negativo de la consolidación fiscal sobre el crecimiento deberá ponderarse frente a las ganancias de confianza derivadas de importantes mejoras iniciales en el perfil de deuda pública” (IMF, supra); se trata de su apelación persistente al contrafáctico como proceso que legitima y justifica el programa de ajuste. Pero, la verdad es que nunca se produjo ninguna “ganancia de confianza” derivada de la disminución de la deuda pública, porque la deuda pública, a partir del programa de consolidación fiscal, se disparó y porque el sector privado, al menos en una economía como la del Ecuador, nunca tendrá ni la fuerza ni la capacidad para resolver por sí mismo cuestiones de inversión, empleo y redistribución.

Esta apelación a la hipóstasis de sus propios presupuestos es común en el FMI, el Banco Mundial e, incluso, el Banco Central Europeo (BCE). En efecto, el BCE, por ejemplo, a propósito de la consolidación fiscal, también se apalanca en la hipóstasis de que las reformas económicas de mercado mejorarán a la sociedad y, en virtud de ello, afirma que se deben transferir al sector privado todas las decisiones más importantes, entre ellas el empleo y la seguridad social para, supuestamente, maximizar el crecimiento económico:

Las reformas fiscales deben ir acompañadas de reformas estructurales de los sistemas financieros y de seguridad social y de los mercados laborales y de productos para maximizar los beneficios para el crecimiento y la sostenibilidad. (European Central Bank, 2010, pág. 7)

De esta manera, según el BCE: “se reduce la cantidad de ahorro utilizado por el sector público, dejando más recursos para la inversión privada” (European Central Bank, 2010, pág. 15).

Pero la evidencia empírica ha demostrado, al menos así lo confirman los datos del presente estudio (ver Conclusiones), que pocas veces, por diferentes circunstancias, se cumple la previsión del *enfoque de la oferta* y que los programas del FMI, a la larga, producen una recesión innecesaria en la economía y liquidan las posibilidades de la reactivación y la redistribución del ingreso. No obstante, es imposible para el FMI separarse de sus prejuicios de base y, por el contrario, siempre consideran que las fallas se deben a que el ajuste estructural no fue demasiado radical o no se cumplió de manera acordada.

Por ello es importante analizar el único acuerdo con el FMI que sí se cumplió en todas sus etapas y que fue aquel que sometió al país a la peor de sus crisis, se trata del SAF-2020, porque hay un consenso en el FMI y el Banco Mundial que, pese a sus problemas y dificultades, este ha sido el único Acuerdo que se ha completado de conformidad con lo previamente establecido.

De otra parte, la consolidación fiscal del FMI supone una separación radical entre política monetaria, política fiscal y financiera. La política monetaria se concentra en objetivos de control de la inflación; la política fiscal en la reducción del gasto público bajo el argumento de la *sustentabilidad*, mientras que la política financiera apela a las “buenas prácticas internacionales” y a la liberalización y desregulación financiera. Pero las sucesivas crisis del capitalismo, en especial aquella del año 2008,

dan cuenta que fue precisamente la desregulación financiera la causante real de la crisis (Ver por ejemplo las conclusiones de la Comisión del Congreso de EEUU sobre la crisis de 2008 como consecuencia directa de la desregulación y liberalización financiera (National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States , 2008).

Entonces, si el capitalismo sufrió las consecuencias de la crisis y obligó a repensar sobre la economía, cabe preguntarse: ¿estos acontecimientos alteraron de alguna manera la visión del FMI y del Banco Mundial y su marco teórico de condicionalidad estructural? La profundidad y la complejidad de la crisis de 2008, ¿produjeron alguna mutación teórica en el FMI? La respuesta es que “el marco conceptual de condicionalidad no ha cambiado significativamente desde que se creó el Fondo (en 1944, P.D.)” (IMF, 2009, pág. 6). Sin embargo, aunque el marco conceptual del FMI no se movió un solo milímetro durante la crisis financiera de 2008, sí produjo un temor real ante la crisis y puso en una nueva perspectiva al ajuste, aquel de proteger al sistema capitalista de sus propias contradicciones. Como se verá más adelante, el FMI sintoniza de manera absoluta el ajuste con los criterios de Basilea III, de tal manera que el ajuste se convierte ahora en una especie de determinación del enfoque de riesgo sistémico de Basilea III.

La necesidad de una conceptualización propia sobre la consolidación fiscal del FMI

El FMI utiliza una serie de conceptos que sirven como marcos de legitimidad teórica para la consolidación fiscal. Así, por ejemplo, cuando un gobierno decide regular a los mercados financieros y a los flujos de capital, el FMI apela inmediatamente el concepto de *represión financiera* para justificar la desregulación de estos mercados y oponerse a toda norma que implique regulación o control. Cuando se aplican los derechos de los trabajadores en función de protocolos internacionales de derechos humanos, como por ejemplo aquellos derivados de la OIT y, de alguna manera, se impide la explotación laboral, el FMI inmediatamente acusa a estos derechos laborales de causar *rigidez laboral* y pregona, para superarlo, la *flexibilización de los mercados de trabajo*.

Para justificar la disminución de los salarios a los trabajadores, el FMI legitima su posición como algo necesario para provocar el incremento de la *competitividad* del país. Cuando el programa de consolidación fiscal se impone por fuera de todo marco democrático, institucional y de control social, y sin hacer ningún caso a sus críticos y a sus víctimas, el FMI lo denomina *credibilidad de la política económica*. Cuando un gobierno no obedece sus prescripciones lo tilda de *populista*. Si hay sectores económicos que pueden generar competencia a los grandes bancos, como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, el FMI inmediatamente las acusa de *arbitraje regulatorio* (es decir, la capacidad de utilizar resquicios legales en beneficio propio).

Más allá de la pertinencia epistemológica de estos conceptos y su debate teórico, la cuestión es que para el FMI y el Banco Mundial, todos ellos forman parte de su “caja de herramientas” que les permiten justificar, avalar, imponer y establecer las coordenadas básicas de la intervención sobre las economías a partir de sus programas de consolidación fiscal y de *condicionalidad estructural*. Por tanto, se encontrarán esos conceptos a lo largo del programa de ajuste estructural como

mecanismos ideológicos que legitiman su aplicación, de ahí la necesidad de establecer su perímetro teórico dentro las coordenadas de la ideología.

Ahora bien, el FMI y el Banco Mundial están plenamente conscientes de las críticas a su *condicionalidad estructural*. Así, por ejemplo, el FMI establece lo siguiente:

muchos observadores ven la condicionalidad como una mano dura que socava la apropiación y, en casos extremos, interfiere con la soberanía. Además, muchas de las modalidades estándar del Fondo para el seguimiento de programas, como los criterios de desempeño, los puntos de referencia, las acciones previas, los exámenes y las exenciones, se consideran innecesariamente gravosas, creando un marco de seguimiento general que los miembros hacen todo lo posible para evitar, retrasando a menudo el momento en el que acuden al Fondo en busca de asistencia (IMF, 2009, pág. 4)

Este reconocimiento explícito por parte del FMI que son la “mano dura” del capitalismo y que interfiere con la soberanía de los países, no significa en absoluto que el FMI cambie o altere el rigor de la austeridad. Tampoco que incorpore más flexibilidad a sus programas de condicionalidad estructural. El FMI es una de las instituciones más rígidas y ortodoxas que cabe suponer en todo el capitalismo. Es una entidad conformada y apegada a fórmulas ortodoxas que no admiten la mínima discusión.

En consecuencia, y para los propósitos del presente estudio, necesitamos esbozar, desde la economía política, un concepto de *condicionalidad estructural* que comprenda, dentro de sí, a la *consolidación fiscal* y que nos permita percibir la magnitud, la importancia y la complejidad de sus consecuencias que tiene este concepto y su correspondiente aplicación.

Así, la *condicionalidad estructural* y su práctica correlativa de la *consolidación fiscal* podría ser conceptualizada de la siguiente manera:

A nivel conceptual epistemológico: la *condicionalidad estructural* es la síntesis y sistematización de un conjunto preestablecido de ideas sobre la economía y la sociedad, que consideran que los mercados tienen el atributo de autoestabilizarse a sí mismos siempre y cuando se permita que operen en contextos de libertad absoluta sus mecanismos de precios relativos que son los que conducen, por sí mismos, a la economía a posiciones de equilibrio; en ese sentido, la *condicionalidad estructural* asume un *ethos* pragmático de *reparación* del equilibrio general de la economía, provocado por la mediación del Estado a través de regulaciones, controles e intervenciones directas sobre la economía y que se manifiestan en la variable del gasto público total menos los ingresos públicos, es decir, el déficit fiscal como factor desencadenante de todos los desequilibrios tanto internos como externos.

De este *ethos* nace la despreocupación que tiene el FMI y el Banco Mundial de las consecuencias reales que provocan sus programas económicos y la creencia de que los mercados finalmente resolverán de forma adecuada la asignación de recursos (su *enfoque de la oferta* y su apelación constante al contrafáctico). Se trata de una serie de teorías que tienen, en su núcleo fundamental, una base metafísica porque el concepto de *equilibrio general* es imposible de demostrar racionalmente (ver más adelante).

Este conjunto de ideas se conoce con el nombre de *neoliberalismo*. Es precisamente por la creencia que los mecanismos de mercado restaurarán y llevarán por sí mismos hacia el equilibrio y que este equilibrio es la condición de posibilidad del crecimiento económico, que el FMI y el Banco Mundial crean una hipóstasis con respecto a la condicionalidad estructural y su creencia en el rol estabilizador de los mercados y se convierten en actores claves en la conversión del *neoliberalismo* como la ideología hegemónica. Más adelante se demostrará que este *ethos de la reparación del equilibrio de mercado* son una fase hacia la construcción del programa económico del FMI y del Banco Mundial, como una nueva *teoría del desarrollo económico*.

David Harvey indica que desde la gestión de la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos a inicios de los ochenta del siglo pasado y en adelante: “el FMI y el Banco Mundial se convirtieron en centros para la propagación y aplicación del “fundamentalismo de libre mercado” y “la ortodoxia neoliberal” (Harvey, 2007, pág. 29)(N.B.: hay abundante literatura sobre el neoliberalismo, pero se puede recomendar por la diversidad de enfoques teóricos: Cockett, (1995), Audier, (2012), Foucault, (2004), Harvey, (2007), Dumenil & Levy, (2004), entre los más importantes.

A nivel jurídico-normativo: la *condicionalidad estructural* interviene sobre los ingresos y gastos fiscales, pero también sobre los marcos institucionales y legales de los países imponiéndoles *reformas estructurales* que alteran su diseño institucional, por tanto, necesita fuerza normativa para convertir a la condicionalidad estructural en vinculante y de obligatorio cumplimiento; esto lo logra a partir de una ampliación del espacio de interpretación jurídico, en especial, del Art. IV así como del Art. V sección 3 de su Convenio Constitutivo; a partir de ahí el FMI impone sus propias premisas y lo hace de forma independiente al estatuto constitucional y legal de los países que se someten a sus programas.

El FMI y el Banco Mundial realizan una utilización estratégica de la noción de *pacta sunt servanda*, pero sin reconocer, en cambio, las obligaciones mutuas que entraña esta noción. Esta capacidad jurídica que se recarga sobre la soberanía de los países se asienta, en última instancia, en la fuerza y el poder geopolítico de Washington y del capital financiero internacional. Su capacidad de imposición normativo-jurídica es de tal nivel que pueden provocar cambios constitucionales por fuera del orden jurídico de los países. Su capacidad jurídica se respalda en lo que el FMI denomina “desarrollo de capacidades institucionales” para el ajuste estructural.

A nivel metodológico: la *condicionalidad estructural* utiliza su propio marco metodológico que tiene por objetivo: (i) desplazar los marcos metodológicos que puedan oponerse a sus propias prescripciones y que hayan sido creados, desarrollados y en funcionamiento en los diferentes países y en conformidad con sus propios marcos jurídicos; (ii) excluir de sus formas de cálculo aquellos elementos que pongan en contradicción las metas, objetivos y criterios de la consolidación fiscal; en ese sentido, la consolidación fiscal es una construcción ex ante en donde se tienen listas las respuestas independientemente de las preguntas; (iii) anular cualquier posibilidad metodológica que permita criticar o poner en discusión las formas de imposición del programa de consolidación fiscal y que eviten otra forma de evaluación de sus resultados; (iv) prescribir de manera taxativa

criterios de cumplimiento y definir estrategias de control y monitoreo sobre las cuales los países no pueden oponerse ni, tampoco, cambiar, alterar o discutir sobre su pertinencia. Con esos criterios, el FMI asume un principio de uniformidad en el tratamiento específico de los países (IMF, 2019h); y un método para el ajuste que implique, según ellos: “más realismo, granularidad, gradualismo y parsimonia” (IMF, 2019h, pág. 5 del PDF). (NB: por “granularidad” el FMI se refiere a *especificidad*, por “parsimonia” a hacer lo mínimo indispensable dentro de las condiciones de posibilidad existentes).

A nivel instrumental-operativo: el programa de *condicionalidad estructural* tiene su propia estructura, que se sustenta en el diagnóstico generalmente parcial, incompleto e insuficiente de la economía del país y, a partir de su propia metodología, se despliega un conjunto de condicionalidades que deben ser calibradas, definidas, impuestas, controladas y monitoreadas, a partir de una serie de metas de cumplimiento que tienen indicadores y criterios de validación que son desarrollados por el FMI y, sobre los cuales, los países que están obligados a cumplirlas no tienen la más mínima injerencia. Para ello, el FMI crea una serie de instrumentos y marcos de operación sobre los cuales ejerce un control absoluto y que le permiten adoptar criterios vinculantes sobre los cuales puede **escalar** la condicionalidad según su propio criterio y obligar a reformas puntuales, extensivas o estructurales que son, asimismo, de obligatorio cumplimiento.

Estos niveles epistemológicos, metodológicos e instrumentales pueden apreciarse en todos los programas de consolidación fiscal y son el marco sobre el cual se establece la condicionalidad estructural.

Tercera Parte

El epicentro del programa de consolidación fiscal del FMI de 2019: las reformas estructurales monetarias-financieras

El primero de marzo de 2019, el gobierno de Lenin Moreno, a través de Richard Martínez, entonces Ministro de Economía y Finanzas y Verónica Artola, Gerente General del Banco Central del Ecuador, dan inicio formalmente al retorno del FMI a partir de la suscripción de la primera Carta de Intención desde el año 2003 que, de hecho será aprobada diez días después por el directorio del FMI.

Sin embargo, se trataba de la culminación de un proceso que había empezado, al menos, desde el año 2016, y que, además, tenía como soporte el proceso de consulta con el FMI en función del Art. IV de su Convenio Constitutivo, realizado desde ese mismo año.

Ya, en ese entonces, el FMI definió que:

La prioridad para Ecuador es implementar un paquete de políticas activas para evitar una crisis de liquidez, realinear la posición fiscal con el financiamiento disponible, proteger la estabilidad financiera y abordar la sobrevaluación de la moneda. Esto incluye medidas para **gestionar el ajuste fiscal**, garantizar la liquidez y la salud del sistema bancario, **prepararse para las crisis** y apoyar la productividad, el crecimiento y la competitividad. A mediano plazo, y en una economía totalmente dolarizada, **la política fiscal necesita reconstruir reservas adecuadas y recuperar su posición de prestamista de último recurso** para cumplir su amplio papel de garantizar la estabilidad macroeconómica, y debe ir acompañado de **reformas estructurales**. (IMF, 2019b, pág. 9, énfasis agregado).

Lo que llama la atención en la revisión a la economía que hizo el FMI, y que constituye el primer paso hacia el ajuste estructural, fue su insistencia en “gestionar el ajuste fiscal”, “prepararse para la crisis” y, sorprendentemente, convertir a la política fiscal, es decir al presupuesto público, en “prestamista de última instancia” y todo esto debía venir acompañado de “reformas estructurales”, es decir, cambios institucionales.

Era la primera vez, al menos en esos términos y desde esas instituciones, que se exponía el criterio de que la política fiscal, en un contexto de dolarización, tenía que “reconstruir reservas adecuadas” para convertirse en “prestamista de último recurso” a fin de garantizar la estabilidad del sector financiero, porque se había supuesto que la dolarización implicaba la pérdida, precisamente, de un prestamista de última instancia en circunstancias de crisis sistémica y porque, además, el presupuesto gubernamental está sujeto a normas constitucionales y legales que hacen imposible que pueda convertirse en “prestamista de última instancia”.

Se supone, al menos en un contexto de dolarización en donde el gobierno carece de emisión monetaria que, en el supuesto de una *crisis sistémica* (es decir una quiebra bancaria generalizada), sean los accionistas de los bancos privados quienes cubran

los costos de esa crisis con sus propios recursos habida cuenta de sus propios errores y apuestas fallidas y de las prohibiciones constitucionales que impiden que el Estado asuma cualquier función de prestamista de última instancia, conforme al Art. 308 de la Constitución: “La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. Art. 308).

Ahora bien, esto muestra que el epicentro real de toda la condicionalidad estructural del FMI gira sobre la necesidad de otorgar a la especulación financiera mundial un soporte de estabilidad a partir de la conversión de la política fiscal en amortiguador y garante de sus apuestas especulativas.

Esto se debe a la crisis financiera y monetaria que se derivó a partir de la crisis de las hipotecas subprime de 2008 en EEUU y el resto del mundo. La crisis financiera se produjo por la posibilidad de la banca internacional de apalancamiento financiero casi sin límite, así como la titularización de hipotecas y de vehículos estructurados de inversión, gracias a la desregulación financiera obligó a que los denominados tres pilares de la regulación bancaria de Basilea II se demuestren incapaces de resolver y gestionar la crisis financiera mundial. Es por eso que, a partir de la crisis financiera de 2008, se define el criterio de riesgo sistémico, regulación prudencial, buenas prácticas internacionales, amortiguadores de liquidez y prestamista de última instancia, entre los más importantes, como los baremos claves para cubrir las apuestas riesgosas de la especulación financiera internacional.

Es decir, mientras que el ajuste, hasta antes de la crisis de las hipotecas subprime de año 2008, tenía como fundamento la globalización de los mercados y la lógica de las corporaciones transnacionales de salvaguardar sus intereses como inversión extranjera directa, de ahí la importancia de las reformas estructurales y la liberalización de mercados y la flexibilización laboral; a partir de la crisis 2008, en cambio, se generó tal temor que dio origen a conceptos que antes eran solamente referenciales, como aquellos de regulación macroprudencial por riesgo sistémico y amortiguadores de liquidez. De ahí la necesidad imperiosa del FMI de transformar el ajuste como mecanismo para crear a fortiori *activos de reserva* para proteger a los mercados financieros de cualquier posible crisis al estilo de aquella de 2008.

Es por ello que el FMI necesita fracturar la relación entre el sector monetario, esto es la gestión de las reservas internacionales que están en el Banco Central, así como el financiamiento al gobierno con respecto a la política fiscal y, además, hacerlo de forma radical. Para el FMI, en consonancia con Basilea III, es urgente reconstituir los *amortiguadores monetarios* a partir de la conformación de *activos de reserva*. El ajuste está hecho precisamente para eso: para provocar ahorros forzosos de tal manera que puedan cubrir o atenuar los riesgos de una crisis sistémica.

De esta manera, el FMI necesita provocar cambios institucionales de vastas y trascendentales consecuencias en el país, porque la política monetaria y fiscal están definidas dentro de un diseño constitucional y legal previamente establecido que impiden la conformación de *activos de reserva* como *amortiguadores monetarios* y *fiscales*. En otros términos, para crear esos *activos de reserva* que cumplan la función

de *buffers* (amortiguadores), al FMI no le queda otro camino que hacer volar por los aires la Constitución y el ordenamiento jurídico del país.

Esto nos orilla a la comprensión que el programa de ajuste estructural es algo más que un programa económico destinado a, según el FMI, estabilizar a la economía, porque supone, como condición previa, reformas estructurales tan profundas que alteran, nada más y nada menos, que a la Constitución del país.

A pesar de ello, el FMI indica lo siguiente: “El personal debe considerar cualquier riesgo legal potencial para la implementación de las reformas, como su constitucionalidad o posibles desafíos legales.” (IMF, 2024c, pág. 99). Sin embargo, cabe preguntarse, ¿por qué el staff del FMI decidió que había que construir *buffers* y *activos de reserva* sin importarles el riesgo legal de provocar cambios constitucionales espurios?

Hay que reconocer que la reforma a la Constitución y el cambio del marco institucional monetario y fiscal fue sinuoso y ambiguo, pero políticamente eficiente. El FMI empezó trazando límites y restricciones a las legítimas y legales funciones del Banco Central y su relacionamiento con la política fiscal. Es por ello que, desde el inicio del ajuste, el FMI indica que el Banco Central debe “suspender la emisión de pseudodineros. Debe evitarse el recurso a la emisión de Títulos del Banco Central (TBC)” (IMF, 2019b, pág. 12).

Esos *pseudo-dineros*, como los denomina el FMI, en realidad, eran mecanismos que permitían utilizar los ahorros del gobierno mantenidos en las cuentas del Banco Central para compensar sus posiciones de liquidez y de pagos. No eran *pseudo-dineros* sino el procedimiento tradicional y utilizado por todos los Bancos Centrales del mundo para colocar la liquidez del país en bonos gubernamentales y sin crear emisión monetaria porque se trataban de ahorros previamente existentes.

Pero de esa advertencia al Banco Central, el FMI avanza hacia la prohibición total de cualquier relacionamiento del Banco Central del Ecuador con la política fiscal y el financiamiento a la banca pública de desarrollo, en una clara confrontación con lo establecido con la ley hasta ese entonces existente; así, para el FMI las autoridades deberán demostrar la “intención de prohibir completamente todo financiamiento directo e indirecto del Banco Central al gobierno y al sector público no financiero” (IMF, 2019a, pág. 21).

Al mismo tiempo, el FMI obliga a que el Banco Central transforme sus reservas internacionales en “regla de respaldo” para cubrir pasivos bancarios privados, de tal manera que: “se introducirá un nuevo marco legal que requerirá que el banco central, con el tiempo, cubra todos sus pasivos frente a los bancos con reservas internacionales” (IMF, 2019a, *ibid*). Ese nuevo “marco legal” supone un nuevo tipo de gobernanza y, por consiguiente, una nueva institucionalidad para el Banco Central. Sin una nueva gobernanza e institucionalidad monetaria no habría forma de gestionar, manejar y canalizar el enorme ahorro fiscal que va a generar la consolidación fiscal.

En efecto, el programa de ajuste, en definitiva, está hecho para eso: para crear un ahorro forzoso a partir de incrementar los ingresos y reducir los gastos fiscales y

que se expresan bajo la noción de *superávit fiscal primario* y que tienen como objetivo central la conformación de *amortiguadores* necesarios ante la posibilidad de una *crisis sistémica*. Ahora bien, una vez que se ha creado ese ahorro, ¿dónde dirigirlo?, ¿cómo administrarlo?, ¿de qué forma impedir que las presiones políticas lo utilicen en función del ciclo político?

Ese ahorro tendrá que ser puesto en función de una variable básica advertida ya por el FMI: **“la política fiscal necesita reconstruir reservas adecuadas y recuperar su posición de prestamista de último recurso** para cumplir su amplio papel de garantizar la estabilidad macroeconómica” (IMF, 2019, *supra*, énfasis agregado).

Entonces, una de las prioridades del programa es construir *ex nihilo activos de reserva* a partir de un *ahorro forzoso* que nace desde la austeridad. Esas reservas adecuadas (“reserve buffers”, o también “liquidity buffers”, los denomina técnicamente el FMI), no pueden ser administradas directamente por el Estado porque este siempre está sujeto a presiones políticas y porque ello pondría en riesgo todo el programa de consolidación fiscal.

En efecto, ante la crisis que provoca este programa de consolidación fiscal y ante la presión social y la necesidad de ganar las elecciones, nadie garantiza que los gobiernos acudan a esos fondos de ahorro para solucionar problemas económicos de corto plazo.

El mismo FMI lo advierte: “la subordinación del Banco Central del Ecuador al gobierno y la falta de objetivos autónomos no proporcionan un sistema sólido para la gestión de los recursos del Banco Central, incluidos los desembolsos del FMI” (IMF, 2019a, pág. 27); es decir ¿quién puede garantizar que esos desembolsos del FMI no vayan, por ejemplo, a financiar obras públicas o de reactivación económica necesarias para ganar una elección? Si esos *activos de reserva* son puestos a discrecionalidad del gobierno este puede ponerlos en función del ciclo político de la economía y, por ejemplo, utilizarlos para ganar las elecciones.

A esta manera de ceder a las presiones políticas del momento y utilizar los fondos de ahorro de la consolidación fiscal, el mainstream neoliberal lo denomina *populismo económico*.

Entonces, ¿cómo separar la administración de estos “reserve buffers” o “liquidity buffers” del Estado y del “populismo económico”? ¿Cómo evitar que estos recursos, incluidos los créditos del FMI, sean puestos bajo la dinámica del *populismo económico* y evitar que sean utilizados “irresponsablemente”? En otros términos, ¿cómo evitar que los recursos que provienen del crédito del FMI, así como los ahorros forzosos de la consolidación fiscal, convertidos en *activos de reserva* deriven en financiamiento al desarrollo? Pues, a través de su transferencia a una institución que sea pública pero que, paradójicamente, no tenga nada que ver con el Estado, pero sí con el FMI.

Pero ¿cómo una institución que no tiene nada que ver con el Estado puede manejar recursos del Estado y, al mismo tiempo, obedecer instrucciones del FMI? Por medio de la conversión de esa institución en una especie de fideicomiso público o con

responsabilidades fiduciarias ante el Estado y, además, dependiente directamente del FMI.

Y es eso justamente lo que se consigue con este “nuevo marco legal” que establece la autonomía y la independencia del Banco Central y un régimen de gobernanza con “responsabilidades fiduciarias” con respecto al Estado, para el manejo de los *activos de reserva* transformados ahora como “reserve buffers” o “liquidity buffers”. El problema está en que para lograrlo se necesita cambiar la Constitución y la ley.

¿Es previsible una crisis sistémica en Ecuador?

La situación macroeconómica del país no presentaba, hasta la suscripción del SAF-2019 con el FMI, riesgos de crisis financiera en el país y, peor aún, crisis sistémica. Si no hay esa amenaza, entonces ¿por qué el FMI insiste en los “reserve buffers” y en el *prestamista de última instancia*?

Y la respuesta es porque el FMI parte de un *enfoque precautelatorio* con respecto a los *activos de reserva* que se genera con más urgencia a partir de la crisis financiera del año 2008. Ese enfoque de precaución, además, es inherente a la desregulación financiera que caracteriza a la globalización desde el fin del sistema de Bretton Woods en 1973. La historia del capitalismo muestra que las crisis financieras que derivan de la desregulación financiera, pueden poner en riesgo político al sistema.

Para el FMI y el Banco Mundial, los bancos tienen por sí mismos la capacidad de autorregularse y solo necesitan una regulación del Estado que sea “macroprudencial”, es decir, que respeten las reglas de regulación que han sido creadas por los mismos bancos privados. A esa capacidad que tendrían los bancos privados para regularse a sí mismos y vincularse a la globalización financiera, el FMI, en la senda de Basilea III, lo denomina “buenas prácticas internacionales”.

Sin embargo, el país ya vivió esas circunstancias en el año 1994 cuando liberalizó y desreguló al sistema financiero privado. Esta desregulación condujo de manera directa a la crisis financiera y monetaria de 1999-2000 que implicó la pérdida de la soberanía monetaria.

Pero la desregulación de los bancos sin un prestamista de última instancia genera aquello que la economía denomina “riesgo moral”. La especulación financiera, que es correlativa y consecuencia directa de la desregulación al sistema financiero privado, necesita, como soporte fundamental, de un prestamista de último recurso por si las cosas salen mal y aparecen los “cisnes negros” en la economía.

Sin ese soporte, sin esa base que puede evitar el riesgo moral, la desregulación financiera y su integración a los mercados financieros internacionales, no puede desplegarse. Los bancos tienen temor al riesgo (aversión al riesgo) y eso los hace más conservadores.

Los especuladores financieros no quieren arriesgar sus recursos sin saber que, previamente, estará el Estado para protegerlos y cubrirlos por si sus apuestas salen mal. Solo si tienen una red de seguridad financiera los especuladores saltan al vacío. El FMI está plenamente consciente de que la creación de estos *buffers* de reservas pueda crear riesgo moral:

...existe cierta preocupación de que las reservas de los bancos centrales como protección contra las disfunciones del mercado podrían aumentar el riesgo moral y llevar a las instituciones financieras y otros participantes del mercado a calcular incorrectamente los riesgos (IMF, 2015, pág. 13).

Pero esa conciencia de lo que está en juego no impide al FMI a actuar en consonancia con su necesidad de liberalizar los mercados financieros y crear, para ellos, la red de seguridad financiera a partir de los *activos de reserva*.

Ahora bien, quizá sea necesario otorgar un breve contexto a la desregulación financiera y la creación de esta red de seguridad financiera a través de los “reserve buffers” del FMI.

Banca a la sombra y especulación financiera

Para el efecto, es necesario indicar que en el contexto de la globalización hay una interrelación y correlación muy fuerte entre el sector real, el gobierno y el sector financiero internacional. La banca mundial ha creado una serie de instrumentos financieros muy complejos que relacionan al sector real con los bonos soberanos de deuda emitidos por los gobiernos. El principal mecanismo financiero que los integra son los denominados *derivados financieros* que se negocian por fuera, incluso de las bolsas de valores, en los llamados *mercados sobre el mostrador*:

Los derivados *vis-à-vis* son contratos negociados de manera bilateral, concebidos para aislar y transferir el riesgo de mercado o de crédito de una contraparte hacia otra. Dado que son negociados de manera bilateral, son elaborados a medida y se adaptan precisamente a las necesidades específicas de cobertura. Responden así a importantes necesidades económicas y de gestión del riesgo. Estimulan igualmente la innovación financiera y contribuyen a completar los mercados financieros. (Noyer, 2010, págs. I-II).

El mercado mundial de derivados financieros cobró importancia y visibilidad a partir de la crisis de las hipotecas subprime en EEUU y Europa en el año 2008. Sin embargo, ese mercado mundial de derivados financieros, aunque se negocian en los grandes bancos, en realidad, tienen tras de sí a toda una industria financiera que va más allá de los bancos y que se conoce con el nombre de *banca a la sombra*. (*shadow banking* es su nombre en inglés; Ver: (Pozsar, Adrian, Ashcraft, & Boesky, 2012; Tarullo, 2013; Claessens & Ratnovski, 2014).

La banca a la sombra utiliza los bonos soberanos de deuda emitidos por los gobiernos para colateralizar (es decir utilizarlos como garantía) varias inversiones financieras especulativas lo que genera algo que se conoce como *riesgo sistémico*.

En el caso del Ecuador, fue una apuesta errónea del entonces ministro de economía, Richard Martínez, en el año 2018, con dos actores claves de esta banca a la sombra como Goldman Sachs y Credit Suisse, los que casi llevaron al país al default y amenazaron al sistema de dolarización (ver infra) que solo pudo resolverse luego del crédito de 6,5 mil millones de USD del FMI y la suscripción del Acuerdo SAF-2020.

Es precisamente esta *banca a la sombra* la que está detrás de las *buenas prácticas internacionales* y de los cambios de *Basilea II* a *Basilea III*. En consecuencia, el FMI

quiere que el país retorne a la emisión de bonos soberanos de deuda, una deuda que, además, esta vez no tendría relación alguna con las necesidades del país sino como garantía para los especuladores de bonos de deuda y, además, pretende crear mercados domésticos de capitales vinculados directamente con esta *banca a la sombra*. Como requisito previo, para el FMI, es necesario crear una red de seguridad financiera a partir de la incorporación de las buenas prácticas internacionales al sistema financiero del país.

Para el periodo 2024-2027, el FMI considera, en efecto, que el Ecuador deberá retornar a los mercados financieros internacionales y emitir bonos por 7.5 mil millones de USD hasta el año 2028 y, además, contratar deuda multilateral (sin contar con el crédito de 4.000 millones de USD del FMI) por 10.395 millones de dólares para el mismo periodo, conforme el siguiente cuadro elaborado por el mismo FMI en el SAF-2024:

Tabla 5 Emisión de bonos y necesidades de financiamiento, 2024-2028, en millones USD

Estimación de las necesidades y fuentes de financiación bruta (en millones USD)					
	2024	2025	2026	2027	2028
Necesidad bruta de financiamiento	8.035	7.849	7.704	7.640	6.796
Fuentes de Financiamiento					
Doméstica	2.830	2.209	2.504	2.490	2.646
Financiamiento Externo					
IMF	1.500	1.200	500	500	250
Otras multilaterales	3.295	1.900	1.900	1.900	1.400
Emisión de bonos soberanos	0	1.500	2.000	2.000	2.000

Fuente: (IMF, 2024a, pág. 13)

Puede apreciarse que el FMI empuja al país a un proceso de sobreendeudamiento con fuentes internacionales, en especial multilaterales y emisión de bonos soberanos. Es necesario indicar que se trata de financiamiento con *fines precautelatorios*, es decir no es un financiamiento orientado al desarrollo, son recursos que irán a las reservas internacionales para cubrir las transferencias al exterior de la fuga de capitales y del pago de la deuda externa.

Es por ello que el Banco de la Reserva Federal de Nueva York (FRBNY), conjuntamente con el Banco de Pagos Internacionales (BIS), y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), han destinado líneas de crédito contingentes (*liquidity facilities*) para disposición inmediata del Banco Central del Ecuador:

En octubre de 2022, el FRBNY otorgó al BCE acceso a una línea de recompra FIMA de mil millones de dólares para operaciones exclusivas de banca central. Esta

facilidad permite al BCE acceder a recursos líquidos para potenciales necesidades a través de operaciones de reporto de valores (repo), que forman parte del portafolio de inversiones del BCE. Además, el BCE renovó su línea de swap con el BIS por hasta 840 millones de dólares como **medida de precaución en caso de escasez de liquidez en dólares**. En julio de 2023, el FLAR otorgó al BCE acceso a una línea de crédito contingente por hasta US\$230 millones. (IMF, 2024a, pág. 8, énfasis agregado).

La visión precautoria en economía tiene que ver con las sucesivas crisis del capitalismo y, en especial, aquella de 2008. Ante un escenario de posible crisis sistémica, se necesitará de “reserve buffers”, constituidos por *activos de reserva* que sirvan de “regla de respaldo” para cualquier escenario de transición monetaria o de crisis sistémica.

La nueva arquitectura para el Banco Central: hacia la nueva gobernanza monetaria

El Ecuador es un país que dolarizó su economía a inicios del año 2000, como resultado de una crisis sistémica sin precedentes en su historia reciente provocada por la desregulación a su sistema financiero y bancario (Paez , 2004). Fue tan profunda y afectó de tal manera a la sociedad que hubo un reclamo y una exigencia, desde la sociedad, por refundar sus marcos institucionales y cambiar su sistema político y su clase política, a la que identificaba como responsable directa de esa crisis; fue esto lo que creó las condiciones de posibilidad para la reforma política más importante del Estado desde el retorno del país a la democracia. Esta reforma política se condensa y sintetiza en la Constitución de 2008 que establece aspectos inéditos en derecho constitucional.

Esta Constitución establece un cambio cualitativo hacia la garantía y materialización de los derechos de la ciudadanía como el fundamento del Estado y, precisamente por ello, el primer artículo constitucional lo define como un “Estado constitucional de derechos y justicia”. En esa línea, y para evitar nuevamente otra crisis sistémica, la Constitución es muy estricta con los bancos privados, prohíbe su desregulación, y limita su acción en materia de política monetaria y financiera. El Art. 308 de la Constitución establece que las actividades financieras son un servicio de orden público y “prohíbe el congelamiento o retención arbitraria o generalizada de fondos o depósitos” conforme sucedió en la crisis de 1999.

En efecto, luego de la experiencia de la crisis de 1999-2000, la sociedad consideraba que bajo ninguna circunstancia se debería permitir que el sistema financiero privado maneje la política monetaria y financiera a su antojo y que estas políticas monetarias y financieras deben ser potestad, atribución y ejercicio exclusivo de la función ejecutiva que, además, estaba sometida a controles públicos, exigencias de transparencia y contrapesos institucionales. La sociedad exigió, además, un control estricto y una regulación permanente sobre el sistema financiero privado.

En medio de la crisis de 1999-2000, cuando miles de hogares perdieron sus ahorros de toda la vida por la quiebra bancaria, las únicas instituciones financieras que se mantuvieron en pie y que protegieron los ahorros de sus clientes fueron las cooperativas de ahorro y crédito. Ninguna de ellas quebró en la crisis de 1999-2000.

Es por eso que la Constitución de 2008 es más amigable con las cooperativas de ahorro y crédito a las que considera parte de la *economía popular y solidaria*.

En virtud de ello, en el Art. 303 de la Constitución se establece lo siguiente:

Art. 303.- La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es **facultad exclusiva de la Función Ejecutiva** y se instrumentará a través del Banco Central... (énfasis agregado).

Este artículo constitucional significa que el ámbito financiero y crediticio está sometido al control exhaustivo y forma parte de las prerrogativas de la función ejecutiva, justamente por la experiencia de la quiebra bancaria y la crisis sistémica de 1999-2000 cuando los bancos fueron dejados a su libre arbitrio y sin ningún tipo de control.

La Constitución también pone al sistema de dolarización bajo la responsabilidad directa del gobierno, porque no hay prestamista de última instancia y porque la dolarización se sostiene por los flujos de balanza de pagos, de ahí que la dolarización no puede estar en manos de los bancos privados, sino que deba formar parte de toda la política económica y, en especial, la política comercial, porque la balanza de pagos, en el caso de la economía dolarizada, se convierte en indicador monetario.

Por todo ello, es *imposible* sin previa reforma constitucional, declarar la independencia y autonomía del Banco Central, porque eso es incompatible con el esquema de dolarización vigente a esa fecha.

En efecto, la dolarización le dejó al país con una sola herramienta de política económica, la política fiscal. Pero la dolarización, al tiempo que otorgó estabilidad monetaria al país, le dejó sin capacidad de emisión monetaria y, por tanto, sin posibilidad de tener un prestamista de última instancia en circunstancias de *crisis sistémica*. Si se quiere, es el costo que el país debía asumir por la dolarización de su economía.

Ahora bien, el país había aprendido a manejar y gestionar el esquema de dolarización hasta el año 2019 cuando el FMI cambia radicalmente las reglas de juego y condiciona un cambio institucional en la política monetaria de amplias proporciones porque afecta de forma directa a la Constitución del país, y también altera el esquema de dolarización y lo lleva a un territorio frágil y pantanoso.

Sin embargo, en el estudio sobre el país que a partir del año 2016 llevó adelante el FMI, señala que el país debe “prepararse para la crisis” y que esa preparación incluye:

... evitar la financiación del presupuesto por parte del banco central; garantizar el rápido funcionamiento de los mecanismos de asistencia de emergencia para las instituciones financieras; suspender la emisión de TBC (Títulos Banco Central) y respaldar las acciones existentes con activos líquidos de alta calificación y en dólares. (IMF, 2019b, pág. 17)

Toda medida de control de balanza de pagos, así como todo control de la liquidez, para el FMI, puede “socavar la confianza en la dolarización” y, por tanto, deberían evitarse, así, según el FMI:

La introducción de instrumentos por parte del banco central para desincentivar las importaciones podría socavar la confianza en la dolarización y debería evitarse. Hay margen para simplificar las ineficientes y excesivamente complejas regulaciones de liquidez y se deben mantener los requisitos de provisión a la luz del aumento de los préstamos dudosos (ibid).

Además, el FMI insiste en la desregulación financiera, en eliminar las regulaciones sobre las tasas de interés, al tiempo que pretende la privatización del único respaldo que el país tiene en caso de quiebra de entidades financieras, el seguro de depósitos (COSEDE), en ese sentido, el FMI afirma lo siguiente:

El gobierno debería tratar de eliminar gradualmente los topes a las tasas de interés e introducir herramientas de gestión de riesgos (incluidos requisitos de relación préstamo-valor o deuda-ingresos) para proteger el sistema financiero. Deben realizarse esfuerzos para diversificar progresivamente el sistema de seguro de depósitos alejándolo de la deuda pública y permitir que las empresas privadas de gestión de activos reciclen los préstamos dudosos parcialmente provisionados. Las normas de ejecución hipotecaria y los marcos de insolvencia corporativa deben estar alineados con las mejores prácticas internacionales. (IMF, 2019b, pág. 17)

Es decir, el FMI recomienda al país dar marcha atrás en toda su política de control y regulación a los bancos privados y poner el Banco Central y la política fiscal al servicio de los bancos privados y sostenerlos en caso de una nueva crisis sistémica. En otros términos, fracturar todo el acuerdo social con respecto a la dolarización, el sistema financiero y el ordenamiento jurídico que se había construido hasta ese entonces.

Es por ello que, en el Acuerdo SAF-2019, el FMI indica que: “se introducirá un nuevo marco legal que exigirá que, con el tiempo, el Banco Central cubra con reservas internacionales todos sus pasivos ante los bancos privados” y que si lo hace, entonces “eso sería consistente con la necesidad en las economías dolarizadas de una regla de respaldo que respalde pasivos específicos desde el Banco Central ... con activos de reserva internacional” (IMF, 2019a, pág. 21).

Con esta maniobra, el FMI convierte al Banco Central en prestamista de última instancia ante crisis sistémicas con la utilización de recursos públicos que provienen directamente del presupuesto estatal. Esto, por supuesto, va a contravía de todo lo dispuesto hasta el momento por la Constitución y las leyes del país.

¿Cambió la Constitución el programa de consolidación fiscal en materia monetaria?

Entonces, cabe preguntarse: ¿en materia de política monetaria, propuso el FMI una reforma constitucional y cumplió con los requisitos para hacerlo? La respuesta es ambigua. Efectivamente, el FMI impuso una reforma constitucional al establecer la independencia y autonomía del Banco Central como una condicionalidad del ajuste estructural, pero nunca cumplió con los requisitos constitucionales para hacerlo.

Esto plantea una aporía jurídica: ¿puede una multilateral cambiar la Constitución de un país por fuera del ordenamiento jurídico? Evidentemente que la respuesta es que no puede hacerlo, empero de ello, en el caso del SAF-2019 así como del SAF-2020, el país cumplió las condicionalidades estructurales del FMI con el apoyo irrestricto de su sistema político y con la anuencia de su Corte Constitucional y llevó adelante cambios constitucionales por fuera de la norma prevista para hacerlo. Se trata,

evidentemente, de *cambios constitucionales espurios* que forman parte de su propuesta de “desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste estructural” (ver supra).

Este cambio constitucional espurio provocado y empujado por el FMI y el Banco Mundial se concretó con la aprobación, por parte de la Asamblea Nacional, de la *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización* (Asamblea Nacional del Ecuador, Mayo-2021).

Esta ley es la culminación de un proceso previo que empezó en el año 2018 cuando se tomaron decisiones que tenían como objetivo final lo siguiente:

- (i) La prohibición de toda forma de canalización del ahorro interno mantenido por el Banco Central hacia necesidades fiscales, por la vía de una proscripción directa de compra de cualquier tipo de bonos emitidos por el ente rector de las finanzas públicas, así como la interdicción de cualquier tipo de financiamiento a la banca pública de desarrollo;
- (ii) El cambio en la gobernanza del Banco Central del Ecuador hacia “responsabilidades fiduciarias” hacia el Estado, a partir de la declaración de independencia y autonomía del Banco Central y la conformación de Juntas Financieras y Monetarias separadas entre sí y nombradas por fuera del ordenamiento jurídico;
- (iii) La conversión de las reservas internacionales en activos de reserva (“*reserve buffers*”) a partir de la aprobación de una “regla de respaldo” para respaldar con activos públicos a los bancos privados;
- (iv) La transferencia de la auditoría interna del Banco Central hacia instituciones externas y la conversión de la política monetaria interna hacia las “buenas prácticas internacionales”;
- (v) La separación radical entre el ámbito financiero y el monetario;
- (vi) La desarticulación de la economía popular y solidaria y la convergencia de las cooperativas de ahorro y crédito hacia normativas bancarias;
- (vii) La preparación para afrontar una *crisis sistémica*.

Es un proceso que empieza en el año 2018 con la aprobación de la *Ley de Fomento Productivo*. En esa ley, como lo afirma el FMI:

La Ley de Desarrollo Productivo de 2018 ya ha introducido una serie de cambios bienvenidos, incluida la prohibición (i) de la compra de nuevos valores públicos por parte del banco central y (ii) de nueva financiación del banco central a los bancos públicos que posteriormente se invierte en valores emitidos por entidades del sector público (IMF, 2019a, pág. 21)

Uno de los objetivos centrales del SAF-2019 era, justamente, separar al Banco Central de la política fiscal como paso previo para su reforma integral, conforme lo afirma el FMI:

La subordinación del BCE al gobierno y la falta de objetivos autónomos no proporcionaron un sistema sólido para la gestión de los recursos del banco, incluidos los desembolsos del FMI. El programa incluye reformas estructurales para **restaurar la autonomía del BCE** y fortalecer su gobernanza y rendición de cuentas. (IMF, 2019a, pág. 27), énfasis agregado.

Es por ello que esos objetivos de esa Carta de Intención fueron sintetizados posteriormente por el FMI en el SAF-2020, de la siguiente manera:

Fortalecimiento de las bases institucionales de la dolarización. Esto requirió esfuerzos en varios frentes: (a) restaurar la prudencia en la política fiscal reduciendo el déficit fiscal y colocando la deuda pública en una senda descendente; (b) **fortalecer el marco institucional del Banco Central prohibiendo todo financiamiento directo e indirecto del gobierno por parte del banco central e introduciendo un nuevo marco legal que requiere que el banco central cubra todos sus pasivos frente a los bancos con reservas internacionales**; y, (c) aumentar la resiliencia del sistema financiero mejorando la supervisión financiera y la preparación para las crisis. (IMF, Oct-2020, pág. 45, énfasis añadido).

Ahora bien, como se había establecido anteriormente, en el año 2019, producto de las movilizaciones sociales de ese entonces, la Asamblea Nacional decidió negar y archivar el proyecto de Ley denominado "*Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero, y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas*", y enviado por el gobierno de Lenin Moreno como económico urgente en noviembre de 2019.

En ese proyecto de ley, el FMI había intentado ya aprobar la nueva arquitectura institucional del Banco Central en donde se establecía su independencia y autonomía. En la segunda y tercera revisión del acuerdo SAF de 2019, el FMI lo detalla de la siguiente manera:

El 18 de octubre, el gobierno presentó a la Asamblea Nacional un paquete económico de emergencia que incluía tres leyes que forman parte de los compromisos asumidos en el marco del programa respaldado por el FMI: la ley tributaria, el código orgánico del presupuesto y el código del banco central. Sin embargo, el 17 de noviembre, la Asamblea Nacional votó a favor de rechazar el paquete. (IMF, 2019c, pág. 5)

Ante este fracaso legislativo, el FMI se lamenta de la siguiente manera:

Sin embargo, el hecho de que no se aprobaran enmiendas al código monetario y financiero (COMYF) a finales de 2019 dejó al BCE con varios problemas sin resolver, entre ellos: (1) falta de independencia; (2) gobernanza débil; (3) baja cobertura de los depósitos del sector financiero con activos de reservas líquidos; y (4) falta de un objetivo claramente definido para el BCE y su papel en la estabilidad financiera sistémica. (IMF, 2020b, pág. 77)

Es por eso que el FMI considerará como un punto clave de la nueva condicionalidad estructural que se definirá en el año 2020, la insistencia en esas reformas porque, sin ellas, la consolidación fiscal se queda en el aire.

Por ello, en la matriz de Acciones Prioritarias (PAs) y Puntos de referencia estructural (SBs) (*Structural Benchmarks*), del SAF-2020, que es, además, el instrumento clave para el ajuste porque establece y define las condicionalidades y su cumplimiento (ver infra), se puede encontrar lo siguiente:

Acciones Prioritarias (PAs) y Puntos de referencia estructural (SBs) (<i>Structural Benchmarks</i>)			
Área de reforma	Condicionalidad estructural	Objetivos	Cronograma
Reforma del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) para el nuevo marco del Banco Central	Promulgación de enmiendas al marco legal del Banco Central, elaboradas en consulta con el personal del Fondo según lo comprometido en el marco del SAF de 2019, en línea con los elementos sustantivos y el proceso constitucional descrito en el punto 16 de la Carta de Intención firmada por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.	Fortalecer el marco de autonomía e independencia del Banco Central	Fines de enero de 2021

Fuente: (IMF, Oct-2020, pág. 87, énfasis agregado).

Como puede certificarse, esas enmiendas legales al marco normativo del Banco Central fueron diseñadas directamente desde el FMI:

“Las autoridades pretenden que la Asamblea Nacional adopte enmiendas al COMYF a finales de enero de 2021 (punto de referencia estructural, MEFP ¶16) ... Las autoridades planean comenzar el trabajo técnico sobre enmiendas al COMYF para reformar la ley bancaria y alinearla con los estándares internacionales, **con asistencia técnica del Fondo.**” (IMF, Oct-2020, pág. 18, énfasis agregado).

En la Carta de Intención del SAF-2020 que firmaron Richard Martínez como Ministro de Economía y Finanzas y Verónica Artola como Gerente General del Banco Central del Ecuador, ellos indican que su objetivo es: “(...) encaminar al BCE hacia un camino de acumulación gradual de reservas internacionales para respaldar plenamente tanto los depósitos de instituciones financieras públicas y privadas mantenidos en el Banco Central como las monedas en circulación” (IMF, 2020b, pág. 77).

Para ese efecto, ellos indican lo siguiente:

En este sentido, presentaremos a la Asamblea Nacional las enmiendas al COMYF, **elaboradas en consulta con el personal del Fondo** y según lo comprometido en el marco del SAF de 2019, **incluida la evaluación de salvaguardias y la asistencia técnica de 2019**, y promulgaremos esta ley aprobada por la Asamblea Nacional. Asamblea en ejercicio de sus competencias a finales de enero de 2021. (IMF, 2020b, pág. 77), énfasis agregado.

Efectivamente, el gobierno de Lenin Moreno cumplió de manera taxativa la condicionalidad estructural y envió el 23 de febrero del año 2021 las reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), al tenor de las condicionalidades estructurales establecidas por el FMI (El Comercio, 2021).

Ahora bien, en esta coyuntura pueden resaltarse los siguientes procesos políticos e institucionales:

- (i) La obsecuencia absoluta del gobierno y de sus autoridades económicas al *dictum* del FMI, a esto el FMI denomina *apropiación del ajuste*;
- (ii) El rol connivente del sistema político en la gestión, aprobación y puesta en marcha de las reformas estructurales de la condicionalidad estructural del FMI sin ningún tamiz crítico;

- (iii) El rol cómplice de la Corte Constitucional y la ineficacia o irrelevancia del control de constitucionalidad de las leyes relacionadas con la condicionalidad estructural del FMI; y,
- (iv) La inexistencia de disidencias, discordancias o cuestionamientos radicales por parte del ordenamiento jurídico y el sistema político, al *dictum* del FMI y el Banco Mundial.

Es decir, existió la permeabilidad del Estado para dejar pasar reformas de grueso calibre que alteraban de forma y fondo el texto Constitucional. En efecto, las reformas al COMYF son de tenor constitucional. El FMI no establece reformas contingentes ni accesorias al orden jurídico interno, sino que provoca un cambio constitucional importante y apunta directo a toda la arquitectura institucional del país. La independencia y autonomía del Banco Central del Ecuador no puede aprobarse sin afectar seriamente al texto constitucional y a todo el orden jurídico.

Evidentemente, su aprobación legal por parte de la Asamblea Nacional, genera aporías y antinomias jurídicas (porque son disposiciones legales, pero, al mismo tiempo, in o anticonstitucionales), que se inscriben de manera directa sobre el ordenamiento jurídico del país y lo transforman de manera trascendente, porque si el FMI quería cambiar la Constitución tenía que someterse a los requisitos que ello implicaba, pero nunca lo hizo porque nunca lo necesitó.

Es por ello que la pregunta que se hacía infra: ¿puede el FMI cambiar la constitución de un país por fuera de su propio ordenamiento jurídico?, supone una respuesta cuya consideración es problemática: efectivamente, el FMI sí puede alterar la Constitución del país y la prueba está, precisamente, en las reformas al COMYF contenidas en la *Ley para la Defensa de la Dolarización* que definen una nueva arquitectura financiera para el Banco Central del Ecuador: su independencia, su autonomía y su gobernanza con responsabilidades fiduciarias ante el Estado.

Si el FMI provocó un cambio constitucional de una magnitud sin precedentes, cabe preguntarse: ¿por qué no se activaron los controles de constitucionalidad de la Corte Constitucional para impedirlo? ¿Por qué no se produjo el debate respectivo habida cuenta que esta reforma altera no solo el estatuto del Banco Central sino todo el orden jurídico del país?

Y la respuesta, por lo pronto, excede al análisis de este capítulo, porque amerita una reflexión sobre la política y el sistema político en su relación con la condicionalidad estructural que será abordado más adelante con la ayuda de la hipótesis de la *democracia disciplinaria*; pero evidencia el hecho incontrastable de la capacidad política del FMI y del Banco Mundial para alterar de forma importante incluso el texto constitucional de un país.

Esto coloca a la condicionalidad estructural del FMI y del Banco Mundial, definitivamente, a otro nivel. Aquel de la capacidad política de estas multilaterales para plegar la institucionalidad del país, que incluye tanto al sistema político como a la Corte Constitucional, a sus propias prescripciones de manera independiente del texto Constitucional. El FMI y el Banco Mundial, con estas reformas al COMYF, demuestran estar más allá incluso de la Corte Constitucional del país y, por tanto, más allá de la propia Constitución del país.

Esto nos orilla a una comprensión más *in fine* de esta condicionalidad estructural porque da cuenta de una transformación institucional de magnitudes realmente considerables, por ello es necesario comprenderla en sus detalles para analizar sus consecuencias.

Las reformas constitucionales espurias en política monetaria

Las reformas al COMYF que nacen desde la condicionalidad estructural evidencian, como ya se había señalado, la capacidad de intervención del FMI y del Banco Mundial sobre la estructura institucional del país, su diseño, normatividad, alcance y estatuto constitucional; habida cuenta de su complejidad, se analizarán estas reformas bajo el siguiente esquema: (i) las contradicciones constitucionales de la autonomía e independencia del Banco Central del Ecuador; (ii) las contradicciones y aporías del régimen de gobernanza: (a) la apelación a las “buenas prácticas internacionales” para la política financiera; (b) la supresión del control y auditoría nacional por auditorías internacionales; (c) las denominadas Juntas de Política y Regulación Monetaria y Financiera; (d) los requisitos corporativos para la conformación de estas Juntas de Política y Regulación; (iii) las prohibiciones, separaciones y rupturas entre el Banco Central y el orden jurídico del país; (iv) la liberalización de la balanza de pagos; (v) las inconsistencias macroeconómicas y constitucionales de la “regla de respaldo”; y, (vi) la dimensión corporativa-privada de la reforma al COMYF.

La autonomía del Banco Central del Ecuador: la ruptura de la Constitución de 2008

El gobierno de Lenin Moreno envió, conforme su compromiso con el FMI, una serie de reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), a inicios del año 2021 en el proyecto de ley conocido como *Ley para la Defensa de la Dolarización* (Asamblea Nacional del Ecuador, Mayo-2021) que implicaban, suponían y llevaban adelante aspectos inéditos para el país porque, de hecho, como se había indicado, transformaban su texto constitucional de manera explícita. Lo curioso del caso es que, en esa coyuntura, nunca se activaron los controles de constitucionalidad y el sistema político procedió a discutir y aprobarlas sin mayor preocupación por estos “detalles”.

La independencia y autonomía del Banco Central se define y legisla en el artículo 19 de la reforma propuesta por el FMI (la *Ley para la Defensa de la Dolarización*) y que sustituye el antiguo artículo 26 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente texto legal:

El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía institucional, administrativa, presupuestaria y técnica.

(...) La instrumentación del régimen monetario le corresponde exclusivamente al Banco Central del Ecuador de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y las disposiciones de este Código (énfasis agregado)

Ahora bien, la frase: “*la instrumentación del régimen monetario le corresponde exclusivamente al Banco Central*” no está en conformidad con la Constitución de la República, como lo indica el mencionado artículo. Todo lo contrario, esta frase está en plena contradicción con la Constitución que establece que las “políticas monetaria, financiera, crediticia, cambiaria es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva”.

Es decir, hay una interpretación espuria de la Constitución por parte de la *Ley para la Defensa de la Dolarización* que, como se había precisado, es una ley realizada bajo la estricta supervisión del FMI. Esta interpretación espuria de la Constitución genera, obviamente, antinomias y aporías jurídicas que conducen a un “derecho ilegítimo” (Ferrajoli, 2004, pág. 135).

Sin embargo, el FMI retoma con esta reforma aquello que ya existía en el país antes de la reforma constitucional del año 2008. En efecto, si se revisa la Constitución de 1998 que fue derogada por la Constitución de 2008, se encuentra lo siguiente:

el Banco Central es una persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa. Tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. (Constitución Política del Ecuador, 1998).

Como puede apreciarse, la ley propuesta por el FMI y aprobada por el sistema político, es el retorno hacia un marco constitucional derogado que retrotrae el texto constitucional y lo trasgrede de forma importante.

Esta contradicción se hace patente si se revisa el artículo 22 de la *Ley de Defensa de la Dolarización*, que modificó el artículo 27 por este nuevo texto legal:

*En la consecución de sus objetivos y el desempeño de sus funciones, **el Banco Central del Ecuador será un ente autónomo y responsable** según lo dispuesto en este Código y la Constitución de la República, sin perjuicio de su deber de coordinar las acciones necesarias con los demás organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines. **En todo momento se respetará la autonomía del Banco Central del Ecuador** y sus decisiones responderán a motivaciones exclusivamente técnicas, que conlleven al cumplimiento de sus funciones y atribuciones”.* (Asamblea Nacional del Ecuador, Mayo-2021), énfasis agregado.

Pero la Constitución dice claramente que el Banco Central *instrumentará* políticas económicas definidas por la función ejecutiva. Así, la ley aprobada fractura el sentido unitario que tenía la política monetaria, financiera, cambiaria y crediticia y procede a separar al Banco Central de la función ejecutiva a la cual pertenece por diseño constitucional.

Ahora bien, el efecto directo de estas disposiciones es la *desvinculación material del Banco Central con respecto a la función ejecutiva*, pues a través de estas nuevas normas, la ejecución e instrumentación del régimen monetario se transforma, en efecto, en rectoría sobre la política monetaria. Sin embargo, al declarar la *autonomía e independencia del Banco Central* se le quitan sus competencias relacionadas con la política financiera, que ahora son responsabilidad de una nueva Junta de Política y Regulación Financiera.

Tales resoluciones son evidentemente contrarias a los artículos 261.5 y 303 de la Constitución del país, que aluden al régimen monetario como atribución exclusiva de la función ejecutiva. Técnicamente, el régimen monetario involucra toda la política monetaria que es facultad exclusiva de la función ejecutiva y esto por la obvia razón que el Ecuador es una economía dolarizada y las decisiones sobre la liquidez y su manejo nacen desde la política fiscal y la balanza de pagos.

La independencia y autonomía del Banco Central es la condición jurídica necesaria para: (i) la creación de un ámbito de gobernanza del Banco Central por fuera de la función ejecutiva, del plan nacional de desarrollo, del régimen de desarrollo y del

régimen del buen vivir; y del conjunto de la política económica y con responsabilidades fiduciarias ante el Estado; (ii) el manejo, control y gestión de la liquidez nacional a través de los mecanismos e instrumentos de la política monetaria por fuera de las disposiciones constitucionales establecidas al efecto, pero en plena convergencia con los intereses financieros privados, transnacionales y de las multilaterales, en especial, el FMI; (iii) la capacidad de decisión sobre las reservas internacionales para transformarlas en *activos de reserva*, los “reserve buffers”; (iv) la incidencia y capacidad de decisión sobre el endeudamiento público en desconexión con lo establecido en la Constitución y la ley; y (v) un régimen de auditoría independiente y autónomo de la institucionalidad del país.

En ese sentido se crea, sin cumplir con el procedimiento de enmienda constitucional, un nuevo ente autónomo que entra en directa contradicción con las normas constitucionales específicas al efecto.

Sin embargo, la afectación provocada por el FMI es más profunda porque altera el sentido del régimen de autonomías que, según la Constitución, está limitado exclusivamente a los gobiernos autónomos descentralizados, a las empresas públicas, a las universidades y al sistema de seguridad social.

Es decir, no existe margen jurídico para que el Banco Central se autoinstituya como ente autónomo con un régimen propio a través de una ley infraconstitucional como es el caso de la *Ley para la Defensa de la Dolarización*. La teoría constitucional del derecho establece que: “el paradigma del estado constitucional de derecho impone la coherencia y la completitud de las leyes ordinarias con respecto de las normas constitucionales; impone, en particular, la solución de antinomias generadas por normas que violan derechos de libertad, mediante su anulación jurisdiccional”, por ello, “se impone la eliminación de las antinomias entre normas de rango superior y de rango inferior” (Ferrajoli, 2004, pág. 136).

Ahora bien, una institución que pertenece por definición a la función ejecutiva, como es el caso del Banco Central, no puede ser independiente de la función de la cual forma parte, por ello, la Constitución no le reconoce un estatuto de autonomía e independencia. Al ser parte de la función ejecutiva, porque la Constitución le establece el rol de instrumentar las políticas monetarias, financieras, crediticias y cambiarias al Banco Central del Ecuador, de acuerdo al artículo 303, está sometido a un *control de tutela*, porque forma parte del orden jerárquico de la función ejecutiva. Es decir, constitucionalmente y de acuerdo al derecho administrativo vigente, una institución que forma parte de la función ejecutiva no puede reclamar para sí un estatuto de independencia y autonomía con respecto a la función del Estado a la que pertenece.

La Constitución le reconoce al Banco Central del Ecuador como persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la respectiva ley, pero no le concede ningún estatuto de autonomía e independencia para manejar por sí mismo la política monetaria y financiera.

La independencia del Banco Central implica varias separaciones estratégicas: (i) se separa la política monetaria de la política financiera, justo por eso se crean dos cuerpos colegiados paralelos y que tienen cada uno de ellos sus propios ámbitos y atribuciones: la Junta de Política y Regulación Financiera para el ámbito financiero, y la Junta de Política y Regulación Monetaria para el manejo de la liquidez y la

dolarización y desde las cuales se articula una “relación fiduciaria” con el Estado; (ii) se separa al Estado de la gestión de la liquidez y del manejo incluso de su propia liquidez a través de varias prohibiciones de financiamiento y de restricciones de manejo de liquidez desde el sector público; (iii) se separa la política monetaria y la política financiera de la política fiscal y de todo el sistema económico; (iv) se separa la política monetaria y la política financiera del régimen de desarrollo y, por tanto, del Plan Nacional de Desarrollo; (v) se altera el estatuto jurídico de las reservas internacionales para que se conviertan en “reserve buffers”, es decir, se transforman en un fondo de ahorro forzoso que está por fuera del alcance del gobierno.

Atribuirse una competencia que no posee y legislar desde esa competencia que da cuenta de una verdadera regresión de derechos, implica desconocer la disposición establecida en el Artículo 84 de la Constitución en virtud de la cual: “... *todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales*”.

La independencia y autonomía del Banco Central del Ecuador, al ser regresiva por no adecuarse formal y materialmente sus disposiciones a los derechos fundamentales y convertirse en una institución no solamente autónoma de la función ejecutiva sino definir sus decisiones a “motivaciones estrictamente técnicas”, también carece de eficacia jurídica conforme al Artículo 424 de la Constitución: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 191 Art. 424).

La independencia y autonomía del Banco Central del Ecuador también le sustrae a esta entidad de la obligación de sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, también entra en contradicción con el artículo 280 de la Constitución, además, el artículo 226 de la Constitución que establece que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias que actúen en función de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley, y estas no le otorgan al Banco Central del Ecuador ninguna competencia para definir la política monetaria, sino para instrumentarla.

Como es evidente, esta condicionalidad estructural del FMI y aprobada por la legislatura del país, desarma la Constitución y toda la arquitectura institucional que se había construido para manejar la liquidez, la planificación y la política económica. Genera antinomias jurídicas y contradicciones constitucionales que alteran todo el estatuto del derecho a la seguridad jurídica del país. Crean un desorden jurídico de proporciones importantes porque, prácticamente, somete al país a vacíos constitucionales que serán determinantes a futuro.

Las contradicciones y aporías del régimen de gobernanza: la apelación a las “buenas prácticas internacionales” para la política financiera

El FMI integra a la normatividad interna un concepto relativamente extraño y, además, inconstitucional, aquel de las *buenas prácticas internacionales* pero que es fundamental para la desregulación financiera y el paso a una regulación por riesgos de acuerdo a Basilea III.

En efecto, encontramos ese concepto en la reforma al Art. 6 del Libro 1 del COMYF en la *Ley de Defensa de la Dolarización*, bajo el siguiente enunciado normativo:

“Art. (...) Buenas prácticas internacionales.- Los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control, procurarán acoger como marco referencial los estándares técnicos internacionales relacionados con el ámbito de su competencia para la expedición de normativa y para el ejercicio de sus funciones, sujetándose estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la Constitución de la República del Ecuador.”

Las “*buenas prácticas internacionales*” es el nombre a una serie de regulaciones en materia de supervisión bancaria que han sido establecidas, en lo fundamental, por los convenios de Basilea III para la regulación y supervisión macroprudencial a los bancos. La apelación a las *buenas prácticas internacionales* busca plegar la normatividad interna de regulación, control y supervisión a los mercados financieros nacionales a las normas definidas por Basilea III que, en lo fundamental, responden a los intereses de los bancos privados internacionales en un contexto de riesgos sistémicos por sus altos niveles de apalancamiento financiero.

Se trata de subordinar las leyes de control bancario hacia aquellas de prudencia y desregulación que otorgan a los propios bancos privados la definición de los parámetros de ese control, vigilancia y regulación a sus actividades en un ambiente de riesgo inminente provocado, precisamente, por esa capacidad de apalancamiento.

Sin embargo, esas “buenas prácticas internacionales” que, en general, son marcos metodológicos indicativos para la regulación bancaria privada, no fueron discutidos en el debate constituyente ni pueden ser convertidos en ley orgánica como lo pretende el FMI, porque alteran de forma importante el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución según el cual, en primer lugar está la Constitución, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, los tratados internacionales relacionados con otras materias, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias y las normas regionales y ordenanzas distritales.

En efecto, al normar que los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control, adopten y acojan incluso como marco referencial las metodologías, normas, modelos de gestión e indicadores que subyacen a las “buenas prácticas internacionales”, integran a estas metodologías y normas internacionales al orden jurídico existente sin pasar ni recurrir al tratamiento que al efecto ha dispuesto la Constitución. En este caso al ser las normas de Basilea III un tratado internacional, deberían incorporarse al ordenamiento jurídico interno mediante el procedimiento adecuado establecido en la Constitución y en las leyes respectivas, antes de ser incorporados a la normativa interna.

Este sistema de gobernanza de las finanzas públicas a partir de este concepto de “buenas prácticas internacionales”, en realidad es inconstitucional, pues nunca cumplieron con la normativa vigente para aprobar tratados y protocolos internacionales. Es decir, no se trata de cuestionar el hecho de que la banca privada cambie el eje de su regulación y control hacia el riesgo sistémico, sino que se deben respetar las normas constitucionales y el ordenamiento jurídico interno para hacerlo. Esto es otra demostración que el FMI pasó por encima del ordenamiento constitucional y todo el diseño jurídico del país para imponer normas y regulaciones

en función de la globalización financiera y sin respetar ni la Constitución del país ni, tampoco, sus leyes.

La nueva gobernanza: las denominadas Juntas de Política y Regulación Monetaria y Financiera

La autonomía e independencia del Banco Central así como la separación entre actividades monetarias y financieras, exige un diseño institucional correlativo y funcional que es fundamental para el FMI, porque ese régimen de gobernanza tendrá que administrar, de una parte, los recursos que provienen del endeudamiento externo, incluido aquel del FMI y mantenerlos por fuera de toda intervención gubernamental que quiera utilizarlos para la reactivación productiva; y, de otra, un régimen de gobernanza que preparará al sistema financiero para la crisis sistémica y que se basa en la regulación y supervisión por riesgos de Basilea III.

Esta nueva gobernanza se caracteriza porque plantea una relación fiduciaria entre la gobernanza financiera y monetaria, el Banco Central y el Estado. Según el FMI, el principal objetivo de la reforma es:

fortalecer la autonomía del BCE mediante el establecimiento de una junta independiente que tenga responsabilidades fiduciarias ante el BCE (IMF, 2019f, pág. 13)

Se trata de un régimen de gobernanza que entra en plena contradicción con todo lo establecido por la Constitución en materia de transparencia y control social, así como entra en contradicción con el Plan Nacional de Desarrollo y el régimen del Buen Vivir. No solo eso, sino que esta nueva gobernanza está incluso por fuera del alcance de la supervisión, control y fiscalización de conformidad con el orden jurídico del país.

De esta forma, el FMI crea un marco de gobernanza monetaria y financiera que es totalmente nuevo para el país, a través de las Juntas de Política y Regulación tanto Monetaria como Financiera.

Conforme lo establece el mismo FMI:

También hay planes para mejorar el mecanismo de gobernanza y la autonomía institucional del banco central, incluso mediante la introducción de una Junta del banco central independiente que tenga responsabilidades fiduciarias hacia el banco central (la Junta asumiría las responsabilidades de la Junta Monetaria existente compuesta por representantes ministeriales y un delegado en representación del Presidente). (IMF, 2019a, pág. 22)

La nueva gobernanza monetaria tiene a su cargo el control, manejo, regulación, gestión y administración de la liquidez, la política monetaria y el Banco Central, conforme la siguiente reforma legal:

Artículo 39.- A continuación del artículo del Código Monetario y Financiero, agréguese los siguientes artículos: (...) 47. 6.- Funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria. De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, la Junta de Política y Regulación Monetaria, como parte de la Función Ejecutiva, **es el órgano encargado de formular la política monetaria.** “Con el objetivo de llevar a cabo lo determinado en el párrafo precedente, la Junta de Política y Regulación Monetaria tendrá las siguientes funciones y atribuciones:” “1. Formular la política en el ámbito monetario y observar su aplicación, por parte del Banco Central del Ecuador, para preservar la integridad y sostenibilidad del

sistema monetario de dolarización y del sistema financiero, de conformidad a las disposiciones de este Código. (énfasis agregado).

Esta Junta de Política y Regulación Monetaria se crea *ex nihilo* a partir de una terna que envía la Presidencia de la República a la Asamblea Nacional para su designación y posesión. El problema es que la Asamblea Nacional no tiene atribuciones constitucionales de designación ya que los cuerpos colegiados están sometidos al tratamiento de participación ciudadana y control social cuya potestad y atribución le pertenece a la Función de Transparencia y Control Social.

Es decir, cualquier cuerpo colegiado, como es en este caso esta nueva Junta de Política y Regulación Monetaria, debe someterse a los requisitos de transparencia, control social, y concurso de méritos que son de trámite obligatorio para todos los organismos encargados de supervisión y control.

Pero el FMI va más allá aún en la trasgresión al orden jurídico, porque considera que quienes deben formar parte de esta Junta de Política y Regulación Monetaria deben provenir directamente desde el sector financiero bancario privado como requisito de nominación y están conveniente y estratégicamente alejados del control institucional previsto por la Constitución y la ley, esto es, la fiscalización por parte de la Asamblea Nacional y la Contraloría General del Estado. Gozan de un estatuto de inmunidad que va en contra de normas explícitas al respecto.

La reforma impuesta desde el FMI establece como primera función de esta nueva Junta de Política y Regulación Monetaria, aquella de preservar la integridad y sostenibilidad de la dolarización; de esta forma, sutilmente, el FMI pone al Banco Central del Ecuador como garante del sistema financiero, en una especie de prestamista de última instancia en función exclusiva del sistema financiero privado.

Por eso no existe ninguna referencia a las disposiciones constitucionales en materia de política monetaria, y tampoco ninguna adscripción al sistema de planificación, al sistema económico y al régimen de desarrollo en las atribuciones de esta nueva Junta de Política y Regulación Monetaria.

En consecuencia, la conformación de esta Junta de Política y Regulación Monetaria así como sus funciones y atribuciones, no contemplan lo establecido en el artículo 280 sobre su observancia obligatoria al Plan Nacional de Desarrollo; contradicen lo establecido en el artículo 284 numeral 1 de asegurar para la política económica la adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, violentan el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82, entran en contradicción con el artículo 302 numeral 4 que establece la necesidad de buscar equilibrios en la balanza de pagos para sostener la dolarización; se yuxtaponen y asumen competencias de control social que no les competen y afectan al artículo 213 que define el procedimiento para los organismos de vigilancia y control.

Así, en el caso de la Junta de Política y Regulación Monetaria, se puede advertir que se produce una transformación cualitativa del sentido que tiene en la Constitución tanto el régimen de desarrollo cuanto la política económica. El régimen de desarrollo busca la planificación de las políticas públicas para crear las mejores condiciones para la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales de existencia de la población, en donde el ser humano es el sujeto y fin en armonía con la naturaleza y en donde se reconoce la diversidad de los sectores

económicos; mientras que el primer objetivo de la política económica es la redistribución del ingreso y la riqueza.

En cambio, en las facultades de la Junta de Política y Regulación Monetaria se puede observar que se la orienta exclusivamente a mantener la dolarización y a sostener al sistema financiero como prestamista de última instancia y con recursos públicos.

La Constitución en el artículo 302 define las coordenadas de la política monetaria: democratizar las tasas de interés, estabilizar el sistema de precios, mantener los equilibrios monetarios de la balanza de pagos, y garantizar la estabilidad económica en el sentido definido por el Artículo 284 numeral 7. Ninguna de estas políticas monetarias establecidas por la Constitución se cumplen con la nueva Junta de Política y Regulación Monetaria.

Empero, las reformas de gobernanza más importantes están en la Junta de Política y Regulación Financiera. En efecto, la reforma legal impuesta por el FMI señala lo siguiente con respecto a esa nueva Junta de Política y Regulación Financiera:

Artículo 11. – A continuación del artículo 14 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese el siguiente artículo: “Artículo 14.1.- Funciones. Para el desempeño de sus funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera tiene que cumplir con los siguientes deberes y ejercer las siguientes facultades: 1. Regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada”; 2. Regular las actividades financieras que realizan las entidades del sistema nacional de seguridad social”

De la misma manera que la Junta de Política y Regulación Monetaria, este es un cuerpo colegiado creado *ex nihilo* y desde una posición corporativa y patrimonial del Ejecutivo quien envía una terna de personajes que provienen directamente desde el sector financiero privado, porque ese es un requisito formal para su conformación, para que sean designados por la Asamblea Nacional que, además, como ya se había indicado, no posee esa atribución constitucional, y por fuera de todo procedimiento de control social y participación ciudadana conforme lo establece la Constitución para este tipo de entidades de política y regulación; como lo establece el FMI en el Acuerdo SAF-2019, para el control a esta nueva forma de gobernanza:

.. se introducirán mecanismos internos sólidos para garantizar una auditoría y rendición de cuentas adecuadas. A este respecto, se creará un comité de auditoría, que actualmente no existe, y se reformará la función de auditoría interna del banco central de acuerdo con las mejores prácticas... (IMF, 2019a, pág. 22)

Al igual que la Junta de Política y Regulación Monetaria, esta nueva Junta está totalmente alejada del Plan Nacional de Desarrollo, de la política económica, del régimen del buen vivir y de la garantía y materialidad de los derechos fundamentales.

Lo curioso del caso es que esta vez el FMI se excede y atribuye a esta Junta de Política y Regulación Financiera capacidades que van más allá de lo estrictamente financiero porque la hace responsable de la regulación y control de los servicios de atención integral de salud prepagada.

Empero, esta Junta de Política y Regulación Financiera tiene, entre sus nuevas atribuciones legales, exactamente las mismas que posee la Superintendencia de

Bancos, la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria y la Superintendencia de Compañías y Seguros. Es decir, se crea una institucionalidad para que haga lo que ya hacen otras entidades, lo que plantea problemas de yuxtaposición, contradicción y doble jurisdicción sobre las mismas atribuciones, es decir, aporías y antinomias jurídicas. En ese sentido, el mismo FMI reconoce que: “las superintendencias, sin embargo, tienen un conocimiento directo de los sectores que supervisan y una mayor capacidad analítica” (IMF, 2023d, pág. 27).

En efecto, la Junta de Política y Regulación Financiera, a través de las funciones de regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras, en realidad, está duplicando las funciones y atribuciones que le corresponden a la respectiva Superintendencia, y asume, además, funciones de control social. Al duplicar sus funciones, en realidad se está yuxtaponiendo a la capacidad regulatoria y sancionatoria de las Superintendencias respectivas, lo que ocasiona un escenario de **inseguridad jurídica**, porque las entidades financieras tendrían, de hecho, varias instancias de regulación que, ni siquiera están coordinadas entre sí, de una parte la Superintendencia respectiva y, de otra, la Junta de Política y Regulación Financiera.

El mismo FMI da cuenta de que la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), se yuxtaponen a lo que pueden hacer las Superintendencias y recomienda un rol más acotado para la JPRF:

El JPRF debería desempeñar únicamente el papel clave de coordinador y autoridad máxima en cuestiones regulatorias, particularmente para armonizar las regulaciones intersectoriales e implementar acciones macroprudenciales oportunas. Las superintendencias deben tener una parte activa en el proceso regulatorio, incluso proponiendo regulaciones, realizando análisis de impacto conjuntos y opinando sobre todos los asuntos regulatorios aplicables a las entidades que supervisan. (IMF, 2023d, pág. 27)

Sin embargo, es necesario precisar que el alcance regulatorio de esta Junta de Política y Regulación Financiera excede sus competencias, porque regulará también al sistema de seguridad social. Si bien es cierto que el Artículo 368 de la Constitución establece que el Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social, también es cierto que el régimen regulatorio y de control se define desde los criterios de la Función de Transparencia y Control Social.

La ley aprobada desde la condicionalidad definida por el FMI también le traslada a esta nueva Junta de Política y Regulación Financiera la capacidad de definir, establecer y actuar en caso de *crisis sistémica*. Es decir, se crea un expediente y un marco de transiciones monetarias para el sistema de dolarización de tal manera que el país, sin que la sociedad haya sido advertida de ello, tiene listo ese marco de transición monetaria.

Puede también advertirse que las funciones previstas para la Junta de Política y Regulación Financiera, están totalmente desconectadas de todo el sistema económico y del deber-ser de la política económica e, incluso, de lo previsto para el sector financiero por la propia Constitución, que le define un rol exclusivo de intermediación financiera de acuerdo al Artículo 308 de la Constitución.

Se produce, por tanto, una desconexión que afecta la capacidad de esas políticas para cumplir con la garantía de derechos, al mismo tiempo que genera asimetrías dentro

del sistema económico en beneficio del sector financiero privado. En consecuencia, esa capacidad de formulación de políticas financieras y monetarias, al no estar integradas de manera coherente con el sistema nacional de planificación, con el sentido que deben tener las políticas públicas de garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales, son, ciertamente, inconstitucionales. Una política pública que intente formular políticas financieras y monetarias por fuera del ámbito de los derechos y en función de intereses corporativos, desnaturaliza la noción misma de Estado Constitucional de derechos y justicia.

El marco de gobernanza que condiciona el FMI para la política monetaria y financiera es una creación ex nihilo que pone en riesgo la estabilidad monetaria y financiera del país. Crea vacíos legales importantes y produce antinomias y aporías jurídicas, porque se sustentan desde la indeterminación jurídica y en plena contradicción con la Constitución. Sin embargo, al FMI eso no le preocupa en lo más mínimo y, una vez creado esta nueva institucionalidad procede a radicalizar el ajuste económico.

La liberalización de la balanza de pagos y el riesgo sistémico

La reforma monetaria condicionada por el FMI y que consta en las reformas al COMYF, elimina los artículos 15 y 16 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que eran claves porque permitían: (i) establecer límites y condiciones a la posición en activos externos netos del sistema financiero (es decir controlaba la fuga de capitales); (ii) establecer límites y condiciones al endeudamiento externo financiero privado; (iii) establecer límites y montos a las fianzas, avales, garantías y otros contingentes; y, (iv) podía disponer que las divisas del comercio exterior ingresen de manera obligatoria al país.

Al eliminar esta regulación, se crean las condiciones de posibilidad para:

- (i) Fuga de capitales (medida por posición en activos externos netos por parte del sistema financiero privado);
- (ii) Sobre-endeudamiento del sector financiero privado;
- (iii) Expansión de activos contingentes en el sistema financiero privado;
- (iv) Escasez de divisas provenientes del comercio exterior porque ya no existe la obligación de su ingreso al país;
- (v) Incremento de la tasa de interés por reducción de la oferta monetaria real;
- (vi) Sobreendeudamiento del sector público para compensar la reducción de la liquidez.

Para justificar tal afirmación, es necesario precisar que la dolarización depende de la balanza de pagos, como lo reconoce la propia Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización*, en donde puede leerse:

“En un régimen de dolarización, el sustento de la liquidez en la economía depende de los dólares que ingresan por distintos canales externos los cuales representan el dinero primario con que cuenta el país, y que provienen de fuentes tales como: exportaciones petroleras, no petroleras, inversión extranjera, desembolsos de créditos externos, los cuales para el caso de la economía ecuatoriana son concentrados y volátiles. La liquidez depende también de la cantidad de recursos que salen del país para cumplir con los

requerimientos y obligaciones de los agentes públicos y privados, entre los cuales se encuentran: pagos de deuda externa, transferencia de rentas, pagos de importaciones, entre otros. El flujo neto entre ingresos y egresos de recursos externos, que se refleja en el resultado global de la Balanza de Pagos, determina los cambios en la cantidad de dinero primario que circula en la economía y de la cual se alimentan los depósitos domésticos” (Exposición de Motivos, Ley para la Defensa de la Dolarización, pág. 2).

Sin embargo, paradójicamente, el FMI condiciona la eliminación del artículo 15 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que debilita de manera fundamental la dolarización y entra en contradicción directa con la Constitución y el numeral 4 del artículo 302 que establece como objetivo de la política monetaria: mantener los equilibrios monetarios en la balanza de pagos.

Como esta reforma, el FMI prácticamente libera la balanza de pagos de todas las restricciones, y ello puede dar la señal de partida para la fuga de capitales, el sobreendeudamiento privado, la expansión de los contingentes en los activos de los bancos privados, lo que pone en riesgo al esquema de dolarización.

Es necesario indicar que estas y otras disposiciones legales de la ley para la defensa de la dolarización, como la regla de respaldo, la liberalización de las tasas de interés, la orientación de instrumentos de liquidez como los TBC o las operaciones de ventanilla para el sector financiero privado, y la consideración que la Junta de Política y Regulación Monetaria configuran un escenario que la misma ley describe como *crisis sistémica* (Artículo 10 de la ley); en otros términos, el FMI crea las condiciones de posibilidad para una nueva crisis sistémica.

La privatización del endeudamiento público

Conforme se había ya indicado, desde las reformas legales del año 2018 con la *Ley de Fomento Productivo* se había llevado adelante una serie de cambios institucionales y normativos para impedir la canalización del ahorro interno manejado por el Banco Central, hacia las necesidades de liquidez del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ahora bien, en esta nueva reforma al COMYF, de la *Ley de Defensa de la Dolarización*, se ratifica esa prohibición, se la amplía y se la reafirma de la siguiente manera:

“Artículo 47.- Sustitúyase el artículo 56 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente:

“Artículo 56.- Prohibición de la financiación monetaria. El Banco Central del Ecuador no proporcionará financiamiento directo ni indirecto al gobierno central, al ente rector de las finanzas públicas, a los gobiernos autónomos descentralizados ni a las instituciones de propiedad pública”.

Esta nueva norma significa que el país se queda sin posibilidad de utilizar los instrumentos de política monetaria para el financiamiento del gobierno central, lo que contradice tanto el artículo 302 cuanto el 303 de la Constitución que establecen la obligación de utilizarlos para proveer liquidez y fomentar el desarrollo del país.

La prohibición de financiamiento al gobierno central no es un tema menor ni tampoco circunstancial. Tampoco es un tema solo técnico sin incidencia en la vida cotidiana del país. Esta norma impide la utilización de instrumentos absolutamente legales y legítimos, para resolver problemas de liquidez inmediata del gobierno central. De hecho, esta prohibición provocó la acumulación de atrasos a proveedores

del Estado, a gobiernos autónomos descentralizados, a universidades, entre otros, que fueron la fuente de conflicto social desde el año 2019 en adelante.

Los instrumentos tradicionales de política monetaria son los siguientes: (i) las tasas de interés; (ii) el encaje bancario; (iii) los títulos Banco Central (TBC); (iv) las operaciones de ventanilla de redescuento; y, (v) las operaciones de mercado abierto. Además de estos instrumentos, el Código Orgánico Monetario y Financiero definió instrumentos específicos para mantener el sistema de dolarización: (i) las reservas de liquidez; (ii) la proporción de liquidez doméstica; y, (iii) la composición de liquidez total. Estos tres últimos instrumentos de liquidez se eliminaron en las reformas monetarias en el artículo 68. Esta eliminación también guarda correspondencia con la eliminación del artículo 15 del COMYF que establecía límites y condiciones a las posiciones de activos externos del sistema financiero privado, así como los niveles de deuda y niveles de contingentes.

Los instrumentos de política monetaria existen en la ley y deben existir necesariamente. Todos los países del mundo los poseen y, además, son instrumentos imprescindibles en contextos de tipo de cambio fijo como el sistema de dolarización de la economía. Esos instrumentos monetarios permiten calibrar y establecer los niveles de liquidez de la economía, permiten también la planificación de las necesidades de liquidez del gobierno tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Gracias a esos instrumentos de política monetaria, el gobierno puede planificar y sostener las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Estos instrumentos monetarios, además, son absolutamente imprescindibles para el financiamiento del déficit fiscal global del gobierno central. Gracias a ellos, el Estado puede aliviar la presión que tiene de emitir bonos soberanos en los mercados financieros internacionales y puede utilizar los niveles de ahorro interno y garantizar su rendimiento y seguridad en el largo plazo. Si se prohíben su utilización entonces, el Estado estaría obligado a endeudarse solamente en el mercado financiero internacional o sobreendeudarse con las multilaterales y depender de sus decisiones, lo que efectivamente ocurrió. A partir de la promulgación de esta ley, el crédito con organismos internacionales pasó de 9.452,6 millones de USD en el año 2018 a 25.407,1 millones de USD en el año 2024. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Las reformas monetarias contenidas en la Ley para la Defensa de la Dolarización alteran el contenido de estos instrumentos de política monetaria, y alejan al Estado de su utilización y, en cambio, permiten la utilización de estos instrumentos que son públicos, solamente por operadores privados. Se trata de un acto de corporativismo de la política económica que entrega la política monetaria directamente al control de los bancos privados y operadores financieros privados.

Es un acto que altera la visión de derechos, la visión de la ética pública en la utilización de recursos públicos y que provoca graves distorsiones en la economía nacional por los siguientes motivos:

- (i) se distorsiona el sentido que tienen los Títulos Banco Central TBC (Artículo 126 del COMYF), que son mecanismos monetarios que se utilizan para invertir el ahorro interno manejado por el Banco Central en obligaciones emitidas por el ente rector de las finanzas públicas para, de esta manera, aliviar la necesidad del gobierno de buscar recursos por la vía de la emisión de bonos soberanos en los

mercados financieros internacionales, y permitir que el gobierno central no caiga en atrasos ni tenga problemas de liquidez inmediata;

- (ii) excluye de las operaciones de ventanilla de redescuento a las obligaciones emitidas por el ente rector de las finanzas públicas o emitidas por el resto del sector público, y solo permite que se negocien valores provenientes de activos financieros del portafolio del sistema financiero privado;
- (iii) Establece a las operaciones de mercado abierto exclusivamente para propósitos de liquidez de corto plazo a las instituciones del sistema financiero privado, a través de operaciones de reporto o compra de valores emitidos por el Banco Central del Ecuador;
- (iv) Implican, prácticamente, la privatización de toda la política monetaria, la transferencia de todo el ahorro nacional público de forma directa al sector financiero privado, la neutralización de financiar operaciones financieras desde el Banco Central para aliviar la liquidez del ente rector de las finanzas públicas, y obliga a que el único mecanismo de financiamiento del ente rector de las finanzas públicas sea la emisión de bonos soberanos de deuda, es decir, privatiza todo el endeudamiento público.

Como puede apreciarse, la reforma monetaria aprobada en la Ley de Defensa de la Dolarización distorsiona todo el sentido de la política monetaria y, prácticamente, la pone al servicio exclusivo del sector financiero privado. Esto afecta directamente la forma misma del Estado constitucional de derechos y justicia porque lo transforma a la larga, en un Estado corporativo.

En las reformas monetarias de la *Ley para la Defensa de la Dolarización* por supuesto que subsisten los instrumentos tradicionales de política monetaria, pero han sido neutralizados de toda posibilidad que el Estado central haga uso de ellos, y, en un acto que ejemplifica el tono corporativo de estas reformas monetarias, se transfiere íntegramente estos instrumentos monetarios al control y manejo exclusivo del sector financiero privado.

Estos tradicionales instrumentos de política monetaria, en efecto, no pueden ser ni eliminados ni derogados porque eso implicaría que el país renunciaría a toda la política monetaria y financiera y, por tanto, no tendría capacidad de actuar como prestamista de última instancia en caso de crisis sistémica como lo pretende el FMI.

En consecuencia, lo que en realidad hace la reforma monetaria de la *Ley para la Defensa de la Dolarización* es cambiar el sentido que tienen esos instrumentos de política monetaria para desconectarlos de su capacidad de servicio al sector público y más bien ponerlos directamente en beneficio del sector financiero privado y servir, precisamente, como “reserve buffers”.

Esta disposición impide planificar el desarrollo nacional conforme lo establece el Art. 3 numeral 5 de la Constitución, porque no permite utilizar los recursos públicos ya que ha prohibido al gobierno central su utilización. Esta prohibición afecta la capacidad de financiamiento de las políticas públicas y tiene un carácter claramente regresivo en materia de derechos porque restringe las capacidades del Estado para su financiamiento y realización, en ese sentido entra en contradicción con la

disposición constitucional contenida en el Art. 11 numeral 8 sobre la progresividad de los derechos fundamentales.

Daña el derecho a la vida digna contenido en el Art. 66 numeral 2 de la Constitución, porque el Estado no tiene ninguna capacidad de financiarla a pesar de existir los instrumentos que permitirían hacerlo. Afecta también al Art. 85 y la capacidad de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y prestación de servicios públicos que garanticen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en especial lo establecido en el numeral 1 que indica que las políticas públicas se orientarán a hacer efectivos el buen vivir, y el numeral 3 que establece que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas, la prestación de bienes y servicios públicos. En este caso, se provoca una distorsión monetaria que impide que el Estado tenga a su disposición los recursos monetarios y la utilización de instrumentos de política monetaria para poder financiar las políticas públicas y la realización y materialización de los derechos.

Afecta el cumplimiento del régimen de desarrollo definido en el Artículo 275 porque ya no pueden integrarse de forma sostenible y dinámica el sistema económico con el sistema político, ni socio-cultural ni ambiental, porque se ha producido una fractura importante en el sistema económico al separar la política monetaria de toda política económica. Entra también en contradicción con el Artículo 276 numeral 2 que establece que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: “construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.

Como pudo apreciarse en el análisis de la norma, esta separa de manera arbitraria al Estado de la utilización de instrumentos monetarios, por tanto, afecta el principio de justicia, solidaridad y distribución igualitaria de beneficios del desarrollo económico.

Esta normativa, también entra en contradicción con el Artículo 280 constitucional sobre la obligatoriedad de sujeción de todas las políticas, programas y proyectos al Plan Nacional de Desarrollo, porque al entregar instrumentos de política monetaria de forma específica al sector financiero privado se altera el sentido de la planificación económica. También afecta esta disposición al Artículo 284 numeral 1 que establece la distribución adecuada del ingreso y de la riqueza. Afecta también lo dispuesto por la Constitución en su artículo 297 en el sentido que toda institución que reciba recursos públicos debe someterse a las normas y principios de transparencia, rendición de cuentas y control público.

En efecto, al entregar al sector financiero privado los instrumentos de política monetaria, la ley para la Defensa de la Dolarización no ha establecido ningún mecanismo en virtud del cual el sistema financiero dé cuenta de la transparencia y del control público sobre esos recursos. Afecta lo establecido, además, en el artículo 302 numeral 1, 2 y 3, en los cuales se establece que se debe asegurar la liquidez necesaria para operar con eficiencia, con seguridad y para el desarrollo del país.

La norma aprobada entra en plena contradicción con la disposición constitucional contenida en el artículo 308 que establece que el sector financiero privado no trasladará la responsabilidad de solvencia bancaria ni supondrá en ningún momento garantía alguna al Estado. Afecta al artículo 310 porque impide que la

banca pública de desarrollo pueda tener los recursos para la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La norma también afecta tanto al artículo 334 numeral 5 que establece que el Estado promoverá los servicios financieros públicos y la democratización del crédito, cuanto el artículo 338 que define que el Estado promoverá el ahorro interno como fuente de inversión productiva del país.

Como puede apreciarse, esta norma trasgrede de forma importante la arquitectura constitucional del país. Por eso sorprende que no se hayan activado los controles de constitucionalidad cuando fue presentada ante la Asamblea Nacional.

La dimensión corporativa de las reformas monetarias: el caso de la medicina prepagada

El FMI incorporó en las reformas monetarias y financieras un aspecto que llama la atención: la medicina prepagada. En efecto, en la *Ley de Defensa de la Dolarización*, se encuentra lo siguiente: “Las disposiciones de este artículo son aplicables únicamente a (...) la Junta de Política y Regulación Financiera, (...) al organismo de control de los sistemas de valores y seguros **y a los servicios de atención integral de salud prepagada**” (énfasis añadido).

Por su parte el artículo 8 de esta ley para la Defensa de la Dolarización que sustituye el artículo 13 del COMIF define lo siguiente:

“Créase la Junta de política y regulación financiera, parte de la función ejecutiva, como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y operativa, responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros **y servicios de atención integral de salud prepagada**” (énfasis añadido).

Finalmente, el artículo 11 que sustituye al artículo 14 del COMYF establece lo siguiente:

Artículo 14.1 Para el desempeño de sus funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera tiene que cumplir los siguientes deberes y ejercer las siguientes facultades: 1. Regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada. (...)”

De la sola lectura de las disposiciones legales examinadas es evidente que las condicionalidades del FMI excedieron todas las formalidades jurídicas y se extendieron a actividades que no tienen que ver ni con el ámbito monetario ni financiero, y que transforman el alcance de la competencia de la autoridad nacional de salud, pues adscribe a la nueva Junta de Política y Regulación Financiera funciones de regulación y control de las entidades y servicios de salud prepagada que, de acuerdo con el artículo 361 la Constitución, le pertenecen al sistema nacional de salud y, como tal está bajo la rectoría y regulación de la autoridad sanitaria nacional (para un análisis de la medicina prepagada, puede verse Davalos (2016))

La incorporación de los servicios de atención integral de salud prepagada a la regulación financiera vulnera los principios constitucionales con respecto a la salud porque la convierte en un negocio financiero, en un contexto en el cual la sociedad experimentaba una grave crisis sanitaria producto de la pandemia del Covid-19.

Si los servicios de atención integral de salud prepagada, pasan al control y regulación de la Junta de Política y Regulación financiera, los derechos a la salud de todos los usuarios del sistema de salud prepagada se ven seriamente vulnerados, porque no tendrían capacidad de defensa ante un cuerpo colegiado que no tiene la especialidad para resolverlo.

En efecto, es necesario indicar que la salud es un derecho que se rige por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, conforme al artículo 32 de la Constitución. La incorporación de la salud prepagada a la regulación de la Junta de Política y Regulación Financiera contradice el artículo 358, y 359 de la Constitución porque sustraen del sistema nacional de salud a los servicios de atención integral de salud prepagada, y desarticula la posibilidad de regulación y control de la autoridad sanitaria nacional como única responsable de la rectoría del sistema de salud, y su capacidad de formar parte del sistema nacional de salud conforme al Artículo 359 de la Constitución.

Esta reforma da cuenta que muchos sectores corporativos se apalancaron en la connivencia del sistema político con las condicionalidades estructurales del FMI para pasar dentro de esas reformas aspectos que tenían que ver con intereses corporativos particulares. Esto también explica la convergencia política de varios sectores hacia la aprobación de las reformas monetarias y financieras exigidas por el FMI.

La regla de respaldo y el prestamista de última instancia

Quizá el eje de todas las reformas monetarias y financieras que se aprobaron con la Ley de la Defensa de la Dolarización, sea la conversión de las reservas internacionales en *regla de respaldo* que permite la conversión de las reservas internacionales en *activos de reserva* cuyo objetivo es cubrir, con recursos del Estado, posiciones de activos externos netos de los bancos privados: “Las reservas internacionales cubren los depósitos y reservas de los bancos privados en el BCE” (IMF, 2024a, pág. 7). De esta forma, todo el esfuerzo fiscal del ajuste podría ser canalizado directamente hacia las reservas internacionales y, a partir de ellas, hacia el sistema financiero privado y todo bajo el argumento de consolidar y defender a la dolarización de la economía.

Ahora bien, no significa en absoluto que el FMI haya renunciado a los *Fondos de Ahorro Forzoso*. De hecho, los va a crear en las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP, como se verá infra. Sin embargo, lo que llama la atención es la forma por la cual el FMI transforma a las reservas internacionales que son gestionadas por el Banco Central y que están constituidas por recursos públicos, como *reserve buffers*.

Es decir, el FMI crea dos mecanismos que van a absorber el ahorro forzoso del programa de consolidación fiscal: el *Fondo de Estabilización* creado en las reformas al COPLAFIP, y la *Regla de Respaldo*, creado en la *Ley de Defensa de la Dolarización*.

Es por esta razón que esta reforma monetaria debe examinarse detalladamente. Es aquí en donde se concentra todo el esfuerzo del FMI y del Banco Mundial. Por ello, cabe analizar con todo detenimiento este proceso que conllevó a que las reservas internacionales se transformen, según la terminología del FMI, en “reserve buffers”

y que, finalmente, se tenga ya un prestamista de última instancia para contextos de crisis sistémica.

Los “reserve buffers” se aprueban en la siguiente reforma que, por su importancia, cabe citarlas en toda su extensión:

Artículo 29.- *Sustitúyase el artículo 33 del libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: “Artículo 33.- Regla de Respaldo. Dentro del balance general del Banco Central del Ecuador se crean los siguientes sistemas:*

Primer sistema: *En el pasivo de este Sistema se registrarán las especies monetarias nacionales acuñadas por el Banco Central del Ecuador que se encuentren en circulación, los Títulos del Banco Central (TBC) a los que se refiere el artículo 126 de este Código, cualquier otra obligación directa con el público y los depósitos de otras sociedades de depósito, que comprenden: bancos privados, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, bancos públicos con depósitos a la vista. Estos pasivos deben ser cubiertos en un cien por ciento con los activos de la reserva internacional.*

Segundo Sistema: *En el pasivo de este Sistema se registrarán los depósitos de otras entidades financieras que incluyen la Corporación Financiera Nacional B.P., el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otras entidades financieras del sector público e intermediarios financieros que no capten depósitos a la vista del público. Estos pasivos serán cubiertos con los activos de la reserva remanentes una vez cubierto el Primer Sistema y deberán ser equivalentes al ciento por ciento de los pasivos de este sistema.*

Tercer Sistema: *En el pasivo de este Sistema se registrará los depósitos del Sector Público No Financiero (SPNF), de personas jurídicas particulares debidamente autorizadas, en el Banco Central del Ecuador y las transferencias a través del Sistema de Pagos pendientes de liquidación, así como el endeudamiento externo propio del Banco Central del Ecuador. Estos pasivos deben ser cubiertos en un cien por ciento con los activos de las reserva internacional, una vez que se haya cubierto plenamente el segundo.*

Cuarto Sistema: *Registra el resto de cuentas del activo y del pasivo del Banco Central del Ecuador, incluyendo las cuentas de patrimonio y resultados. Una vez cubierto el Tercer Sistema, su remanente se adicionará a los activos que cubren este Sistema.*

Los pasivos de un sistema de menor prelación no podrán honorarse con los activos de los precedentes.

La Junta de Política y Regulación Monetaria determinará y publicará la metodología de distribución de los activos y pasivos de cada uno de los sistemas. La publicación del balance general del Banco Central del Ecuador, clasificado en los cuatro sistemas, se realizará con una periodicidad mensual”.

Para comprender su complejidad y su alcance se hace necesario una explicación previa sobre su significado. El sistema de dolarización del Ecuador no necesita respaldo a la circulación monetaria, porque el respaldo al dólar americano lo establece directamente la Reserva Federal Americana (FED).

El dólar americano es la unidad de cuenta del comercio mundial y, por tanto, reduce los costos de transacción del comercio cuando se utiliza al dólar como moneda nacional. Actúa, en ese sentido, bajo la lógica de la traducción: para saber el valor de un bien o servicio en el comercio mundial, se lo “traduce” a su valor en dólares. Pero cambiar una moneda de cualquier país al dólar implica un precio por esa

transacción, por esa información y por esa relación. Cuando un país adopta el dólar como moneda oficial elimina esos costos de “traducción” de moneda, aunque pierde los ingresos por la acuñación de su propia moneda (señoraje), al tiempo que pierde también la capacidad de emisión de su política monetaria y no tiene forma de asumir una *crisis sistémica*, porque carece de prestamista de última instancia.

En el caso del Ecuador, el sistema de dolarización se sostiene en lo fundamental por los flujos de la balanza de pagos, en donde las exportaciones, remesas y créditos externos, financian las importaciones, transferencias y pagos de deuda externa. El Banco Central del Ecuador sostiene las especies monetarias en circulación mientras que los bancos privados expanden la masa monetaria a través del crédito bancario.

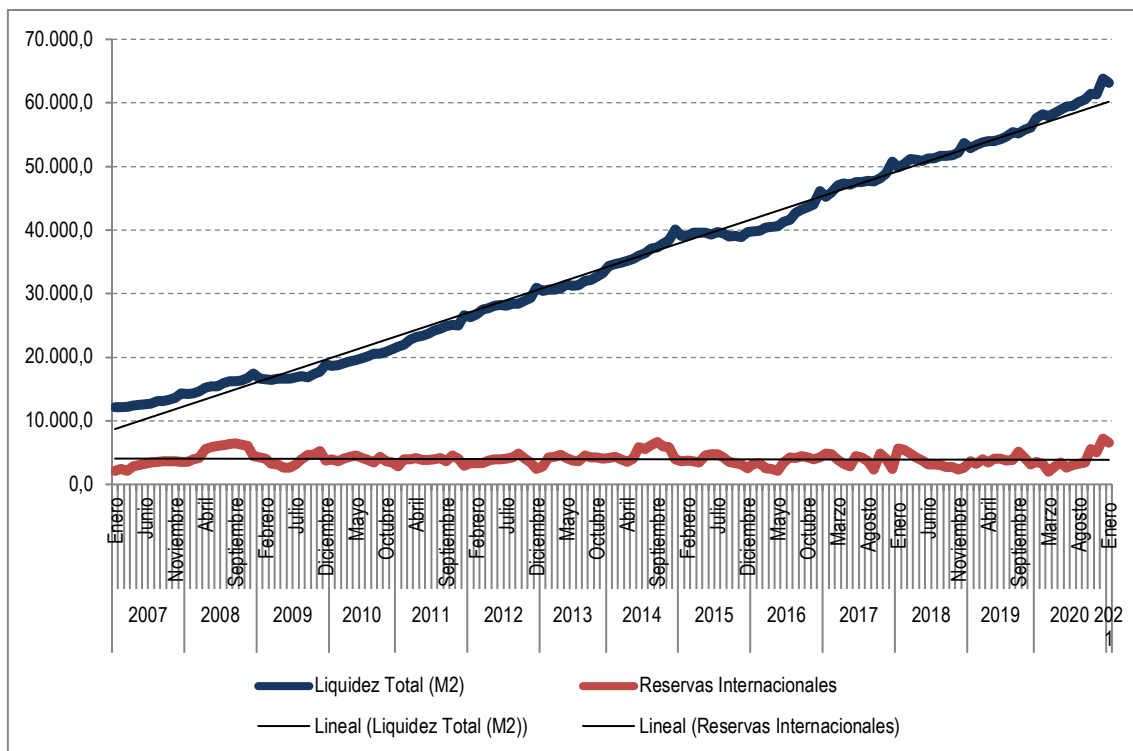
Los niveles de liquidez se controlan a través de los siguientes mecanismos: (i) el encaje bancario (que oscila entre 2% y 5% dependiendo del monto de los depósitos); (ii) del Coeficiente de Liquidez Doméstica; (iii) de los Requisitos Mínimos de Liquidez; y, (iv) del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), que actúa como un impuesto de comportamiento para disuadir la fuga de capitales.

El artículo 15 del Código Orgánico Monetario y Financiero, además, ponía límites y condiciones a la fuga de capitales, al sobreendeudamiento financiero privado, a la capacidad de crear contingentes desde el sector privado y la obligación de ingresar las divisas del comercio exterior. Sin embargo, las reformas monetarias contenidas en la Ley para la Defensa de la Dolarización, como ya se analizó supra, eliminaron este artículo.

La dolarización, de su parte, se mide a través de un indicador monetario que se denomina Liquidez Total o M2, y es el resultado de la agregación de las Especies Monetarias en Circulación (EMC), los Depósitos a la Vista, la emisión monetaria de monedas, y el cuasidinero (en lo fundamental constituido por el crédito bancario). La circulación del dinero se mide en una economía a través del denominado multiplicador monetario, y da cuenta del número de transacciones de una unidad monetaria desde que sale de la ventanilla de un banco hasta que retorna.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el crecimiento de la oferta monetaria total desde el año 2008 que se aprobó la Constitución Ecuatoriana en donde se elimina la independencia del Banco Central comparado con las reservas internacionales en posesión del Banco Central:

Tabla 6 Tendencia de la liquidez total de la economía (M2) con las Reservas Internacionales, 2007-2021, en millones USD



Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Banco Central del Ecuador, varios años

El gráfico anterior relaciona el crecimiento de la liquidez total desde el año 2007 hasta enero del año 2021 en USD, con el comportamiento de las reservas internacionales para el mismo periodo. Puede apreciarse que no existe ninguna relación entre el tamaño de la dolarización (medido como M2) y las reservas internacionales. Esto quiere decir que la dolarización (M2), que alcanza un tamaño de 63,1 mil millones en enero del año 2021, cuando se aprueban las reformas monetarias, y 84,7 mil millones de USD en el año 2024, no tiene ninguna relación con las posiciones de reservas internacionales. Son comportamientos divergentes que no se relacionan porque obedecen a procesos económicos diferentes.

La primera y más importante conclusión del gráfico anterior es que no existe relación entre la dolarización (medida como liquidez total) con respecto a las reservas internacionales. La dolarización funciona en un andarivel diferente a las reservas internacionales. Es decir, las reservas internacionales no sustentan ni respaldan a la dolarización.

De otra parte, puede apreciarse que hay un crecimiento importante de la liquidez que tiene relación con el tamaño de la economía más que con las reservas internacionales. La economía pasó a crecer de alrededor de 46 mil millones de dólares nominales en el año 2007 a cerca de 107 mil millones de dólares en el año 2014 y 96 mil millones de dólares en el año 2020, un decrecimiento que se debe en parte a los efectos de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19. La dolarización, por tanto, está en relación directa con el crecimiento de la economía ecuatoriana, con la balanza de pagos y con el multiplicador monetario.

Las reservas internacionales, de su parte, dan cuenta de los activos del Banco Central, entre ellos el oro monetario, las posiciones de reserva en el FMI, depósitos en el exterior, y sus pasivos que son las cuentas en el exterior que poseen básicamente instituciones públicas. Sirven para garantizar las transferencias desde

el Banco Central del Ecuador en pagos al exterior, básicamente, del sector público aunque también del sector privado. Su volumen no está en relación con la dolarización porque no sirve de respaldo a ella, sino a las necesidades de transferencias y pagos al exterior desde el Banco Central del Ecuador.

En consecuencia, la dolarización no necesita de ninguna regla de respaldo. Necesita de un control de la balanza de pagos que asegure sus equilibrios monetarios tal como lo establece la Constitución en su Artículo 302 numeral 4, por lo que no existe ninguna justificación real para la expedición de la ley de defensa de la dolarización. Como lo indican Aráuz y Weisbrot “el FMI no parece tener claro cómo funcionan las reservas internacionales en un régimen dolarizado” (Arauz & Weisbrot, 2019, pág. 12).

En ese sentido, es necesario indicar que la conversión de las reservas internacionales en “reserve buffers” para necesidades de un prestamista de última instancia ante una crisis sistémica, es una condicionalidad estructural del FMI, como ya se había indicado. Es el FMI quien, incluso, define el contenido de esta reforma, conforme lo siguiente:

Se introducirá un nuevo marco legal que requerirá que el banco central, con el tiempo, cubra todos sus pasivos frente a los bancos con reservas internacionales. Esto sería consistente con la necesidad en las economías dolarizadas de una **regla de respaldo** que respalde los pasivos específicos del banco central (es decir, las reservas de los bancos públicos y privados en el banco central y la moneda nacional (monedas) en circulación) con activos de reserva internacionales. Sin embargo, se necesita un período de transición antes de que se puedan acumular reservas suficientes para cumplir plenamente con este requisito. (IMF, 2019d, pág. 21, énfasis agregado).

En ese contexto, la regla de respaldo monetario para el esquema de dolarización que introduce la Ley de Defensa de la Dolarización, no obedece a razones constitucionales sino acata una condición estructural de un organismo internacional de crédito, en este caso el FMI.

Esa indiscriminada incorporación de pasivos al balance del Banco Central del Ecuador y su necesario respaldo monetario con las reservas internacionales, implica las siguientes transformaciones macroeconómicas: i) la convergencia de las reservas internacionales con el balance del Banco Central del Ecuador para servir de respaldo para transacciones al exterior en orden de prelación del sector privado hacia el sector público; ii) la convergencia del balance del Banco Central del Ecuador y las reservas internacionales hacia el endeudamiento público; y, iii) la convergencia de todos ellos con los pasivos del sistema financiero privado en el Banco Central del Ecuador (básicamente depósitos por encaje y depósitos excedentarios para transferencias al exterior), para respaldar transferencias privadas al exterior con la utilización de recursos públicos.

Todo ello que contradice claras disposiciones constitucionales sobre la deuda externa pública pues se pretende que el Banco Central respalde con sus propios activos externos, es decir, las reservas internacionales, los pasivos de todo el sistema.

A esta maniobra que transforma de forma trascendente no solo la arquitectura institucional del Banco Central sino de todo el esquema de dolarización, el FMI lo denomina *regla de respaldo* (*Backing rule*), porque le obliga a asumir al Estado por

la vía de las reservas internacionales un rol de garantía y aval de las transferencias al exterior que pueda realizar el sistema financiero privado.

Esto altera todo el esquema de dolarización de la economía en el cual el flujo monetario dependía de la balanza de pagos, la intermediación financiera sometida a controles de liquidez y reserva, y la función del banco central como administrador y proveedor de las especies monetarias en circulación.

Así, el FMI cambia al esquema de dolarización y le otorga al Banco Central del Ecuador una función que, hasta antes de la aprobación de estas reformas monetarias no tenía: aquella de respaldar con sus propias reservas internacionales los pasivos del conjunto del sistema financiero interno tanto público como privado. Para lograr ese respaldo se necesitan de niveles de reservas monetarias que el país no posee y, probablemente nunca tendrá.

La desmesura del FMI con respecto a a la *regla de respaldo* que se acumularían en reservas internacionales, conforme al SAF-2019, es impresionante: el FMI planteaba que el país debía acumular reservas internacionales por 11.397 millones de USD en el año 2021; 12.944 millones de USD en el año 2023; 18.060 millones de USD en el año 2025; y, 24.227 millones de USD en el año 2028 (IMF, 2019a, pág. 43).

Por ello, el FMI advierte que “un periodo de transición será necesario” para acumular “las suficientes reservas internacionales” que garanticen la regla de respaldo que propone el FMI y que se recogen puntualmente en las reformas monetarias aprobadas por la Asamblea Nacional.

En este sistema de balances aprobado por la Asamblea Nacional existe un pasivo que está respaldado por su activo correspondiente. Los balances del Banco Central del Ecuador expresan el manejo y gestión de la liquidez nacional con recursos públicos que incluyen el encaje bancario. Sin embargo, se produce una distorsión en este sistema de cuatro balances cuando se establece un orden de prelación en el cual consta como primera prioridad el sector financiero privado, y se relega al tercer sistema el sector público no financiero (SPNF) que, como se ha visto en la metodología contable del FMI, corresponde, básicamente, a todo el Estado.

Una vez establecido este sistema de cuatro cuentas, el penúltimo inciso del artículo 83, que sustituye el artículo 137 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, establece lo siguiente:

“En caso de que la reserva internacional disminuya o, pueda disminuir o alcanzar niveles que puedan poner en peligro las políticas del Banco Central del Ecuador, incluida la regla de respaldo establecida en este Libro, y el Banco Central del Ecuador no pueda remediar dicha disminución, el Directorio recomendará una política al ente rector de las finanzas públicas para remediar esta situación.”

Esto significa que la regla de respaldo se basa, en última instancia, en política fiscal, es decir, cuando las reservas internacionales no cubran los pasivos del sistema de cuentas, entonces el Banco Central deberá solicitar al ente rector que utilice recursos fiscales para cubrirlos. El ente rector de las finanzas públicas, deberá transferir recursos fiscales que estaban asignados para cubrir otras necesidades fiscales, para “remediar” las brechas de las reservas internacionales.

En ese contexto, la regla de respaldo pone en peligro la sostenibilidad fiscal, la estructura económica, y el esquema de dolarización. La dolarización, en efecto y

como ya se había indicado, no necesita de ninguna regla de respaldo. Para adoptar la regla de respaldo se debe cambiar al esquema de dolarización.

Sin embargo, el sistema de cuatro cuentas (sector financiero privado, banca pública, SPNF y Banco Central), se cubre con recursos públicos que provienen directamente del programa de consolidación fiscal. Es decir, los “reserve buffers” no están constituidos solamente de ahorros externos netos de las instituciones del SPNF (que incluye, según el método del FMI a las empresas públicas y a la banca pública), sino también de transferencias directas desde la política fiscal. En realidad, las reservas internacionales adoptan la forma de un tradicional fondo de ahorro forzoso.

El balance de cuatro sistemas plantea una contradicción directa al artículo 308 de la Constitución que establece que la regulación y el control del sector financiero privado “no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado”. Al respaldar con las reservas internacionales los pasivos de las OSD (Otras Sociedades de Depósito), se establece una garantía pública al sector financiero privado que está determinantemente prohibido por la Constitución. La reforma que establece el balance de cuatro sistemas también no guarda el principio de paralelismo de las formas y contradice normas expresas de la Constitución que pueden llevar a una situación de inseguridad jurídica, por tanto, entra en contradicción con el artículo 82 de la Constitución.

De otra parte, al establecer un balance contable para el Banco Central en el cual se relega al sector público (SPNF) a un tercer balance en orden de prelación, entra en contradicción directa con el artículo 277 numerales 1, 2 y 5, porque impide que el Estado pueda utilizar recursos públicos para garantizar los derechos constitucionales, afecta la capacidad del Estado de dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, y afecta al orden jurídico y a las instituciones porque instaura una asimetría entre el sector público y el sector privado y esto va en contra del régimen de desarrollo establecido en el artículo 275.

Con esta reforma se ha avanzado de tal manera que el programa de consolidación fiscal ya tiene a dónde canalizar el ahorro forzoso que provoca al tiempo que se tiene un mecanismo de prestamista de última instancia, por la forma por la cual está diseñada y construida el “reserve buffer” (es decir la regla de respaldo), así como por la gobernanza que lo administra (la Junta de Política y Regulación Monetaria que tiene una relación fiduciaria con el Estado).

Una vez constituido este fondo de ahorro forzoso bajo la forma de regla de respaldo, el FMI pone el pie en el acelerador de la desregulación financiera y la liberalización de los mercados de capital, porque ha logrado superar el riesgo moral que significa la liberalización financiera sin prestamista de última instancia. Pero antes tiene que resolver un problema de *arbitraje regulatorio* para el sistema financiero privado y es la economía popular y solidaria. Por ello, conjuntamente con la nueva arquitectura monetaria y financiera, el FMI apunta, con sus condicionalidades, a desmontar a la economía popular y solidaria.

La capacidad política del FMI y las reformas constitucionales espurias

La revisión de las afectaciones constitucionales provocadas por los cambios de la *Ley para la Defensa de la Dolarización*, evidencian la capacidad política, el alcance y la profundidad de la reforma estructural y de las reformas de segunda generación del FMI y del Banco Mundial. Conjuntamente con las reformas fiscales y con las

reformas al Código Orgánico Integral Penal, todas ellas en plena contradicción constitucional, por lo demás, el FMI prácticamente deja al país sin soporte constitucional y debilita su ordenamiento jurídico al tiempo que afecta su seguridad jurídica.

Un país con instituciones fuertes puede defenderse de la consolidación fiscal y de las reformas estructurales, pero el análisis demostró que el país no pudo defenderse de la reforma estructural. En este caso el análisis mostró que la debilidad de las instituciones y la connivencia del sistema político con el programa económico del FMI permitieron que se lleven adelante cambios constitucionales espurios que afectaron el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

La independencia y autonomía del Banco Central, como se ha demostrado previamente, es incompatible con la Constitución. También es incompatible con ella las “buenas prácticas internacionales”. La “regla de respaldo” provoca distorsiones importantes en la liquidez de la economía y afecta directamente al esquema de dolarización. Las Juntas de Política y Regulación tanto Financiera como Monetaria operan por fuera del orden jurídico y sus actos son o inconstitucionales o anticonstitucionales aunque sean legales (por eso justamente provocan aporías y antinomias jurídicas). La salud prepagada, como es obvio, no tiene nada que ver con la Junta de Política y Regulación Financiera. La prohibición para que el Banco Central invierta sus recursos en bonos del gobierno es un acto arbitrario y también inconstitucional.

Esto plantea una discusión importante: el FMI pliega la Constitución a la legalidad. Es decir, es el retorno al positivismo jurídico y el archivo del neoconstitucionalismo que, se supone, es el soporte epistemológico, axiológico y metodológico de la Constitución (sobre la relación del neoconstitucionalismo y la Constitución del país de 2008, ver: Avila Santamaria, (2016); Ferrajoli, (2011).)

Las reformas de la *Ley para la Defensa de la Dolarización* son legales, qué duda cabe, pero también son inconstitucionales y por eso se sitúan en un terreno de aporías jurídicas imposibles de resolución.

Se ha puesto énfasis en la inconstitucionalidad de estas reformas para advertir una dimensión importante de la reforma estructural o de las reformas de segunda generación y que tiene que ver con la capacidad política del FMI y del Banco Mundial para provocar cambios constitucionales. A pesar de que desde la sociedad varios sectores reclamaron por la inconstitucionalidad del Acuerdo SAF-2019 así como por la inconstitucionalidad de *Ley para la Defensa de la Dolarización* la Corte Constitucional del país hizo mutis camino al foro y permitió que la Constitución sea violentada de forma radical.

Así, la intervención del FMI convierten a la Constitución de 2008 en apenas un simulacro, una sombra, un argumento barroco para perpetuar el poder de manera estratégica. Solo se utiliza de ella aquello que conviene al poder de turno, pero sus fundamentos más básicos han perdido toda vigencia.

Empero, la independencia y autonomía del Banco Central es la condición indispensable para poner al país en línea directa con la especulación financiera internacional, la banca a la sombra y, por supuesto, la crisis sistémica.

El FMI, el Banco Mundial y la especulación financiera apuestan en contra de la dolarización de la economía. Ellos no le ven ninguna sostenibilidad a mediano y peor

aún a largo plazo. Y han empezado a actuar al tenor de su apuesta especulativa. Si la dolarización no resiste la condicionalidad estructural, entonces hay que preparar al país para la crisis sistémica, y es eso, precisamente, lo que realizan las reformas estructurales en el ámbito financiero desde el programa económico del FMI y del Banco Mundial.

¿Cómo logró el FMI y el Banco Mundial este proceso? Se propondrán varias hipótesis para explicarlo. Una de ellas hace referencia a la *condicionalidad encubierta* y que tiene relación con el “desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste estructural”. Otra hipótesis que se desarrollará es aquella de la *deep conditionality* (la condicionalidad profunda) y su relación con lo que en el presente estudio se denomina *la democracia disciplinaria*.

Las reformas financieras: desregulación financiera y desarticulación de la economía popular y solidaria

La desregulación financiera y su integración a los mercados mundiales de capitales es uno de los objetivos centrales del programa económico del FMI y del Banco Mundial. Ambas instituciones, conforme se había ya indicado, parten del supuesto epistemológico y axiológico de que una libre movilidad de capitales con información perfecta puede resolver los desequilibrios entre ahorro e inversión a través de la libertad de los agentes para definir libremente los niveles de tasas de interés.

Un mercado con movilidad perfecta de capitales puede reducir el riesgo y puede asignar de manera más eficiente los recursos para la inversión que, a su vez, puede generar más crecimiento económico. A esta posición de principio que considera que los mercados al regularse a sí mismos también regulan a la sociedad, se la denomina “hipótesis del mercado eficiente”; sin embargo, es una hipótesis que genera muchos problemas porque la evidencia empírica no la sostiene (sobre una crítica a esta hipótesis y su relación con el profesor E. Fama, quien la propuso, puede verse: Guerrien & Gun, 2014).

Como se había demostrado previamente, el FMI y el Banco Mundial asumen un *ethos* de reparación del equilibrio económico perturbado por diversas regulaciones estatales, cuando permiten que actúen libremente las fuerzas del mercado para asignar, según ellos, de forma eficiente los recursos escasos. Este *ethos* justifica, legitima y fortalece sus posiciones de método, operación y procedimiento.

En consecuencia, a todo mecanismo, procedimiento o norma creado desde el Estado para regular al sector financiero, el FMI y el Banco Mundial lo asumen como mecanismos de *represión financiera*. Así, esta posición teórica ex ante está hecha para legitimar, justificar y avalar sus prescripciones normativas ex post. Por ello, para el FMI, todo lo que se había hecho para regular a los bancos privados e impedir una nueva crisis financiera como aquella de 1999, solamente expresaba que: “la intermediación financiera en Ecuador se ve afectada por una **represión financiera** de larga data” (IMF, 2024, pág. 15, énfasis agregado).

Es esta “represión financiera” la que, según ellos, no permite la distribución eficiente del capital en los procesos ahorro-inversión. Es prioritario, en consecuencia, dismantelar toda la arquitectura institucional con sus reglas, normas y procedimientos que entorpecen la libre movilidad del mercado de capital. En el caso del país, el FMI y el Banco Mundial no solo consideran que hay que reparar los

equilibrios de mercado perturbados por las excesivas regulaciones hacia los bancos privados sino que, incluso, consideran que hay que crear los mercados de capital que sean necesarios.

Así, el FMI considera fundamental el desarrollo de un mercado de deuda interna, conforme la siguiente condicionalidad del SAF-2024:

Las autoridades están comprometidas a tomar medidas para desarrollar el mercado interno de deuda. (...) Las autoridades han comenzado a estandarizar los títulos públicos y apuntan a construir una curva de rendimiento interna para facilitar el desarrollo del mercado de deuda interna. Para fomentar la profundización del mercado de capitales interno, las autoridades planean tomar medidas para mejorar la infraestructura del mercado, aprovechando la asistencia técnica de los socios para el desarrollo. Comenzarán firmando un contrato para reformar el depósito central de valores (DCV) del BCE, incluidas las funciones de liquidación, liquidación y custodia de acuerdo con los estándares internacionales (punto de referencia estructural de finales de noviembre de 2024). Una vez que estos sistemas estén en funcionamiento, las autoridades tienen la intención de comenzar a subastar títulos públicos a tasas determinadas por el mercado. Las autoridades también pretenden modernizar el sistema de pagos. Una infraestructura de pagos mejorada ayudaría a establecer un sistema de pagos más rápido, más moderno y más seguro, reduciendo los costos de transacción y los riesgos asociados con las transacciones en efectivo, fomentando el desarrollo del comercio digital y apoyando la profundización financiera y la actividad económica. (IMF, 2024a, pág. 16)

La *represión financiera* que se supone que existe en el Ecuador, se manifiesta, según el FMI y el Banco Mundial, por una serie de regulaciones, controles y supervisión que generan asimetrías entre diferentes sectores financieros, como banca privada, banca pública y cooperativas de ahorro y crédito. Además, consideran que los límites máximos a las tasas de interés por segmento de crédito para bancos y cooperativas, así como los requisitos de liquidez que son tan necesarios en una economía dolarizada, generan problemas de asignación eficiente de capital.

Así, el FMI considera que todas estas regulaciones expresan, justamente, la represión financiera:

Los bancos y las cooperativas de crédito están sujetos a límites máximos a los tipos de interés de los préstamos. Las instituciones financieras deben mantener al menos el 60 por ciento de sus activos líquidos en Ecuador, facilitando el financiamiento interno al gobierno a expensas de la diversificación del riesgo a nivel sistémico. Los bancos privados también están obligados a mantener inversiones mínimas en bancos públicos e instituciones financieras públicas... (IMF, 2023d, pág. 14)

El Banco Mundial comparte el mismo análisis del FMI con respecto al sector financiero y su necesidad de liberalizarlo y desregularlo:

Las distorsiones en el sector financiero han obstaculizado la intermediación de recursos financieros, restringiendo efectivamente el acceso de empresas e individuos a ellos. El sector público ha desplazado a los actores privados de la industria financiera, lo que efectivamente ha llevado a una intermediación deficiente y un acceso limitado entre las empresas y los hogares privados. La estructura institucional actual es relativamente débil, como resultado de la falta de bases sólidas de un banco central independiente, regulaciones que distorsionan los precios y marcos diferentes que se aplican a los bancos públicos y privados. Los

bancos privados enfrentan regulaciones y supervisión más estrictas, pero no están alineadas con los estándares internacionales ... Además, el sector bancario cooperativo ha desempeñado un papel predominante, limitando la inclusión financiera y restringiendo el financiamiento del Banco Central. (World Bank, 2019, pág. 26)

Este conjunto de controles, regulaciones y requisitos de liquidez a los que están sometidos todas las entidades financieras y bancarias del país, según el FMI: “inhiben la inclusión financiera, distorsionan la asignación de capital y elevan los riesgos del sector financiero”(IMF, *ibid*). Según el FMI: “los requisitos para que las instituciones financieras mantengan activos líquidos en Ecuador y valores del sector público a precios por fuera del mercado limitan la diversificación del riesgo a nivel sistémico”. (IMF, *ibid*).

Salir de la *represión financiera* tomará tiempo; en efecto, para el FMI: “el desmantelamiento de los mecanismos de represión financiera también requerirían una secuencia cuidadosa y planes de transición incluso para mitigar los riesgos para la estabilidad financiera” (IMF, 2024a, pág. 16).

Por ello, las reformas estructurales en el ámbito financiero que, además, se integran y continúan con aquellas reformas en el ámbito monetario, se inscriben bajo dos coordenadas básicas: la reparación del equilibrio financiero alterado por la *represión financiera* a través de la desregulación y liberalización del mercado de capitales, con el consiguiente paso hacia una regulación macroprudencial orientada al riesgo de conformidad a Basilea III y, además, con la integración de los mercados de capitales a la globalización financiera (“la transición a las regulaciones de liquidez de Basilea III requerirá del desarrollo simultáneo del mercado de bonos interno” (IMF, 2024a, pág. 15)); y, la conversión del sistema de economía popular y solidaria hacia Basilea III (según el Banco Mundial es necesario: “liberalizar aún más el marco regulatorio para bancos y cooperativas financieras” (World Bank, 2019, pág. 27)), vale decir, la virtual desaparición de toda la economía popular y solidaria.

Las reformas al sistema financiero están vinculadas estrechamente no solo a las reformas monetarias sino también a las reformas fiscales, conforme lo certifica el FMI:

Se espera que las reformas previstas en el programa respaldado por el FMI, incluidas aquellas destinadas a fortalecer la sostenibilidad fiscal, ampliar la red de seguridad social, mejorar la gestión de finanzas públicas, desarrollar los mercados de capital internos, salvaguardar la estabilidad financiera y mejorar la gobernanza, la transparencia y la integridad financiera, tengan un efecto positivo sobre el crecimiento potencial al destrabar obstáculos estructurales clave y de larga data. (IMF, 2024a, pág. 17)

Pero no solo eso, sino que estas reformas financieras forman parte de uno de los cuatro criterios que se toman en cuenta para calificar el acceso excepcional al Servicio de Financiamiento Ampliado (SAF); en efecto, el criterio número tres establece que el país se compromete a cumplir con los techos de deuda establecidos en las leyes fiscales (las reglas fiscales que se examinarán infra), la consolidación fiscal y la “sólida implementación de reformas políticas en el marco del acuerdo” SAF.

Este criterio de acceso excepcional establece lo siguiente:

El país miembro tiene perspectivas de obtener o recuperar acceso a los mercados de capital privados dentro de un plazo y en una escala que le permitiría cumplir con sus obligaciones contraídas con el Fondo. (IMF, 2024a, pág. 22)

Ahora bien, el sector financiero del país está conformado por tres actores importantes: el sector bancario privado que representa alrededor del 43% del PIB; el sistema de cooperativas de ahorro y crédito que representan alrededor del 20% del PIB; y la banca pública y, dentro de ella, el banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), que es el actor financiero más importante de todo el sistema financiero pero que solo actúa como banca de segundo piso.

En conjunto, poseen recursos financieros que representan alrededor del PIB del país, conforme el siguiente cuadro presentado por el FMI:

Tabla 7 Estructura del sistema financiero, por sector, en millones USD y en %, 2022

Institución	Total activos		
	USD (Millones)	Como % del total de los activos	Como % del PIB
Bancos Privados (23)	49.895	41,8%	43,0%
Grandes Bancos (3)	29.347	24,6%	25,3%
Bancos Medianos (9)	18.631	15,6%	16,1%
Bancos Pequeños (11)	1.916	1,6%	1,7%
Banca Pública (5)	14.881	12,5%	12,8%
Banca Pública de Desarrollo (4)	7.891	6,66%	6,8%
Banca Pública Comercial (1)	6.991	5,9%	6,0%
Cooperativas (467)	23.509	19,7%	20,3%
Segmento 1	19.863	16,6%	17,1%
Segmento 2	1.221	1,0%	1,1%
Segmento 3	2.121	1,8%	1,8%
Segmento 4	1.030	0,9%	0,9%
Segmento 5	439	0,4%	0,4%
Mutualistas (4)	1.221	1,0%	1,1%
Total	89.506	75,0%	77,1%
Banco de la Seguridad Social BIESS	27.806	23,2%	24,0%
Aseguradoras (28)	1.221	1,0%	1,1%
Total general	119.410	100%	103%

(IMF, 2023d, pág. 38)

De otra parte, los bancos privados están muy interconectados con las cooperativas de ahorro y crédito:

Las instituciones financieras tienen importantes interconexiones a través de depósitos e inversiones. Los grandes bancos desempeñan un papel fundamental en el sistema, aceptando depósitos e inversiones de otras instituciones. Las cooperativas son proveedoras netas de liquidez para el sector bancario, ya que colocan depósitos en bancos grandes y medianos. (IMF, 2023d, pág. 14)

Todo el sistema está definido normativamente por el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF). Sin embargo, en el análisis realizado sobre las reformas monetarias, pudo apreciarse que la condicionalidad estructural del FMI y el Banco Mundial, separan el sector monetario del sector financiero y establecen como autoridad regulatoria para el sector financiero a la Junta de Política y Regulación Financiera quien, a su vez, produce una convergencia de todo el sector financiero hacia las “buenas prácticas internacionales” y la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria.

Las entidades relacionadas con el sector financiero y que son objeto de intervención desde las reformas estructurales son las siguientes:

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Banco Central del Ecuador (BCE)
- Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF)
- Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM)
- Superintendencia de Bancos (SB)
- Superintendencia de Compañías y Seguros
- Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS)
- Comité Nacional de Coordinación Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CONALAFI)
- Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)
- Corporación de Seguro de Depósitos (COSEDE)
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
- Banco del IESS (BIESS)

Cada una de estas instituciones y entidades, en adelante, tendrán que someterse a las nuevas reglas de juego definidas desde la condicionalidad estructural. Independientemente de los marcos jurídicos nacionales que las norman; así, ellas, a partir de su entrada en la condicionalidad estructural, tendrán roles definidos y deberán cumplir con metas y condiciones que han sido elaboradas desde la lógica y la racionalidad del programa de ajuste.

Como se trata de una reforma estructural que comprende a varias entidades y cada una de ellas tiene ámbitos diferenciados pero al mismo tiempo necesitan armonizarse a las condicionalidades del FMI y a la liberalización y desregulación del sector financiero, en este caso es importante señalar el rol estratégico del Banco Mundial para compartir esta condicionalidad con el FMI.

En efecto, en el documento *Marco de Asociación de País (Country Partnership Framework)*, del Banco Mundial con el Ecuador, se establece dentro de los acuerdos, metas y objetivos de la condicionalidad estructural del FMI que el Banco Mundial:

apoyará políticas encaminadas a: (i) fortalecer la arquitectura financiera y monetaria del país; (ii) promover un papel complementario y nivelar el campo de juego entre los bancos públicos y los bancos comerciales privados; (iii) reducir las distorsiones que no permiten la fijación adecuada de precios de los instrumentos financieros, incluidas las tasas de interés; (iv) fomentar la inclusión financiera a través de intermediarios financieros solventes; y (v) fortalecer el marco regulatorio y de supervisión de las instituciones financieras. (World Bank, 2019, pág. 27)

En consecuencia, y habida cuenta de la complejidad y del número de entidades relacionadas con el sector financiero, estas reformas estructurales son compartidas por el Banco Mundial y el FMI. El FMI define las coordenadas generales sobre las cuales operará la reforma estructural, mientras que el Banco Mundial hace el trabajo de campo con las instituciones y entidades involucradas.

De hecho, el Banco Mundial generó una línea de crédito de más de 1.500 millones de dólares, denominada *Financiamiento para Políticas de Desarrollo* (DPL por sus siglas en inglés), para financiar estas reformas estructurales.

Esta línea DPL tiene, según el Banco Mundial, tres pilares básicos: (i) apoyar reformas que promuevan una movilización y asignación más eficiente de los recursos gubernamentales, apoyando una consolidación fiscal ordenada; (ii) apoyar reformas centradas en eliminar barreras para el desarrollo del sector privado ; y, (iii) apoyar reformas que busquen proteger a los segmentos vulnerables de la población contra los impactos de los esfuerzos de consolidación fiscal en curso e incluir a estos segmentos en el proceso de desarrollo económico (World Bank, 2024e, págs. 4-5).

El Banco Mundial reconoce explícitamente los objetivos políticos que tienen sus crédito de “financiamiento al desarrollo” (DPL). Así, el objetivo prioritario de esta línea de crédito DPL era salir del ciclo político de 2007-2017 hacia un nuevo ciclo marcado por mecanismos de mercado (o neoliberalismo):

El primer Préstamo para Políticas de Desarrollo de Crecimiento Inclusivo y Sostenible (DPL 1) se preparó para apoyar una transición importante desde un enfoque populista liderado por el Estado que priorizaba el gasto público para abordar la desigualdad (2007-2017) a un sector privado más orientado al mercado (World Bank, 2024a).

El conjunto de créditos para financiar la reforma estructural fueron escalonados en función de las prioridades políticas y del cumplimiento de los avances de la reforma estructural, conforme el Banco Mundial:

El costo total del programa, de 1.520,1 millones de dólares, se financió mediante tres préstamos del BIRF de 500 millones de dólares cada uno y tres donaciones del Fondo Mundial de Financiamiento en Condiciones Concesionarias por un total de 20,1 millones de dólares (...). Los tres DPL sucesivos fueron aprobados el 11 de junio de 2019, el 7 de marzo de 2020 y el 24 de noviembre de 2021, respectivamente. Cada operación cerró según lo previsto el 31 de diciembre de 2019, 2020 y 2021, con los fondos totalmente desembolsados. (World Bank, 2024a)

Esta línea de crédito que se estableció en el año 2019 para acompañar el SAF-2019 suscrito con el FMI, tenía como propósito llevar adelante una serie de reformas estructurales, entre ellas:

(...) mejorar el proceso de preparación del presupuesto y alinearlo con los objetivos de sostenibilidad fiscal; (...) **reducir las ineficiencias en el sector financiero reduciendo los requisitos mínimos de liquidez, mejorando la gobernanza de los bancos públicos y tomando medidas para eliminar los límites máximos a las tasas de interés;** (...); y **promover la inclusión financiera aumentando la transparencia y la regulación del sector cooperativo** y ampliando su alcance. (World Bank, 2024e, pág. 4), énfasis agregado.

Ahora bien, sobre este marco de intervención, el FMI ha establecido los siguientes puntos de referencia estructurales (Structural Benchmarks) para la condicionalidad estructural sobre el sector financiero en su Acuerdo SAF-2024:

(vi) fomentar la intermediación financiera y el desarrollo del mercado de capitales, mejorando la supervisión del sector financiero y la regulación prudencial, identificando posibles reformas del sistema de tasas de interés y construyendo infraestructura del mercado de capitales; (vii) desarrollar los mercados de capital internos mediante mecanismos mejorados para la colocación primaria de bonos gubernamentales (IMF, 2024a, pág. 19)

En este sentido, el FMI considera fundamental:

- (i) Liberar los controles sobre la tasa de interés y llevarla hacia aquello que el FMI denomina *tasa de interés de usura*: “Los topes a las tasas de interés deberían migrar a una tasa de usura” (IMF, 2023d, pág. 8);
- (ii) Convergencia hacia un solo marco de regulación entre bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito en virtud de Basilea III y la preparación para una regulación sobre riesgos sistémicos;
- (iii) Creación del mercado de capitales internos:
 Para desarrollar el mercado de capitales, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe hacer una transición a mecanismos de mercado para la colocación de títulos públicos y, en fases posteriores, buscar desarrollar los mercados de reportos y secundarios y ampliar la base de inversionistas. (IMF, 2023d, pág. 8).
- (iv) Desregulación financiera, liberalización del mercado de capitales, y eliminación de mecanismos de “arbitraje regulatorio”, y convergencia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito hacia una regulación macroprudencial y bajo la Superintendencia de Bancos.

En el siguiente cuadro se indican las principales reformas estructurales para el sector financiero elaboradas por el FMI en su programa de evaluación del sector financiero (FSAP-2023).

Tabla 8 Reformas estructurales para el sector financiero (FSAP)

Ecuador: Recomendaciones claves del FSAP (Programa de Evaluación del sector Financiero) 2023		
Recomendaciones	Autoridades	Tiempo
Riesgo sistémico y resiliencia del sector financiero		
Mejorar la capitalización, reconocer rápidamente las pérdidas crediticias y abordar las instituciones financieras inviables.	SB, SEPS	Inmediato (menos de un año)
Mejorar la información crediticia: (i) transmitir datos del BIESS a los burós de crédito; (ii) otorgar acceso a los datos del registro de crédito al BCE y a la SEPS	JPRF, SB, SEPS, BCE	Inmediato (menos de un año)
Eliminar gradualmente los requisitos para que los bancos mantengan activos líquidos en el país	MEF, JPRF, JPRM	NT: corto plazo (1-2 años)
Supervisión del sector financiero		
Desarrollar procesos, arreglos organizacionales y herramientas para monitorear, evaluar y mitigar los riesgos sistémicos.	MEF, JPRF, JPRM SB, SEPS, BCE	Inmediato (menos de un año)
Aclarar responsabilidades, funciones y facultades de las diferentes agencias y considerar el establecimiento de un Comité de Estabilidad Financiera	MEF, JPRF, JPRM, SB, SEPS, BCE	NT: corto plazo (1-2 años)
Implementar buffers (amortiguadores) previstos en Basilea III (de conservación, anticíclicos) y medidas basadas en los prestamistas	MEF, JPRF, SB, SEPS	NT: corto plazo (1-2 años)
Mejorar la capacidad técnica y analítica de las agencias de supervisión mediante el establecimiento de un plan de carrera, un programa de capacitación sólido y recursos adecuados	SB, SEPS, MEF, UAFE, CONALAFI	Inmediato (menos de un año)

Fortalecer el marco institucional de supervisión haciendo de la seguridad y solidez el objetivo principal de las superintendencias y fortaleciendo su independencia	MEF, SB, SEPS	MT: mediano plazo (3-5 años)
Fortalecer el enfoque de supervisión, la supervisión consolidada y los requisitos de gobierno corporativo y garantizar la convergencia de los estándares de supervisión y regulación para las grandes cooperativas y los bancos públicos y privados	SB, SEPS, JPRF	NT: corto plazo (1-2 años)
Alinear los requisitos de capital y liquidez con Basilea III	SB, SEPS, JPRF	NT: corto plazo (1-2 años)
Mejorar la base jurídica para las acciones correctivas y las facultades sancionadoras	SB, SEPS, MEF	NT: corto plazo (1-2 años)
Asegurar la promulgación oportuna de la Nueva Ley Orgánica ALA/CFT (antilavado)	CONALAF	Inmediato (menos de un año)
Red de seguridad financiera y preparación para las crisis		
Separar funciones de supervisión y resolución y revisar el marco legal para la resolución	MEF, SB, SEPS, COSEDE	MT: mediano plazo (3-5 años)
Abordar las barreras operativas para el pago del seguro de depósitos y fortalecer la gobernanza y los recursos del COSEDE	MEF, COSEDE	MT: mediano plazo (3-5 años)
Reformar la función de prestamista de último recurso del Fondo de Liquidez, incluida la gobernanza y el intercambio de información, la facilidad para la colocación de garantías, el tamaño del fondo, las relaciones con el BCE y las condiciones de los préstamos	MEF, COSEDE	NT: corto plazo (1-2 años)
El desarrollo del mercado		
Abordar las vulnerabilidades en los bancos públicos, implementar las recomendaciones de provisiones del AQR (Revisión de calidad de activos) e intensificar la supervisión prudencial de las SOFI (Banca Pública)	MEF, SB, IESS	Inmediato (menos de un año)
Rediseñar los programas de apoyo crediticio, eliminar las expectativas de condonación de la deuda y migrar los topes de las tasas de interés a una tasa de usura	MEF, JPRM, JPRF	NT: corto plazo (1-2 años)
Agilizar la oferta de títulos públicos y la transición a subastas regulares, promover el desarrollo de los mercados de repos y secundarios y ampliar la base de inversores	MEF, JPRF, SB, BCE, SCVS	NT: corto plazo (1-2 años)

Fuente: (IMF, 2023d, pág. 9).

Puede apreciarse que la intervención sobre el sector financiero es total y significó cambios importantes para muchos sectores sociales. Así, los pensionistas y jubilados de la seguridad social que reciben pensiones desde el BIESS pasaron a formar parte de los burós de crédito. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito se vieron sometidas a un proceso intensivo de intervención. Los bancos pudieron presionar por la fuga de capitales, las tasas de interés se incrementaron hacia “tasas de usura”, entre otros.

En ese sentido, el FMI considera que las acciones prioritarias en el ámbito financiero serían:

- Mejorar la supervisión y la regulación prudencial de conformidad con los criterios de Basilea III;
- Suspender la emisión de *pseudodineros*, y eliminación de la emisión de Títulos del Banco Central (TBC) para financiamiento al gobierno central;
- Liberalización de los recursos del sistema de seguro de depósitos (COSEDE) y su privatización;
- Incremento de los índices de aprovisionamiento y endurecimiento del acceso al crédito;
- Crear un marco de preparación institucional para la crisis sistémica;
- Eliminación progresiva de los límites máximos a los tipos de interés y pasar a una “tasa de interés de usura”;
- Desregulación de las regulaciones de liquidez bancaria y estímulo a la fuga de capitales;
- Eliminar gradualmente los impuestos sobre las salidas de capital y los depósitos en el extranjero;
- Abordar el deterioro de la calidad crediticia mediante la participación del sector privado en la negociación de cartera castigada pero provisionada con la creación de un mercado interno de capitales con recursos públicos;
- Desregulación y liberalización del Depósito Centralizado de Valores del Banco Central;
- Introducción de los criterios de regulación macroprudencial de Basilea III;
- Establecer mecanismos de ejecuciones hipotecarias más expeditos;
- Empezar un nuevo Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), (IMF, 2019b, págs. 11-13).

El FMI y el Banco Mundial apuestan nuevamente por la desregulación del sistema financiero, la liberalización de la tasa de interés, la reducción de las obligaciones de mantener niveles de liquidez dentro de la economía y mecanismos más expeditos de quiebras corporativas y ejecuciones hipotecarias.

Conforme lo establece el FMI: “Para avanzar hacia un sistema financiero más competitivo, se deben eliminar los límites máximos a las tasas de interés” (IMF, 2019a, pág. 22), al tiempo que el “complejo sistema de regulaciones de liquidez bancaria deben ser reemplazados por requisitos mínimos de liquidez que estén alineados con las mejores prácticas internacionales” (Ibid). Estas reformas “deberán secuenciarse cuidadosamente junto con el tratamiento de las condiciones fiscales y macroeconómicas actuales”. (IMF, 2023d, pág. 7).

La cuestión es que el Ecuador cumplió con un programa financiero de muy similares características en el año 1994 cuando, al tenor de las condicionalidades establecidas por el FMI en ese entonces, se aprobó la Ley General de Instituciones Financieras que, en lo fundamental, establecía el mismo esquema de desregulación, liberalización y apertura del mercado de capitales y que dio origen a la crisis monetaria y financiera del año 1999 que condujo, finalmente, a la dolarización de la economía.

Es un ajuste financiero recargado que crea las condiciones para repetir nuevamente la crisis de 1999 pero esta vez bajo un esquema de dolarización de la economía. No se pueden esperar resultados diferentes cuando siempre se hace lo mismo. El FMI y el Banco Mundial ya empujaron al país a la desregulación financiera en el año 1999 lo que condujo a la peor de sus crisis económicas.

El Comité de Estabilidad Financiera

La transformación de Basilea II a Basilea III fue promovida por el Foro de Estabilidad Financiera y el G-20 en el año 2009 y como una respuesta a la crisis de las hipotecas subprime del año 2008. La principal preocupación de Basilea III era poner en línea los denominados pilares de Basilea II hacia la gestión del riesgo sistémico. Algo que se entiende por la intensidad y profundidad de la crisis financiera de 2008. Ahora bien, es desde esta lógica que se crea una arquitectura que tiene como fundamento la Estabilidad Financiera en un contexto de acentuada desregulación financiera y creciente poder de la denominada *shadow banking* (banca a la sombra).

Es desde esas prioridades que el FMI insiste en crear uno de los primeros Comités de Estabilidad Financiera bajo los parámetros de Basilea III en el mundo. Así, el país y el programa de ajuste, sirven como laboratorio de pruebas para el FMI y el Banco Mundial. Esto puede apreciarse en las acciones previas y puntos de referencia estructural que el programa de ajuste había definido para el país en el año 2024:

Tabla 9 Acciones previas y puntos de referencia estructural (SB), del Acuerdo SAF-2024

Ecuador: Acciones Previas y Puntos de Referencia Estructural			
Área de Reforma	Condicionalidad Estructural	Objetivos	Fecha de vencimiento
Sector Financiero	Establecer un Comité de Estabilidad Financiera alineado con las mejores prácticas internacionales, integrado por el BCE, MEF, JPRF, JPRM, SB, SEPS, SCVS y COSEDE.	Mejorar la coordinación entre agencias involucradas en la supervisión al sector financiero	Fines de septiembre de 2024
Sector financiero	Emitir regulaciones macroprudenciales sobre los colchones (buffers) de capital bancario, incluidos recargos a las instituciones de importancia sistémica y un colchón (buffer) de capital anticíclico.	Fortalecer las reservas del sector financiero	Fines de noviembre de 2024

Fuente: (IMF, 2024a, pág. 81)

Este Comité de Estabilidad Financiera, deberá, en lo fundamental:

- (i) poner nuevos techos a los indicadores de cobertura de liquidez para todas las entidades financieras;
- (ii) crear amortiguadores para riesgos sistémicos, en ese sentido, se tendrían, básicamente, el siguiente mecanismo: (a) aquel del Seguro de Depósitos (COSEDE) que cubre los riesgos internos; y, (b) las reservas internacionales como “regla de respaldo” que cubriría los riesgos externos;
- (iii) el desarrollo de un mercado interno de capital que empezaría con la privatización del Depósito Centralizado de Valores y con subastas de títulos y emisiones públicas;
- (iv) la modernización del sistema de pagos y la inclusión financiera, es decir, la transferencia de todos los sistemas de crédito, compensación y pagos, del Banco Central hacia la banca privada;
- (v) la transferencia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del segmento 1 hacia la regulación y control de la superintendencia de bancos;

- (vi) la creación de un sistema financiero competitivo a partir de requerimientos mínimos alineados con las buenas prácticas internacionales de acuerdo a los parámetros de Basilea III;
- (vii) la convergencia de la banca pública hacia las buenas prácticas internacionales lo que conlleva la desnaturalización de sus fines y propósitos;
- (viii) la creación de mecanismos más expeditos de ejecuciones hipotecarias y formación de mercados de riesgo;
- (ix) la depuración de la cartera del BIESS para su posterior desregulación y privatización.

Finalmente, el gobierno de Daniel Noboa, mediante Decreto Ejecutivo No. 343, del 06 de agosto de 2024, creó el Comité de Estabilidad Financiera, conforme la condicionalidad establecida por el FMI, conformado por el titular del ente rector de las finanzas públicas, los presidentes de las Juntas de Política de Regulación Monetaria y Financiera, respectivamente, los Superintendentes de Bancos, Compañías y de la Economía Popular y Solidaria y el Gerente del Banco Central del Ecuador. Se integra a este Comité de Estabilidad Financiera, el Gerente General de la Corporación de Seguro de Depósitos, COSEDE. Como puede apreciarse, se crea una nueva arquitectura institucional que replica las instituciones existentes pero que, sin embargo, cumple con los criterios de Basilea III.

En ese sentido, el Comité de Estabilidad Financiera llevará adelante la condicionalidad del FMI que establecía: “eliminar el requisito de mantener el 60 por ciento de los activos líquidos en activos internos”; esto debe ser, según el FMI, un “proceso gradual y considerar las condiciones macroeconómicas, para evitar desencadenar un déficit involuntario de fuentes de financiamiento interno para el sector público” (IMF, 2023d, pág. 28).

Otro aspecto que deberá resolver el Comité de Estabilidad Financiera tiene que ver con los riesgos de liquidez y con la forma por la cual los shocks de liquidez pueden afectar el balance del Banco Central:

los riesgos de liquidez sistémica son altos debido a la capacidad limitada del banco central para proporcionar liquidez. Los shocks de liquidez que afectan a los bancos afectarán en última instancia al balance del Banco Central (IMF, 2023d, pág. 14)

- ampliar el conjunto de activos líquidos monetizables
- eliminar impedimentos para las inversiones de los bancos en activos líquidos globales
- garantizar que los activos líquidos mantenidos en la práctica, los fondos aportados por las instituciones financieras pueden monetizarse de forma fiable en momentos de tensión (IMF, 2023d, pág. 16)

Esto quiere decir que el FMI establece un mecanismo de intervención directa sobre los depósitos del SPNF en el Banco Central para que puedan cumplir con su rol de “reserve buffers”.

En ese sentido, los contenidos de la reforma estructural para el sector financiero comprenden la liberalización del sistema financiero de tal manera que se puedan eliminar los impedimentos a inversiones en activos financieros globales; al mismo tiempo que se abre la posibilidad de desarrollar mercados de valores vinculados a

los mercados financieros con desregulación formal y con disminución de requisitos de liquidez al mismo tiempo que la tasa de interés migra hacia una *tasa de interés de usura*. Asimismo, se plantea la convergencia de la banca pública hacia las “buenas prácticas internacionales” y se migra toda la regulación y supervisión de la banca y las cooperativas de ahorro y crédito hacia una regulación basada en el riesgo en los prestamistas.

En lo que hace referencia al prestamista de última instancia, el Fondo de Liquidez se convierte en garante en casos de crisis sistémicas internas, pero, quizá lo más importante, es que la regla de respaldo de las reservas internacionales, en cambio, se convierten en el prestamista de última instancia para aquellas inversiones en activos globales.

Para desarrollar estos mercados financieros, se establece que el Ministerio de Economía y Finanzas desarrolle mecanismos de recompra y que se privatice el Depósito Centralizado de Valores. Asimismo, para el FMI, el BIESS debería ser más un administrador de fondos. Para la banca pública de desarrollo, el FMI considera que los programas públicos deberían incluir servicios de asesoramiento empresarial, los subsidios crediticios deberían cubrir el costo del crédito para que puedan integrarse al sistema proveedores privados y, por tanto, las tasas de interés deberán migrar a una tasa de usura (IMF, 2023d, pág. 34).

¿Qué sucedería si, finalmente, se llega a la liberalización y desregulación del sector financiero en el Ecuador? Pues que los bancos, con menores controles y con regulaciones sustentadas en el riesgo sistémico, probablemente intensifiquen sus depósitos en el exterior, esto es, fuga de capital. Con menores requisitos de liquidez y con una convergencia de la banca pública y del sistema financiero de la economía popular y solidaria hacia mecanismos de mercado y de regulación y supervisión definidos bajo las “buenas prácticas internacionales”, probablemente se incrementaría la tasa de interés porque migraría hacia una “tasa de interés de usura”. Pero el incremento de la tasa de interés siempre tiene efectos recesivos sobre la economía. De esta forma, las reformas estructurales sobre el sector financiero probablemente conducirían a un masivo e intensivo proceso de fugas de capital, a un incremento de tasas de interés, a un entorno recesivo de la economía y a un riesgo sistémico sobre la dolarización.

La virtual desaparición de la economía popular y solidaria

La crisis financiera y monetaria del periodo 1999-2000 dejó una profunda desconfianza con respecto a los bancos, pero no con relación a las cooperativas de ahorro y crédito. En la Constitución de 2008, el concepto que alberga a las cooperativas de ahorro y crédito es el de la *economía popular y solidaria*. Así, por ejemplo, el Art. 283 de la Constitución establece que el “sistema económico es social y solidario”, y que el “sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria”.

El Art. 311 de la Constitución establece, al respecto, lo siguiente:

Art. 311.- El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales,

cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Al tenor de esta disposición, en el año 2011, se aprobó la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria que, en su primer artículo, legisla lo siguiente:

Artículo 1.- Definición.- Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011)

Con base en estas disposiciones, el Código Orgánico Monetario y Financiero, estableció en su Art. 459 la siguiente disposición:

Artículo 459.- Legislación aplicable. Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se registrarán por este Código, por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las normas que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las entidades mencionadas en este artículo son sujetos de acompañamiento, no de control, salvo que realicen operaciones fuera de su ámbito, en cuyo caso serán sancionados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Sin embargo, para el FMI, el sistema financiero popular y solidario, en realidad, se aprovechaba de su estatuto particular para competir en condiciones asimétricas con los bancos privados y utilizaba esa legislación favorable a la economía popular y solidaria como “arbitraje regulatorio”, por eso considera prioritario “nivelar el terreno de juego” y, para el efecto, pone a las entidades del sistema financiero de la economía popular y solidaria bajo el mismo baremo que los bancos privados:

Ha habido algunos informes sobre el rápido crecimiento y la creciente tensión en las cooperativas, que representan el 16% del total de activos del sistema y el 23% del total de depósitos. Aunque es poco probable que la expansión de las cooperativas cree tensiones sistémicas, se justifica una supervisión financiera más estricta de estas entidades, en parte para **evitar el arbitraje regulatorio** (IMF, 2019a, pág. 22, énfasis añadido).

El “arbitraje regulatorio” es la manipulación estratégica, generalmente hecha por abogados o por expertos en política fiscal y tributaria, que permiten eludir las normas y las regulaciones, aprovechando las falencias, las fisuras, las antinomias de la ley, y la incapacidad de los entes regulatorios por ser más eficaces, más amplios y más contundentes a la hora de imponer, recaudar y vigilar el cumplimiento de tasas, impuestos y otros tipos de cumplimiento legal, por parte de empresas y actores económicos.

El profesor Victor Fleisher define al arbitraje regulatorio como: “la manipulación de la estructura de un acuerdo para aprovechar la brecha entre la sustancia económica de una transacción y su tratamiento regulatorio” (Fleischer 2010 , 4).

En efecto, el arbitraje regulatorio es, básicamente, la manipulación de las leyes en beneficio propio:

(es) una técnica de planificación perfectamente legal utilizada para evitar los impuestos, las normas contables, la divulgación de valores y otros costes normativos. El arbitraje regulatorio explota la brecha entre la sustancia económica de una transacción y su tratamiento legal o regulatorio, aprovechando la capacidad intrínsecamente limitada del sistema legal para colocar etiquetas formales que rastreen la economía de las transacciones con suficiente precisión (Fleischer , 2010 , págs. 2-3)

El arbitraje regulatorio socava la eficiencia fiscal, la competitividad de los mercados, incrementa los costos de transacción de la economía e introduce un velo de opacidad a los intercambios económicos y debilita la regla de la ley. Aprovecha las lagunas jurídicas para trasladar los costos de transacción hacia los agentes que cumplen con la ley, altera las fronteras éticas y trata de incidir en los sistemas políticos en función de sus propios requerimientos (Fleischer , 2010 , pág. 5).

El arbitraje regulatorio está asociado a la teoría de los contratos y la teoría de los costos de transacción en los intercambios económicos. Se asumen a los costos de transacción (en el sentido dado a este concepto por el economista Ronald Coase), a los siguientes: “Estos costes incluyen los costes de búsqueda, los costes de información y la selección adversa, los costes de negociación y redacción (de contratos, P.D.), los costes de conducta de los agentes como los costes de agencia, el riesgo moral y la evasión (fiscal, P.D.), y los costes de supervisión y aplicación.” (Fleischer , 2010 , pág. 5).

Los arquitectos del arbitraje regulatorio (o como lo define el profesor Gilson, los “ingenieros” del arbitraje regulatorio), no son los banqueros sino los abogados (Gilson 1984), porque son ellos quienes definen los costos de negociación, es decir los costos de transacción, (establecidos en los contratos) y, en consecuencia, los costos de regulación, de ahí que para minimizar el costo de regulación (y amplificar su propia importancia en el proceso de negociación y, por supuesto, sus honorarios), los abogados concentran su atención en el eslabón débil de la cadena: las fisuras y antinomias legales. Pero eso significaría asumir que el sector financiero de la economía popular y solidaria y, en especial, las pequeñas cooperativas de ahorro y crédito y las entidades asociativas, cajas de ahorro y cajas y bancos comunitarios, tienen una importante capacidad de lobby político para realizar arbitraje regulatorio en su beneficio, lo cual no corresponde a la realidad por supuesto.

Gracias a esta interpretación del “arbitraje regulatorio” hay un cambio en el sentido y la perspectiva de la regulación y la supervisión a las entidades del sistema financiero de la economía popular y solidaria que apuntaría hacia su consolidación y a su convergencia a Basilea III y las “buenas prácticas internacionales”.

Las reformas estructurales para el sector financiero de la economía popular y solidaria apuntan a una presión más firme sobre las cooperativas de ahorro y crédito, conforme lo define el FMI:

En el futuro, a medida que la desaceleración económica ejerza presión sobre el sistema, garantizaremos un mayor escrutinio de supervisión, particularmente de las cooperativas que han crecido rápidamente (IMF, 2020b, pág. 78)

Esta atención al sector financiero de la economía popular y solidaria apunta a una convergencia hacia los mismos requisitos y las mismas formas de supervisión macroprudencial sustentada en riesgos que tienen los bancos privados:

Las autoridades están haciendo un esfuerzo continuo para hacer converger los requisitos regulatorios prudenciales de las grandes cooperativas con los aplicados a los bancos. En el pasado, las regulaciones prudenciales han sido generalmente más indulgentes para las cooperativas que para los bancos, lo que ha llevado a un posible arbitraje regulatorio. Las autoridades han estado trabajando para nivelar el campo de juego. Se han armonizado con los bancos los requisitos de capital, clasificación y provisiones de préstamos y liquidez de las cooperativas. (IMF, 2023d, pág. 30).

El FMI reconoce que hay diferencias en los requisitos de reserva y las contribuciones al fondo de liquidez, pero “la convergencia está en marcha” y el FMI espera finalizarla hasta el año 2027. (IMF, 2023d, pág. 30). Esto, prácticamente, le pone fecha de caducidad al sistema financiero de la economía popular y solidaria en el Ecuador.

El FMI se queja de que la SEPS no puede destituir a los miembros del consejo de las cooperativas por incumplimientos técnicos. También considera que los requisitos de idoneidad existentes son demasiado laxos (IMF, 2023d, pág. 30). Para el FMI, las COAC del segmento 1 son tan grandes que deberían ser supervisadas no por la SEPS sino directamente por la Superintendencia de bancos (SB):

Considerando que las operaciones y modelos de negocios de las cooperativas de crédito más grandes están más cerca de los bancos que las de otras cooperativas, las autoridades podrían considerar transferir la supervisión de las cooperativas más grandes a la SB. La transferencia podría mejorar la eficiencia y eficacia de la supervisión al agrupar instituciones que requieren un enfoque de supervisión similar bajo la misma superintendencia (IMF, 2023d, pág. 31)

El FMI considera que los marcos de Basilea III deben también imponerse al sector financiero de la economía popular y solidaria

Como se recomienda para los bancos, la regulación y supervisión deberían alinearse gradualmente con el Marco de Basilea, con una simplificación proporcional de los requisitos para las pequeñas cooperativas (IMF, 2023d, pág. 31).

Este proceso se complementa con las reformas financieras de la *Ley para la Defensa de la Dolarización* que eliminó el Art. 459 del COMYF que establecía un mecanismo especial para las cajas de ahorro y bancos comunales del sistema financiero de la economía popular y solidaria. De esta forma, se produce otra reforma constitucional espuria con respecto a la economía popular y solidaria porque el programa de ajuste y reforma estructural, prácticamente la elimina.

Debilitamiento y vulnerabilidades en la desregulación financiera

El FMI y el Banco Mundial, con las reformas financieras optan por crear condiciones para someter a la economía a un escenario de *riesgo sistémico*. La dolarización de la economía necesita una cuidadosa política de protección de la liquidez monetaria. Precisamente por eso se han creado, en más de dos décadas de dolarización, una serie de mecanismos y procedimientos que tienen como objetivo proteger al

esquema de dolarización por que cuenta con un amplio respaldo de la población y porque le ha dado al país cierta estabilidad monetaria. Es por ello que se crearon requisitos de liquidez doméstica y se ha restringido la fuga de capitales a través del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD).

Los requisitos de liquidez como por ejemplo aquel de mantener, para los bancos privados, al menos el 60 por ciento de los activos líquidos en activos internos y alrededor del 17 por ciento de los depósitos tienen que depositarse en el banco central o mantenerse en otros instrumentos líquidos, son formas de proteger a la dolarización de la economía.

De igual manera, los mecanismos de protección de la balanza de pagos se convierten, en última instancia, en mecanismos monetarios, porque los flujos monetarios dependen, efectivamente, de la balanza de pagos. De ahí que la liberalización comercial debe apreciarse como parte de la política monetaria de un país dolarizado.

Ahora bien, con las reformas monetarias y financieras, el FMI y el Banco Mundial desarman todo el diseño institucional que el país había tardado en dos décadas en construir para proteger a la dolarización, y le encaminan al país a un territorio relativamente desconocido en el cual tendrá que confrontar la desregulación financiera con la apertura de los mercados de capital en un contexto de ajuste de la demanda agregada interna, es decir, recesión económica o, en todo caso, débil crecimiento económico. En ese contexto, habrá más presión por las importaciones y más necesidad de colocar recursos financieros en el exterior, es decir, la formación de activos externos netos se incrementará por la fuga de capitales que, además, tendrá un fuerte estímulo por la disminución gradual del ISD. En ese escenario, ¿qué destino tendrá a futuro la dolarización de la economía?, ¿podrá sostener la dolarización con libre movilidad de capital y desregulación financiera? ¿Pueden los niveles de liquidez de la economía soportar la fuga de capital y, al mismo tiempo, la liberalización comercial?

Una hipótesis de trabajo es que, en esas condiciones, de presión de balanza de pagos por la liberalización de la cuenta de capital y de la cuenta corriente, generará, asimismo, una fuerte presión sobre la liquidez monetaria interna de la economía. En esas circunstancias, el riesgo sistémico, como lo advierte el mismo FMI, se convierte en una posibilidad cierta e inminente.

Cuarta Parte

Tamaño, fases y composición del programa de consolidación fiscal: el duro camino de la austeridad

¿Qué es la *consolidación fiscal*? Como se había indicado previamente, es el conjunto de procedimientos, normas y mecanismos de política económica y, sobre todo, de política fiscal, para generar excedentes a través de ahorros forzosos a aquellos previamente presupuestados por el gobierno y que, supuestamente, producirían un alivio en la balanza de pagos llevándola hacia posiciones de equilibrio.

La consolidación fiscal es también el mecanismo para reducir la “absorción” (ver infra), es decir, el consumo, la inversión y el gasto del gobierno para crear excedentes que, por lo demás, no cumplen ninguna función de financiamiento al desarrollo, más bien al contrario, son excedentes que son puestos por fuera de toda necesidad de financiamiento al desarrollo pero que sirven para crear *activos de reserva* que pueden actuar como “colchones de liquidez” bajo un enfoque precautelatorio ante eventuales crisis sistémicas.

La consolidación fiscal pretende ajustar el presupuesto público a las posibilidades de cumplimiento de la deuda pública externa, el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos y crear un ahorro a largo plazo que tranquilice a los tenedores de bonos soberanos y que permita el retorno del país a los mercados financieros internacionales.

En ese sentido, la consolidación fiscal *no* es una política ni de crecimiento ni de desarrollo económico. Es una política de estabilización fiscal-monetaria, entendiendo a la estabilización como la previsión a largo plazo del cumplimiento del pago de la deuda pública acorde a un determinado tamaño del Estado (de ahí su rol de ancla para el déficit fiscal) y un saldo de balanza de pagos superavitario (de ahí la importancia de los *activos de reserva*).

En tanto conjunto de intervenciones específicas sobre la política económica, la consolidación fiscal es puesta en marcha directamente desde el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central, bajo el monitoreo y vigilancia permanente de los equipos técnicos del FMI, del Banco Mundial y también, en ciertas circunstancias, de la banca multilateral, pero por fuera de todo control político y fiscalización institucional. Su imposición no se fundamenta en criterios de consenso político o social por lo que el programa de consolidación fiscal no precisa de justificación social sobre la legitimidad de su imposición.

Este conjunto de intervenciones sobre la economía del país apela a la denominación de “consolidación” o “ajuste” porque interviene directamente sobre grandes agregados macroeconómicos, como el consumo, la inversión pública, el gasto del gobierno, el ingreso nacional, entre otros, para someterlos a un conjunto de reglas, normas y límites de crecimiento en función de las necesidades de la estabilización económica de acuerdo a la capacidad de pago de la deuda soberana y la sustentabilidad de la balanza de pagos.

Al sujetar a estos agregados macroeconómicos a límites estrechos de consolidación fiscal los *ajusta* a sus propios requerimientos y necesidades, de ahí su nombre de *políticas de ajuste*. Como se trata de un ajuste de largo plazo que pone en línea estos agregados con las disponibilidades fiscales del gobierno, asimismo, a largo plazo en función de una meta prevista de deuda pública como porcentaje del PIB, entonces los *consolida* contablemente con un conjunto de reglas fiscales de estricto cumplimiento.

De esta manera, pone a girar a toda la economía alrededor de lo que el FMI entiende como *equilibrios fiscales*; de ahí que la principal preocupación de la “consolidación fiscal” o “ajuste estructural” sea el déficit fiscal cero o, mejor aún, el superávit fiscal; porque con ello garantiza un excedente económico a disposición directa del pago de la deuda pública y, con eso, evita presiones sobre la balanza de pagos. Para el FMI y el Banco Mundial, para que la consolidación fiscal sea creíble “debe ser de magnitud considerable” (Okwuokei, 2014, pág. 108).

El ajuste estructural o consolidación fiscal generalmente no toma en consideración la complejidad de las interrelaciones macroeconómicas que se conocen en teoría económica como “efectos multiplicadores” o, en su defecto, trata de soslayarlos o atribuirles una menor importancia económica. Por eso, su cálculo y monitoreo de la consolidación fiscal no toma en cuenta otras variables económicas que no sean aquellas del presupuesto gubernamental y la balanza de pagos, en especial sus indicadores sobre la línea (la cuenta corriente).

En efecto, a pesar de su aparente complejidad, el programa económico de ajuste estructural del FMI se concentra básicamente en las cuentas fiscales. Sin embargo, esos efectos multiplicadores existen porque las economías siempre son complejas y generan muchas veces efectos no deseados sobre el ajuste económico, de ahí que el FMI y el Banco Mundial, una vez iniciado el programa de consolidación fiscal, siempre lo escalen y lo lleven a niveles de mayor radicalidad, pero sin preocuparse en absoluto de la forma por la cual reaccionan estos multiplicadores fiscales; de hecho, el mismo FMI reconocía que sus proyecciones de los resultados de sus programas de ajuste tienden a ser demasiado optimistas y que hay una “subestimación de los multiplicadores fiscales y la sobreestimación de los beneficios de las reformas estructurales” (IMF, 2019h, pág. Sumario Ejecutivo).

Olivier Blanchard, en un artículo de 2013, conjuntamente con Daniel Leigh, daba cuenta que el programa de consolidación fiscal en economías avanzadas, debilita los multiplicadores fiscales:

Con muchas economías en modo de consolidación fiscal, ha habido un intenso debate sobre el tamaño de los multiplicadores fiscales. Al mismo tiempo, la actividad ha decepcionado a varias economías que están emprendiendo una consolidación fiscal. Por lo tanto, una pregunta natural es si los pronosticadores han subestimado los multiplicadores fiscales, es decir, los efectos a corto plazo de los recortes del gasto público o los aumentos de impuestos sobre la actividad económica. (Blanchard & Leigh, 2013)

Esta despreocupación por el tamaño de los multiplicadores fiscales (sin considerar, cabe señalar, a los otros multiplicadores como aquellos del ingreso, el empleo, el consumo y monetarios), indican que el FMI tiende a subestimarlos en su impacto en

el corto plazo sobre la actividad económica y a desdeñarlos de sus evaluaciones, pero eso no quita sus efectos sobre la economía.

Blanchard y Leigh, quienes, por lo demás, pertenecen al propio FMI, de hecho, Blanchard fue economista en jefe del FMI, encuentran que un 1% de consolidación fiscal, implica una disminución correlativa asimismo de un 1% en crecimiento económico, en otras palabras, la consolidación fiscal se anula a sí misma cuando se implementa:

Encontramos que un aumento de 1 punto porcentual del PIB en la consolidación fiscal prevista para 2010-11 se asoció con una pérdida del PIB real durante 2010-11 de alrededor del 1 por ciento, en relación con lo previsto. (Blanchard & Leigh, 2013, pág. 4).

Si se calculase el efecto que genera la consolidación fiscal sobre los otros multiplicadores económicos, quizá el impacto del ajuste sea aún mayor. Estos resultados confirman, pues, la hipótesis de la consolidación fiscal recesiva o contractiva (ver infra); así, por ejemplo, en la primera evaluación que hace el FMI al inicio del programa de consolidación fiscal en el mes de junio del año 2019, reconoce que el débil crecimiento económico del país se debe, precisamente, a los efectos de la consolidación fiscal:

La desaceleración del crecimiento en 2019 se basa en la contracción de la demanda interna debido al impacto de la consolidación fiscal ... Se proyecta que el crecimiento en el mediano plazo se recuperará al 2,5 por ciento, **a medida que el impacto de la consolidación fiscal disminuya** ... (IMF, 2019f, pág. 6, énfasis agregado).

Sin embargo, tanto el FMI como el Banco Mundial, como se había indicado previamente, asumen que ese sesgo recesivo de la consolidación fiscal es compensado gracias al *enfoque de la oferta* que supone que el crecimiento económico dependerá del sector privado y de mercados libres y competitivos.

Independientemente de que esto suceda, lo importante es que debe considerarse a la *consolidación fiscal* como una estrategia integral en la que, por el lado de la demanda agregada reduce la *absorción* a partir del ajuste de todas sus variables en función del equilibrio interno y, por el lado de la oferta, traslada la definición y responsabilidad del crecimiento económico al sector privado y hacia mecanismos de mercado.

En ese sentido, el FMI adscribe a la recomendación de la denominada “regla de Tinbergen” que establece que “no se puede alcanzar un número específico de objetivos políticos sin utilizar al menos el mismo número de instrumentos políticos” (IMF, 1987, pág. 6); es decir, a las políticas de contracción de la demanda, también denominadas como medidas de austeridad, corresponden aquellas de privatización, desregulación y liberalización por parte de la oferta. Todas ellas en conjunto corresponden al ajuste estructural.

La metodología, los conceptos y los marcos teóricos del FMI no son analíticos, ni epistemológicos, ni teóricos y, peor aún, académicos, porque no están hechos en forma de hipótesis que necesiten demostración, sino que se establecen como objetivos de política económica que tienen carácter vinculante y que, por tanto, no admiten discusión porque eso llevaría a debatir al programa de ajuste en sí mismo lo que haría difícil su aplicación.

Por ello, la visión contable-fiscal, en el enfoque teórico y metodológico del FMI y del Banco Mundial, desplaza cualquier consideración teórica y macroeconómica que se aleje de esa visión. En otros términos, no hay macroeconomía en el enfoque de consolidación fiscal del FMI, al menos en la versión académica del término, sino una serie de instrumentos de contabilidad fiscal que deben proyectarse y compensarse entre sí para lograr, según el FMI, el equilibrio a largo plazo como condición ineludible para el crecimiento económico. Para el FMI el equilibrio, sea fiscal o de balanza de pagos, no es un proceso macroeconómico sino una identidad contable.

Esto genera una serie de asimetrías en la economía porque la consolidación fiscal o ajuste estructural crea desfases entre grandes agregados macroeconómicos que se descompensan entre sí, justamente, por el impacto del ajuste estructural. Por ejemplo, el FMI reduce las compras públicas con criterios contables que les permitirían, en virtud de ello, equilibrar las cuentas fiscales de ingreso-gasto. Esa reducción de compras públicas impacta directamente sobre una constelación, sobre todo, de pequeñas y medianas empresas que tienen como uno de sus principales clientes al gobierno. Estas empresas pequeñas y medianas no tienen la economía de escala para afrontar un escenario en donde pierden a su principal cliente y, finalmente, tienen que cerrar por falta de demanda efectiva interna. Eso produce más desempleo y más desinversión.

Todos esos efectos no son advertidos por el programa de consolidación fiscal y tampoco se los especifica en los acuerdos SAF porque no hay un enfoque macroeconómico e intersectorial en la consolidación fiscal. El FMI y el Banco Mundial creen, con la fe del carbonero, que esa mala racha para esas empresas pequeñas y medianas será compensada, tarde o temprano, por el mercado y por el surgimiento de otras empresas. Pero, en economías débiles y con escaso mercado interno, eso, lamentablemente, nunca sucede.

La consolidación fiscal: núcleo duro del ajuste

La consolidación fiscal es el núcleo duro del programa de ajuste del FMI y del Banco Mundial. Representa la intervención más expedita, minuciosa y precisa sobre toda la política fiscal y, en especial, el presupuesto del gobierno. En ese sentido, traslada el tablero de mando de la economía y la toma de decisiones hacia los tecnócratas del FMI y del Banco Mundial; por ejemplo, eso se puede verificar en el siguiente párrafo:

Adoptar un reglamento, **en consulta con el personal del Fondo**, para implementar las enmiendas de julio de 2020 al COPLAFIP, entre otras, con respecto a la deuda pública, el marco fiscal para la gestión del presupuesto, la preparación presupuestaria y los límites de gasto, la preparación y publicación de un documento de estrategia fiscal, la ejecución presupuestaria, la gestión del efectivo y atrasos, procedimientos de modificación presupuestaria, marco de gestión del riesgo fiscal, régimen de medidas correctivas y marco de reglas fiscales. (IMF, 2022a, pág. 38, énfasis agregado).

La consolidación fiscal es la expresión fenoménica más visible de los programas económicos del FMI y del Banco Mundial y es la que levanta la oposición, controversia y movilización de la sociedad en su contra, de ahí que el FMI siempre diseñe una matriz de riesgos entre los que destaca, justamente, la oposición social al ajuste.

La consolidación fiscal implica un tamaño, un ritmo, duración, fases y composición de políticas y objetivos, así como mecanismos de monitoreo, vigilancia y control con indicadores y variables realizadas desde el propio FMI.

Sobre este núcleo ideológico, el FMI y el Banco Mundial, una vez puestos de acuerdo en la necesidad de reducir al Estado para evitar la presión sobre la balanza de pagos que, según ellos, genera la necesidad de financiamiento al déficit fiscal por la vía de la deuda pública, necesitan determinar el “tamaño del Estado” para su reducción o ajuste.

El tamaño de la consolidación fiscal: una apuesta ideológica

La consolidación, por tanto, se mide, establece, monitorea y controla con el baremo del *Sector Público No Financiero* (SPNF). A fin de no distorsionar, desde su propio enfoque metodológico se entiende, los ingresos petroleros con aquellos que provienen directamente del esfuerzo fiscal del ajuste, el FMI separa los ingresos petroleros de los ingresos que provendrán de la consolidación fiscal y, justo por eso, se inventa, adicionalmente, el concepto de *balance primario no petrolero*.

Así, en la Carta de Intención del Acuerdo SAF-2019, puede leerse lo siguiente:

Nuestra intención es seguir reduciendo el déficit primario no petrolero del sector público no financiero, incluidos los subsidios a los combustibles, en un 5 por ciento adicional del PIB durante los próximos tres años. (IMF, 2019a, pág. 71)

Pero es necesario indicar que los subsidios petroleros no forman parte de las cuentas del presupuesto del Estado, como se había analizado (ver supra). A pesar de eso, en el programa SAF-2019, el gobierno de ese entonces, tenía planificado lo siguiente:

El plan de las autoridades para reducir el déficit primario no petrolero en 5 puntos porcentuales del PIB durante los próximos tres años pondrá la deuda en una senda descendente a partir de 2020, cayendo por debajo del 40 por ciento del PIB en 2023. Las previsiones incorporan algunas perspectivas a corto plazo. **La consolidación fiscal prevista supone un coste para el crecimiento**, pero se espera que las reformas por el lado de la oferta mejoren las perspectivas de crecimiento a medio plazo. (IMF, 2019a, pág. 14, énfasis agregado).

La consolidación fiscal que empezó en el año 2019 nunca se detuvo en el periodo que se analiza (2018-2024). A pesar de que el primer semestre del año 2019 daba cuenta de que se había debilitado el crecimiento económico y que el desempleo empezaba a crecer, en la evaluación realizada por el FMI en el mes de junio de 2019, indica lo siguiente:

Las autoridades reafirmaron su compromiso con la magnitud y el ritmo del ajuste fiscal acordado en el momento de la aprobación del programa. Se espera que la consolidación prevista se mantenga en 5 por ciento del PIB durante el período del programa (2, 2 y 1 por ciento del PIB en 2019-21). (IMF, 2019f, pág. 9)

El FMI establece que “el ajuste continúe en 2020 y en adelante, según lo previsto”, además indica que: “una mayor consolidación se verá respaldada en gran medida por la reforma fiscal prevista, los ahorros derivados de la masa salarial y otros recortes de gasto”. (IMF, 2019f, pág. 11).

El FMI intentó que el peso más importante de la consolidación fiscal sea realizado en un solo año. El FMI había previsto una política de shock para el año 2019 con un ajuste de alrededor del 2% del PIB. Según el FMI:

En 2019 se realizará un importante paso inicial de este esfuerzo de reducción del déficit. Este año, pretendemos alcanzar nuestras metas fiscales en gran medida mediante una reducción del gasto primario. Las medidas previstas para 2019 incluyen:

- Un cuidadoso realineamiento de la masa salarial a través de una estrategia equilibrada de contención salarial y decisiones prudentes sobre la renovación de contratos ocasionales y nuevas contrataciones de empleados públicos...
- Optimización continua de los subsidios a los combustibles mediante la normalización de los precios del diésel para fines industriales, reduciendo las distorsiones y garantizando que la población prevista se beneficie del subsidio (IMF, 2019f, pág. 47)

Ahora bien, por supuesto que el FMI estaba claro que un ajuste de esa magnitud podría desencadenar una importante respuesta social como en efecto ocurrió con las movilizaciones sociales del mes de octubre del año 2019.

El FMI, de hecho, ya lo había advertido en su evaluación del mes de junio del SAF-2019, aun así, duplicó su apuesta:

Un panorama político complicado podría aumentar la oposición política y social a las reformas contempladas en el programa. El plan de las autoridades de presentar algunas reformas clave conlleva riesgos en ambos sentidos. Si tienen éxito, se generaría un importante impulso a la confianza. Si la estrategia fracasa, podría afectar negativamente al sentimiento del mercado. (IMF, 2019f, pág. 19)

Por ello, el SAF-2019 terminó antes de cumplirse y el mes de diciembre de ese mismo año el FMI dio por terminado este acuerdo. Sin embargo, el programa de consolidación fiscal nunca se detuvo. Cuando se retoma en el año 2020, el gobierno había avanzado en áreas claves como reformas monetarias y fiscales y en la reducción del SPNF.

En la Carta de Intención con el FMI del año 2020, las autoridades económicas del gobierno indican lo siguiente: “Consideramos que este nuevo acuerdo da cumplimiento a los compromisos que habíamos asumido en el marco del Acuerdo anterior del SAF que comenzó en 2019 y promueve esa agenda en las áreas clave de fortalecimiento de las instituciones” (IMF, 2020b, pág. 70).

En medio de la pandemia del Covid-19, y ante el fracaso del anterior SAF-2019, el FMI consideró que era necesario poner el pie en el acelerador y radicalizó las metas de la consolidación fiscal y las aumentó al 6,2% del PIB, conforme la siguiente cita:

Dado el tamaño inusualmente grande del shock actual y los desafíos de mediano plazo que enfrenta Ecuador, el tamaño del ajuste fiscal consistente con la sostenibilidad fiscal y de la deuda a largo plazo tendrá que ser grande. El personal estima que una consolidación fiscal en el balance primario no petrolero (NOPBS) de aproximadamente 6,2 puntos porcentuales del PIB durante el período 2019-2025 (4,8 ppts del PIB en el equilibrio general), en comparación con la consolidación asumida en el escenario base (4,4 ppts del PIB en NOPBS y 2,2 ppts del PIB en el equilibrio global) (IMF, 2020a, pág. 15)

Sin embargo, la crisis de la pandemia del Covid-19 y la imposibilidad de confrontarla habida cuenta de los recortes de gasto exigidos por el FMI, convirtieron al Ecuador en un ejemplo mundial de lo peor de la pandemia. Fue tan dramático el recorte en salud pública producto de la consolidación fiscal que las autoridades sanitarias del país no tuvieron incluso capacidad para gestionar los fallecidos por la pandemia del Covid-19 en uno de los eventos más traumáticos a escala mundial de esta pandemia.

Quizá sea por ello que el FMI morigeró su posición y retorna nuevamente a la meta del 5,5% de consolidación fiscal para el SAF-2020 de acuerdo a los siguientes términos:

En general, será necesaria una consolidación del saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios a los combustibles, de 5,5 puntos porcentuales del PIB durante el período 2019-2025 (lo que se refleja en una mejora del 5,5 por ciento del PIB en el saldo general del sector público no financiero (SPNF)) para alcanzar los objetivos de deuda. (IMF, 2020b, pág. 72)

Además, en el Acuerdo SAF-2020 el FMI apostó una cuarta parte del tamaño del ajuste al incremento del IVA. Una apuesta importante pero que, finalmente, costó varios años lograrla (recién pudo implementarse en 2024). En el contexto político del país ningún gobierno quiso jugársela para incrementar de esa manera el impuesto al IVA y perder legitimidad al tiempo de provocar más conflicto social.

Por eso, el FMI vuelve a recalcular el tamaño de la consolidación fiscal y, esta vez, la fija en el 4,5% del PIB:

La consolidación 2020-25 se había fijado en 4,5 ppt del PIB en revisiones anteriores. Este camino se estableció para equilibrar los dos objetivos de fortalecer la sostenibilidad fiscal y apoyar el crecimiento económico. Los planes fiscales revisados anteriormente, de consolidación de 4,3 ppt durante el mismo período, representan el mismo equilibrio: bajo este camino, los saldos fiscales y la deuda pública aún alcanzarían sus objetivos de mediano plazo, los depósitos del SPNF y las reservas internacionales se acercarían en términos generales a los mismos niveles y el ritmo más lento de ajuste respaldaría aún más el crecimiento. (IMF, 2022a, pág. 12)

El programa económico del Acuerdo SAF-2020 finalmente se cumplió. De hecho, es el único acuerdo cumplido a cabalidad por el país. Si este programa se cumplió, entonces, ¿porqué el FMI retoma nuevamente el tamaño del 5,5% de la consolidación fiscal en el nuevo acuerdo SAF-2024-28? ¿Por qué el país necesitaría consolidar aún más sus finanzas si había ya cumplido un acuerdo previo en ese sentido? La última revisión del Acuerdo SAF-2020 fue realizada en diciembre del año 2022, entonces ¿por qué iniciar un nuevo programa de consolidación fiscal un año y medio después cuando se suponía que el anterior programa de consolidación fiscal había supuestamente ayudado al país a la recuperación económica? Por una sencilla razón: nunca se cumplieron las metas de sustentabilidad ni del déficit fiscal ni de la deuda pública, más bien al contrario, el ajuste produjo sobreendeudamiento y recesión.

Esta vez en el nuevo Acuerdo SAF-2024-2028 el FMI apuesta por la política de shock y propone un tamaño de consolidación fiscal radical de 5,5% para el periodo 2024-2028 escalonado de la siguiente manera: 2,2% del PIB para el primer año y extiende el restante 3,3% para el resto del periodo del SAF-2024:

El plan fiscal de las autoridades en el marco del acuerdo SAF propuesto tendría como objetivo una mejora anticipada en el saldo primario no petrolero del SPNF incluyendo subsidios al combustible (NOPBS) de 2,2 por ciento del PIB en 2024 y un 3,3 por ciento adicional del PIB durante 2025-28, por un total del 5,5 por ciento de PIB durante el período del programa. Aprovechando la política fiscal de las autoridades ... que generaría ahorros crecientes con el tiempo ... el ajuste se ... alinearía en términos generales con el escalonamiento del apoyo financiero. (IMF, 2024a, pág. 11)

Esto significaría que desde que empezó la intervención del FMI en el país, en el año 2019, hasta la suscripción del Acuerdo SAF-2024, el Ecuador habría entrado en una dinámica de consolidación fiscal que parece no detenerse nunca y que le representa, para el periodo 2019-2028, un esfuerzo fiscal no menor al 10% de su PIB.

Sin embargo, Aráuz y Weisbrot indican que, si se añade el costo de la remisión de intereses y multas por obligaciones tributarias no pagadas y que fueron aprobadas en la *Ley de Fomento Productivo* aprobada en el año 2018, en realidad el tamaño de la consolidación fiscal del SAF-2019 sería del 6% del PIB (Arauz & Weisbrot, 2019, pág. 9). Los datos del FMI parecen dar la razón a Aráuz y Weisbrot, porque en la tabla de la consolidación fiscal para el programa 2019-2021 se indica que el costo fiscal de esta remisión tributaria sería de alrededor de 1.2% adicional del PIB a lo previamente establecido (IMF, 2019a, pág. 16).

Se trata, por tanto, de uno de los programas de consolidación fiscal más amplios, duraderos, intensos y radicales del FMI en su época reciente. Para el FMI, el Ecuador se convierte, prácticamente, en un laboratorio de pruebas sobre el impacto real de la consolidación fiscal. Para que se tenga una idea del tamaño de la consolidación fiscal impuesta en el Ecuador, en el Acuerdo SAF con Argentina suscrito en el año 2022, el FMI proyectó una consolidación fiscal del 2,2% del PIB de ese país, para el periodo 2022-2024 (IMF, 2022d, pág. 14); en el Acuerdo SAF suscrito con Honduras en el año 2023, el programa de consolidación fiscal para ese país había sido fijado en 1% para el periodo 2023-2026 (IMF, 2023e, pág. 14).

Entonces, se puede concluir que el FMI estableció un tamaño de consolidación fiscal previsto para el periodo 2019-2028, no menor al 10 % del PIB acumulado para todo el periodo, con una estrategia combinada de ingresos y reducción de gastos (austeridad fiscal). Si la consolidación fiscal reduce al PIB en alrededor del 1%, significaría que se resignó un crecimiento potencial del PIB, en ese periodo, de alrededor del 10 % del PIB. Esto es una crisis más grave aún que aquella provocada por la crisis monetaria y financiera de 1999-2000, y más fuerte incluso que la crisis de la pandemia del Covid-19 (ver capítulo de Conclusiones).

El baremo de la consolidación fiscal: “para ser creíble el ajuste debe ser considerable”

La cuestión a saber es ¿cómo se definió esa meta de consolidación fiscal para cada uno de los periodos de los correspondientes acuerdos SAF? ¿Bajo qué argumentos teóricos y metodológicos el FMI consideró que era 5,5% y no, por ejemplo, un 2% o quizá un 3%? ¿Por qué se redujo la meta de 6,2% a 5,5% en apenas unos meses en el año 2020 y sin los problemas de “notificación errónea”, es decir, con los mismos datos macroeconómicos? ¿Por qué se retoma el baremo del 5,5% en el SAF-2024 cuando ya se había cumplido con un programa de consolidación fiscal previo? ¿En dónde radican los supuestos de base que justifican ese tamaño de la consolidación fiscal? ¿En dónde consta la evaluación del costo que tuvo que pagar el país por esa

consolidación fiscal? ¿Por qué el FMI adoptó una estrategia de shock y consideró que el mayor peso del ajuste sea en 2019 y 2024 respectivamente? ¿Qué cálculo, qué modelo teórico y cuantitativo avala sus cifras?

Son cuestiones que lamentablemente quedan sin resolver porque el tamaño de la consolidación fiscal fue asumido más en términos ideológicos y tenía como referencia de su tamaño aquel del déficit no petrolero del sector público no financiero calculado según la metodología del FMI. Pero se ha demostrado que el déficit no petrolero del SPNF es solamente una manipulación contable de las cifras fiscales que solamente existe dentro de esa forma de manipular las cifras. Si se analizan las cifras de conformidad con lo que dice la ley, entonces no existe el déficit en la magnitud en la que afirma el FMI; es más, ni siquiera existe el déficit no petrolero del SPNF.

Por tanto, se puede afirmar que el tamaño de la consolidación fiscal en el Ecuador fue construido a imagen y semejanza del tamaño del déficit fiscal no petrolero del SPNF. En otros términos, se le impuso al país uno de los ajustes más radicales en el mundo, solo porque los equipos técnicos del FMI calcularon de forma errónea el déficit fiscal.

De otra parte, no existe aún una evaluación real de las consecuencias de su aplicación, y porque no se encuentran los justificativos de ese tamaño de la consolidación fiscal en ninguno de los documentos oficiales del FMI. En efecto, para el FMI “el monto del ajuste fiscal dependerá de la ambición de los objetivos del programa y de las limitaciones financieras” (IMF, 2024c, págs. 68-69). En los cálculos de deuda pública, por otra parte, los baremos, indicadores y expectativas tampoco tienen relación con el tamaño de la consolidación.

En el SAF-2019 hay algunas intuiciones que podrían justificar ese cálculo, ahí se tiene lo siguiente:

El plan de las autoridades para reducir el déficit primario no petrolero en 5 puntos porcentuales del PIB durante los próximos tres años pondrá la deuda en una senda descendente a partir de 2020, cayendo por debajo del 40 por ciento del PIB en 2023 ... Hubo acuerdo en que el crecimiento en 2019 probablemente estaría en el rango de -0,5 a +0,5 por ciento (aunque los pronósticos bajo el programa se basan en el extremo más débil de este rango) ... Según la línea base del programa, se supone que la mejora en la posición fiscal es suficiente para dejar al soberano completamente financiado. (IMF, 2019a, pág. 12)

Sin embargo, no hay ningún modelo que relacione crecimiento económico, deuda pública, empleo y tamaño de la consolidación fiscal, sin considerar que tampoco existe ningún modelo teórico del FMI que los relacione con los multiplicadores fiscales y sus efectos sobre el crecimiento económico al menos para el caso específico del ajuste en el Ecuador.

La intuición del FMI (porque es solo eso, una intuición sin un cálculo que lo acompañe), da cuenta que una consolidación del 5% para cada periodo de los acuerdos SAF pondría las necesidades de financiamiento del gobierno por debajo del 40% del PIB y el país contaría con los recursos suficientes para el pago de la deuda externa (según la expresión del FMI: “el soberano estará completamente financiado”). Sin embargo, las cifras del año 2023, con un acuerdo con el FMI cumplido a cabalidad, dan cuenta que la deuda pública subió a más del 57% del PIB ese año (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

¿Por qué el FMI fracasa de forma tan alarmante en sus cálculos económicos? Si ellos suponen en el SAF-2020 que una consolidación fiscal del 5% conducirá a una reducción de la deuda pública, ¿cómo explican que la deuda pública agregada total, a diciembre del año 2023, haya alcanzado el 66,3% del PIB de ese año? (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) y, de conformidad con los cálculos del FMI, tendrá una tendencia creciente en los próximos años.

En efecto, las previsiones del FMI, establecidas en el SAF-2019, fueron las siguientes:

Se proyecta un crecimiento de alrededor del 2 por ciento y una inflación (deflactor del PIB) de alrededor del 1 por ciento a mediano plazo. Se proyecta que la posición fiscal bajo el escenario propuesto por el personal técnico mejorará hasta alcanzar un superávit primario de alrededor del 5 por ciento del PIB para 2022. Bajo estos supuestos, se proyecta que las necesidades brutas de financiamiento del sector público caigan del 16,7 por ciento en 2017 al 5,6 por ciento del PIB en 2019 y más cerca del 2,5 por ciento del PIB en el mediano plazo. Se proyecta que la relación deuda pública/PIB alcanzará un máximo en 2018-19 con un 49,2 por ciento del PIB y disminuirá lentamente hasta un 36,6 por ciento en 2023. (IMF, 2019a, pág. 48)

Del párrafo anterior cabe señalar lo siguiente, la proyección de las necesidades de financiamiento del sector público pasan de 16,7% a cerca del 2,5% a mediano plazo y pretenden lograr un superávit fiscal primario del 5% para el 2022, lo que daría cuenta que esta meta de consolidación fiscal del FMI, prácticamente, liquida la inversión pública y la posibilidad de cumplir con la garantía de derechos establecida en la Constitución y evidencia que el SAF-2019 y aquel de 2022 del FMI fueron de shock, nunca fueron gradualistas. De hecho, dan cuenta de una doble estrategia: se utilizó la estrategia de shock para el programa de consolidación fiscal mientras que se articuló una estrategia gradualista para las reformas estructurales. De conformidad con el mismo FMI: “las reformas estructurales suelen tropezar con fuerte resistencia política y por lo tanto se introducen por etapas”. (IMF, 1987, pág. 11).

Los cálculos del FMI fallan de forma considerable en sus previsiones económicas. Su expectativa de consolidación fiscal del 5.5% del PIB en el año 2020 indicaba que eso conduciría a una reducción de la deuda pública. Empero, los datos dan cuenta que, a pesar de haber cumplido con el programa de consolidación fiscal, se registra un crecimiento cada vez más importante de esa misma deuda pública. Es decir, la evidencia empírica demuestra que el programa de consolidación fiscal del año 2020 nunca cumplió con su objetivo de reducción de la deuda pública. No hay relación alguna entre el programa de consolidación fiscal y la reducción de la deuda pública eso es, al menos, la conclusión que se registra luego de examinar los datos.

En un modelo econométrico del FMI, denominado: “*Diferenciales del EMBI: Factores externos y el impacto de la consolidación fiscal*”, y cuyos resultados también se recogen en el SAF-2019 (Box 5, pág. 28), se puede leer lo siguiente:

La adopción del paquete de medidas fiscales del 5 por ciento del PIB ayudaría a reducir significativamente el diferencial soberano de Ecuador. En un escenario de consolidación fiscal, que implica medidas fiscales discrecionales de 5 puntos porcentuales del PIB con una reducción correspondiente en la relación deuda pública/PIB de 1 punto porcentual del PIB, el diferencial del EMBI para una economía productora de petróleo del Ecuador podría ser permanentemente bajado cerca de 175 puntos básicos. Si bien cambia a un ritmo más lento y está

sujeto al equilibrio de poder entre las fuerzas políticas, una mejora de la fortaleza de las instituciones también podría ayudar a reducir el diferencial soberano. Estas reducciones del costo de financiamiento podrían ayudar a amortiguar posibles otros shocks externos, incluida una mayor aversión al riesgo global y menores precios del petróleo. (IMF, 2019i, pág. 30)

Según los cálculos del FMI, el riesgo país debería haber disminuido en 1.750 puntos básicos (porque la consolidación fiscal fue del 10% del PIB). La cuestión es que el EMBI más bien creció y nunca se cumplió la meta de una reducción de 175 puntos básicos de riesgo país por cada punto porcentual con relación al PIB en consolidación fiscal, más bien lo contrario, el EMBI nunca dejó de crecer durante el periodo del ajuste. El FMI también falló en estas previsiones.

Los datos también dan cuenta que en el periodo de la consolidación fiscal la economía se redujo y entró en recesión con desempleo (Banco Central del Ecuador, 2019). Esto quiere decir que el concepto de “consolidación fiscal expansiva” del FMI no corresponde a la verdad, al menos, en el caso del programa de ajuste del SAF-2020. En otros términos, no se puede confiar en la exactitud ni rigurosidad de los cálculos del FMI.

Una revisión detallada de los Acuerdos SAF-2019, SAF-2020 y SAF-2024, así como en los denominados *Temas Seleccionados* y *Notas Analíticas* del FMI con respecto al país, da cuenta de que no existe una justificación teórica y metodológicamente sustentada que justifique el baremo del 5% de consolidación fiscal para el periodo 2019-2023, ni tampoco para aquel de 5,5% para el 2024-2028, ni tampoco hay una justificación sobre la legitimidad y pertinencia de la estrategia de shock. Es decir, no hay una argumentación teórica de porqué se impuso la mayor carga del ajuste en los primeros años y no en los posteriores.

Empero, hay que reconocer que el tamaño del 5,5% de la consolidación fiscal para cada acuerdo SAF es una meta ex post que es consistente con la necesidad de acumular reservas internacionales (los *reserve buffers* o *liquidity buffers*), y con los pagos en deuda externa y que, además, cumple la previsión ideológica realizada por uno de los técnicos del FMI: para ser creíble, la consolidación fiscal “debe ser de magnitud considerable” (Okwuokei, 2014, pág. 108) y, efectivamente, una consolidación del 5,5% del PIB para cada periodo de ajuste estructural realmente es considerable y va mucho más allá de lo previsto en déficit fiscal primario.

¿Por qué no se cumplieron las expectativas del FMI con las metas de la consolidación fiscal? ¿Por qué el FMI falla de manera tan importante en sus cálculos? Pues, porque no hay un análisis macroeconómico de la consolidación fiscal por parte del FMI. Al soslayar indicadores claves como los multiplicadores del ingreso, del consumo, de la inversión, entre otros, es relativamente obvio que las consecuencias de la consolidación fiscal no serán advertidas para el FMI ni para el Banco Mundial.

En otros términos, la economía, con su complejidad, entramados y múltiples interrelaciones, siempre será irreductible a los cálculos, expectativas y previsiones tanto del FMI como del Banco Mundial. Ese carácter de irreductibilidad, por otra parte, es el origen del ajuste escalar que conduce al ajuste interminable (ver supra).

Ahora bien, una vez establecido el tamaño de consolidación fiscal, así como su ritmo, duración y fases, aunque ese tamaño haya sido hecho más bien de manera intuitiva

y empírica, y también de forma arbitraria, ¿cómo opera la consolidación fiscal?, ¿cómo se define?, ¿cómo se aplica?

¿Cómo funciona la consolidación fiscal?

La consolidación fiscal opera y aplica con una combinación estratégica de *medidas de ingresos fiscales y medidas de gasto fiscal* conforme lo establece de manera específica el Acuerdo SAF-2019: “las autoridades esperan llevar adelante este realineamiento fiscal a través de medidas de ingresos y de gastos” (IMF, 2019a, pág. 14). Todo programa de ajuste conlleva medidas de ingresos y de gastos: “El ajuste fiscal a menudo requiere decisiones difíciles en lo que respecta al aumento de los ingresos gubernamentales y la reducción del gasto” (IMF, 2024c, pág. 70). Estas medidas se especifican de forma detallada y con relación al tamaño del ajuste, así por ejemplo en el Acuerdo SAF-2020 hay lo siguiente:

Se prevé que la consolidación fiscal incluya medidas tanto de ingresos como de gastos. Se prevé que el paquete incluya **medidas permanentes** que equilibren el aumento de los ingresos (2,5 puntos del PIB) y la restricción del gasto (2,9 puntos del PIB) ... (IMF, Oct-2020, pág. 14, énfasis agregado)

De la cita anterior se ha resaltado “medidas permanentes” porque el FMI y el Banco Mundial consideran que la consolidación fiscal deberá ser, efectivamente, consistentes en el largo plazo con el ajuste estructural.

Estas metas con sus objetivos estratégicos se definen anualmente y en función de la meta general de la consolidación fiscal y determinan lo que el programa económico del FMI define como el *Marco Fiscal*. Sobre este *Marco Fiscal* se establece un ancla de deuda formal, en este caso del 40% del PIB que actúa como horizonte de largo plazo que debe regular el ritmo, las fases y la parsimonia de la consolidación. Evidentemente que esta meta del 40% de deuda pública sobre el PIB será imposible de cumplir, por una serie de razones y, entre ellas, por la continua necesidad de financiamiento que presiona por más créditos y por la intención del FMI de que el país retorne a los mercados mundiales de capitales para colocación de nueva deuda pública, además del desorden de las finanzas públicas provocados por la necesidad de constituir *activos de reserva* con los depósitos del sector público en el Banco Central.

Habida cuenta que hay un proceso de pago de refinanciamiento de bonos soberanos que llega hasta el 2040 y que el crédito con las multilaterales, entre ellos el propio FMI, ya alcanzaba en el año 2024 el 25% del PIB y que el FMI calcula una emisión de bonos soberanos por 7,5 mil millones de USD entre 2025 y 2028 (IMF, 2024a, pág. 13), entonces la meta del 40% del PIB en el largo plazo no es, bajo ningún criterio, realista. Es, básicamente, una cuestión ideológica. El baremo del 40% de porcentaje de deuda con respecto al PIB sirve, en realidad, para reducir cada vez más el gasto del gobierno y obliga, al mismo tiempo, a incrementar más sus ingresos en función de la consolidación y pone al país en una dinámica de escalamiento y radicalización del ajuste hacia una consolidación que no termina nunca.

Esta ancla de deuda formal, además, se relaciona con una regla de límite de crecimiento de gasto público en un conjunto de reglas fiscales que violentan la Constitución y el orden jurídico del país como se analizará en detalle más adelante, pero que tienen como objetivo hacer que las medidas de la consolidación fiscal sean permanentes de forma independiente del ordenamiento jurídico del país. Esas

reglas contienen, además, cláusulas de escape y mecanismos de corrección automática que hacen aún más difícil cualquier política anticíclica.

Para el FMI estas reglas fiscales tienen como objetivo fundamental:

- (i) modificar la cobertura institucional de las reglas fiscales al SPNF consolidado;
- (ii) introducir un objetivo vinculante de saldo primario no petrolero para el SPNF;
- (iii) mejorar los mecanismos de aplicación y seguimiento definiendo claramente las cláusulas de escape, los mecanismos de corrección automática y la presentación de informes fiscales durante el año; y (iv) suspender la acumulación de activos para el fondo de estabilización fiscal hasta que entre en funcionamiento el techo de deuda pública. (IMF, 2019f, pág. 40)

Se explicará con más detalle las consecuencias y las formas que asumieron esas reglas fiscales, pero, en todo caso, se quiere advertir que el *Marco Fiscal* supone y exige nuevas reglas de juego y, en ese sentido, evacúa la pertinencia de las leyes que el país había aprobado hasta ese entonces y genera otra reforma constitucional espuria para toda la política fiscal y, entre ellas, pone en funcionamiento un *fondo de estabilización fiscal* atado al cumplimiento de las reglas fiscales.

En última instancia, las metas del ajuste también están calibradas por su plausibilidad política y eso da cuenta que, en realidad, el FMI y el Banco Mundial son actores básicamente políticos. Si lograron las transformaciones políticas y constitucionales más importantes desde la aprobación de la Constitución en 2008 es porque asumen plenamente su rol político.

Las medidas de ingresos de la consolidación fiscal

Es necesario indicar que las medidas de ingresos fiscales previstos en el programa de consolidación fiscal del FMI no tienen absolutamente nada que ver con el financiamiento al plan nacional de desarrollo o al plan plurianual de inversiones, porque, como se había indicado, la consolidación fiscal no es una estrategia de desarrollo ni de crecimiento económico.

Los nuevos ingresos fiscales generados por el programa de consolidación fiscal tampoco tienen relación alguna con los ingresos fiscales previstos, distribuidos y registrados en el presupuesto general del Estado y que han sido realizados en función de la programación fiscal y el Plan Nacional de Desarrollo y previamente conocidos y aprobados por el legislativo; por ello, los ingresos presupuestarios de la consolidación fiscal están por fuera de las preasignaciones establecidas por la Constitución y la ley (es decir, no van a la salud, educación, universidades y gobiernos autónomos descentralizados de conformidad a lo establecido en el Art. 298 de la Constitución).

En consecuencia, los ingresos fiscales que se generan desde el programa de consolidación fiscal no pueden reasignarse a ningún sector, entidad o institución. Tampoco se utilizan para satisfacer necesidades urgentes del presupuesto público y, generalmente, no apoyan la capacidad financiera de pago del gobierno. Habitualmente son recursos que se convierten en “activos de reserva” y su destino son los fondos de ahorro forzosos denominados generalmente como *Fondos de Estabilización*, que tienen como objetivo “financiar completamente al soberano”, es decir, garantizar el pago de la deuda externa.

Esto puede advertirse claramente en el *Fondo de Estabilización Fiscal* que se creó en la *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas*. Esta ley especifica

que: “El Fondo será único y sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto adicional al presupuesto inicial.” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, pág. 52)

Se trata, además, de ingresos que disminuyen de forma directa la función consumo de la economía porque gravan, precisamente, al consumo y, de esta forma, impiden su expansión o, en términos macroeconómicos, sus efectos multiplicadores. Por la vía de la reducción de la función consumo también se reduce la función inversión y toda la demanda agregada interna de la economía con lo cual se reduce, en el enfoque del FMI, la *absorción*.

En efecto, los impuestos que se imponen al consumo, en especial el IVA, lo frenan y, de esa manera, frenan también a toda la demanda agregada interna. Consumir se convierte en un acto costoso que obliga a repensarlo. Si se frena el consumo las empresas acumulan inventarios y posponen decisiones de inversión. La economía entra en un momento de subutilización de recursos existentes. Su capacidad instalada no es utilizada a plenitud y no hay manera de salir de esta situación precisamente por la presión del FMI. Hay que recordar que para el FMI “el consumo privado y la inversión pueden reducirse aumentando los impuestos” (IMF, 1987, pág. 6). Es precisamente por ello que los programas de ajuste siempre son recesivos.

El SAF-2019, en ese sentido, es bastante explícito:

Las autoridades tienen la intención de desarrollar una reforma tributaria en el primer semestre de 2019 ... Los objetivos de la reforma serán simplificar el sistema tributario y hacerlo más favorable al crecimiento y más equitativo; mejorar el entorno empresarial y fomentar la inversión; ampliar la base impositiva y eliminar exenciones fiscales, regímenes especiales y preferencias injustificadas; **reequilibrar el sistema de impuestos directos a impuestos indirectos**; y eliminar gradualmente los impuestos distorsionadores sobre el volumen de negocios y los gravámenes sobre los flujos de capital. El diseño de la reforma se basará en las recomendaciones de una reciente misión de asistencia técnica del FMI. (IMF, 2019a, pág. 14, énfasis agregado)

Si el FMI pretende incrementar los ingresos fiscales desde la consolidación fiscal, se corre el riesgo de que entre en juego aquello que los economistas neoclásicos del FMI denominan la *equivalencia ricardiana*, es decir, se reducirá el consumo y la inversión en la misma proporción en la que se intenta cobrar el impuesto directo de tal manera que se anula el efecto de ese impuesto:

En la medida en que el aumento del gasto público genere una obligación tributaria igual para el sector privado, ya sea en el presente a través de la financiación fiscal o en el futuro debido a la necesidad de cancelar la deuda pública, el ingreso privado disponible actual o futuro se reduciría, y esto daría lugar a cierta reducción del gasto privado (IMF, 1987, pág. 25).

Pero la *equivalencia ricardiana* solo opera en casos de impuestos directos, es decir, aquellos que gravan al ingreso y que, generalmente, indican niveles de justicia y equidad tributaria. Para evitar la *equivalencia ricardiana*, entonces, los impuestos que deben incrementarse, según el FMI, serán indirectos que gravan el consumo y que son regresivos, es decir castigan con más dureza a quienes menos tienen. Es justamente por ello que el FMI define en su condicionalidad del año 2019 la siguiente manera: “reequilibrar el sistema de impuestos directos a impuestos indirectos”. Sin embargo, según la lógica del FMI, los impuestos indirectos, como el IVA, solo beneficiarían a los sectores más pudientes de la sociedad porque los

bienes-salario no pagarían el IVA, por eso su incremento no perjudicaría a los estratos más bajos. Se demostrará más adelante la falacia de este argumento.

El largo camino para lograr el incremento del IVA

El incremento del Impuesto al Valor Agregado del 12% al 15% fue ya establecido en el acuerdo SAF-2019. En efecto, tanto en las acciones prioritarias como en los puntos de referencia estructurales del programa de ajuste de ese año, el FMI había definido que esta reforma fiscal debería estar ya lista para fines de agosto del año 2019 de conformidad con los siguientes términos:

Publicación de un plan, en coordinación con la asistencia técnica del FMI, para mejorar el actual sistema tributario para hacerlo más favorable al crecimiento, más simple y más equitativo. La reforma fiscal tendrá como objetivo mejorar la movilización de ingresos, aumentar la eficiencia, la simplicidad y la equidad, pasar de impuestos directos a impuestos indirectos y reducir las exenciones y el trato preferencial. Esta reforma tendrá como objetivo un aumento de los ingresos de entre 1,5 y 2 por ciento del PIB para 2021. (IMF, 2019a, pág. 82)

En ese mismo sentido, en un estudio realizado en 2019 el Banco Mundial recomendaba en el corto plazo “aumentar el IVA (de 2 a 3 puntos porcentuales) para alinearse con los estándares regionales” (World Bank, 2019, pág. 21). Sin embargo, es claro que se trata de una reforma que necesita de un fuerte capital político. El gobierno de Lenin Moreno, en el año 2019, ante la disyuntiva de incrementar el IVA y, al mismo tiempo, eliminar los subsidios a los combustibles, conforme lo previsto en el Acuerdo SAF-2019, se decidió por esta última medida. El gobierno de Moreno desistió de incrementar el IVA por su alto costo político. Empero, su decisión de eliminar los subsidios a los combustibles originó, como ya se había hecho mención, fuertes protestas sociales que, finalmente, condujeron a la terminación de este acuerdo SAF-2019.

Pero en el nuevo Acuerdo SAF-2020 suscrito casi inmediatamente después de aquel de 2019, otra vez se incorpora esta condicionalidad, como “Reforma fiscal favorable al crecimiento” y, de acuerdo al punto de referencia estructural de fines de septiembre de 2021, se establece lo siguiente:

Por lo tanto, es necesaria una reforma tributaria ambiciosa, inteligente y progresiva, que incluya una reforma del IVA que favorezca el crecimiento ... Estas medidas pueden generar un rendimiento permanente de más de 2 ^{1/2} ppt del PIB Se espera que la reforma del IVA sea progresiva y tenga un efecto menor en los hogares de bajos ingresos porque una gran fracción de los bienes consumidos por estos hogares seguirán exentos del IVA... (IMF, 2020b, págs. 14-15)

En ese sentido, el FMI establece los siguientes ingresos que podrían obtenerse por la reforma fiscal en el SAF-2020:

<i>Tabla 10 Ecuador: Medidas de política tributaria y rendimientos estimados</i>	
(en porcentaje del PIB)	
IVA	rendimientos estimados
	1,38

Aumento de 3 puntos porcentuales en la tasa del IVA (desde el 12 por ciento actual)	1,25
Reducción de las exenciones del IVA para las universidades	0,02
Eliminar la devolución del IVA a las personas mayores	0,11
Impuesto a la Renta	0,65
Inclusión de los salarios 13. ^o y 14. ^o en la base del IR	0,09
Modificación de los soportes del IR para aumentar la progresividad	0,14
IVA acreditable contra PIT (Personal Income Tax)	0,40
Eliminar el tipo reducido del ISR para los activos productivos	0,02

Fuente: (IMF, 2020b, pág. 15)

Se puede ver que el incremento del IVA representa la parte de león de todos los ingresos previstos en el programa de ajuste de octubre de 2020. Es por eso que en las acciones prioritarias y puntos de referencia estructural del FMI para el SAF-2020, se tiene lo siguiente:

Ecuador - Acciones Previas (PA) y Marcos de Referencia Estructurales (SB) (concluido)			
Área de reforma	Condicionidad Estructural	Objetivos	Fecha de vencimiento
Reforma fiscal	Promulgación de una reforma tributaria, elaborada en consulta con el personal del Fondo, destinada a generar ingresos y mejorar la eficiencia general del sistema tributario, en línea con los elementos sustantivos y el proceso constitucional descrito en MEFP ¶7, punto 1.	Mejorar la eficiencia del sistema tributario	Fines de septiembre de 2021

Fuente: (IMF, 2020b, pág. 88)

A pesar de la insistencia del FMI en incrementar el IVA e integrarlo como punto de referencia estructural del Acuerdo SAF-2020, tampoco pudo cumplirse porque el gobierno de ese entonces no tenía capital político para hacerlo y porque a fines de ese año (2021) el país entraba en un proceso de elecciones y ninguno de los candidatos comprometidos con el ajuste querían resignar sus posibilidades electorales con el anuncio del incremento del IVA.

Conforme lo indica el mismo FMI en su primera evaluación del SAF-2020:

Sin embargo, el ambiente político se ha vuelto más tenso desde la aprobación del programa. Los candidatos presidenciales se determinaron en octubre y desde entonces muchos han publicado sus manifiestos electorales. Los partidos parecen ser unánimes sobre la necesidad de que el gobierno apoye la recuperación económica, salvaguarde la dolarización y garantice la sostenibilidad fiscal. Con este fin, los tres principales candidatos, Guillermo Lasso (CREO-PSC), Andrés Arauz (UNES) y Yaku Pérez (Pachakutik), han pedido amplias reformas fiscales, en particular una reforma tributaria, pero algunos **se oponen explícitamente a un aumento del tipo del IVA, que representa una cuarta parte de la consolidación fiscal prevista en el programa** respaldado por el Fondo, y todos han señalado que también deberían explorarse medidas alternativas de ingresos y gastos. (IMF, December 2020, pág. 5, énfasis agregado)

Aunque el gobierno de Lenin Moreno se comprometió a enviar a la Asamblea Nacional una reforma legal para incrementar el IVA, habida cuenta del contexto

político, optó por dejar que más bien sea el nuevo gobierno quien asuma esa decisión. Como lo reconoce el FMI:

Antes de la aprobación del programa y durante la primera revisión del EFF en noviembre de 2020, el personal buscó y recibió garantías políticas de un amplio apoyo a los objetivos clave del programa por parte del entonces presidente Moreno y, posteriormente, de los principales candidatos presidenciales, entre los que se encontraba el presidente Lasso. (IMF, 2023c, pág. 16)

En efecto, el mes de septiembre de 2021, el nuevo gobierno, presidido por Guillermo Lasso, envió a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley económico-urgente *Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal*. Sin embargo, la Asamblea Nacional negó y archivó ese proyecto de ley, aunque no contemplaba el incremento del IVA, pero sí añadía algunas reformas fiscales conforme las condicionalidades del FMI.

El gobierno de Guillermo Lasso volverá a insistir con algunas reformas tributarias pero esta vez tampoco se arriesgó a incrementar el IVA, porque no tenía mayoría en la Asamblea, pero a pesar de ello en octubre de 2021 envió a la Asamblea Nacional la *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19*. Esta vez la Asamblea Nacional aprobará esa ley porque contenía impuestos directos al patrimonio pero que no serían canalizados al presupuesto del Estado sino al programa de consolidación fiscal (Disposición General Séptima de la Ley).

Durante los años 2022 y 2023 hubo un proceso de transición política que se caracterizó por la disolución de la Asamblea Nacional el mes de mayo de 2023 y la convocatoria a elecciones anticipadas por la crisis política del país. Era, por tanto, evidente que no había espacio político para situar, en plena crisis política, la reforma fiscal para el incremento del IVA. Como lo indica el FMI: “se abandonó el aumento del tipo del IVA previamente previsto” (IMF, 2023c, pág. 16).

Es por esas razones que el FMI se inclina, en esta coyuntura, a una consolidación fiscal basada en el recorte del gasto público y en el control de los depósitos del gobierno en el Banco Central lo que demuestra que estas medidas asumieron el rol de compensación para el cumplimiento del programa de consolidación fiscal. Esto le obligó al FMI a cambiar el baremo previsto de la consolidación fiscal del 5,5% previsto inicialmente al 4,3%, conforme lo señala en la sexta revisión del Acuerdo SAF-2020:

Incluso con esta consolidación a medio plazo ligeramente inferior, de 4,3 puntos porcentuales del PIB, en comparación con revisiones anteriores, las variables clave seguirían superando en gran medida los objetivos originales, lo que permitiría abordar vulnerabilidades clave. (IMF, 2022a, pág. 12)

Esto permite comprender que el programa de consolidación fiscal es básicamente un instrumento político porque modula, calibra y está atento a las condiciones políticas que permiten la aprobación de sus medidas más fuertes. El FMI al no encontrar las condiciones que le permitan llevar adelante el tamaño de la consolidación fiscal retorna a su enfoque de reducción del gasto público y lo radicaliza porque es un área en la cual tiene mayor margen de maniobra. En efecto, al no poder incrementar el IVA el ajuste giró hacia la eliminación del subsidio a los combustibles como se analizará más adelante.

Por tanto, esa medida de incrementar el IVA quedó en suspenso desde fines del año 2019 hasta el año 2024 cuando finalmente pudo imponerse. La ley que incrementó el IVA al 15% tiene un nombre curioso, se denomina: *Ley Orgánica para enfrentar el conflicto armado interno, la crisis social y económica*.

Para comprender el nombre de esa ley que por fin cumple con la condicionalidad estructural establecida ya en el primer Acuerdo SAF-2019, es necesario indicar que desde el año 2021 el Ecuador sufrió de una crisis de seguridad ciudadana provocada por el crimen organizado y la delincuencia común que tenían, como antecedente, la posibilidad de incorporar a la economía nacional flujos de recursos de dudosa procedencia gracias a la repatriación de activos que consta en la *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19*, de Guillermo Lasso. En efecto, el Libro II de esta ley define el “Régimen impositivo voluntario único y temporal para la regularización de activos en el exterior” y establece un control ex post del cometimiento de delitos o de vinculación con el crimen organizado a esos flujos de ingresos desde el exterior, en la Disposición General Segunda de esta ley. Es por ello que la situación de seguridad ciudadana se degrada precisamente desde el año 2021, porque la ley de Guillermo Lasso, un banquero de derecha y fiel aliado del FMI y el Banco Mundial, posibilitaba, a la larga, el uso de la economía y del sistema financiero para el blanqueo y lavado de dinero.

En un contexto en el que las políticas de austeridad coartaron cualquier posibilidad de respuesta desde el Estado para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, porque, por ejemplo, la policía nacional no tenía recursos suficientes para comprar implementos necesarios para el control a la delincuencia y el crimen organizado, habida cuenta que el sistema de compras públicas había sido intervenido desde el ajuste y se había producido una restricción generalizada a toda compra pública que hacía casi imposible su contratación, entre otros aspectos relacionados directamente con las políticas de austeridad fiscal, la situación de violencia creció de forma exponencial y condujo al país, en poquísimos tiempos, a ser considerado como una de las regiones más peligrosas del mundo. La revista *The Economist*, en un artículo publicado el 22 de noviembre de 2024 denominó al Ecuador como un “narcoestado”.

Sin embargo, es precisamente este escenario de violencia y de predominio del crimen organizado y de la delincuencia, el que creó las condiciones de posibilidad para que esta condicionalidad estructural al fin se apruebe. El crimen organizado orquestó una serie de atentados terroristas en contra de toda la población lo que obligó a que el gobierno de Daniel Noboa emita a inicios del año 2024 el *Decreto de Conflicto Armado Interno* que declaró el Estado de Excepción para combatir a la delincuencia.

En este ambiente de caos, confusión y conflicto social, que recuerda al procedimiento estándar de las políticas de shock que denunció la periodista canadiense Naomi Klein (Klein, 2012), el gobierno de Noboa envió una serie de proyectos económicos urgentes a la Asamblea Nacional daban continuidad a las tareas pendientes del ajuste estructural y, entre ellas, la ley que incrementa el IVA al 15%. Fue solamente en ese contexto de shock social que pudo aprobarse el incremento del IVA pero con ciertas restricciones.

Como corresponde a los ingresos fiscales que se generan desde la consolidación fiscal, estos nuevos recursos provenientes del incremento del IVA están separados

del presupuesto del Estado y del Plan Nacional de Desarrollo, en consecuencia, son ingresos que no formaron parte de ningún esfuerzo gubernamental de financiar la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia a pesar del nombre de la ley que posibilitó su aprobación.

Sin el escenario de violencia e inseguridad ciudadana, el nuevo gobierno de Daniel Noboa, al igual que sus antecesores, no habría tenido el capital político suficiente para incrementar al IVA al 15%.

De esta forma, se confirma que el incremento del IVA al 15% realizado en el año 2024, en realidad forma parte del programa de consolidación fiscal que se diseñó desde el FMI en 2019 y que pudo obtener el consenso social y el capital político suficiente gracias a la “Doctrina del Shock” que hizo el gobierno de Daniel Noboa de la crisis de seguridad ciudadana que vivía el país y que sirvió como condición previa para la firma del nuevo Acuerdo SAF-2024.

Se tratan de ingresos fiscales que no podían ser utilizados para resolver ninguno de los graves problemas que, en ese momento, tenía la sociedad, en especial, aquellos relacionados con la seguridad ciudadana, porque su objetivo final era asegurarlos como *activos de reserva* para las reservas internacionales en virtud del mecanismo de utilización de los depósitos del sector público en el Banco Central, un procedimiento que se analizará con detalle más adelante

Otros ingresos de la consolidación fiscal

El incremento del IVA representaba alrededor del 25% del tamaño de la consolidación fiscal: el **“aumento del tipo del IVA, que representa una cuarta parte de la consolidación fiscal prevista en el programa respaldado por el Fondo”** (IMF, December 2020, pág. 5, énfasis agregado). Empero, el FMI también diseñó una serie de políticas de ingresos que, en lo fundamental comprendían:

Medidas de gasto tributario. - El Servicio de Rentas Internas del país define de la siguiente manera el gasto tributario:

(son) una disposición que establece un incentivo o beneficio determinado que suponen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar y cuya finalidad es dispensar un trato más favorable a determinados contribuyentes (casusas subjetivas) o consumos (causas objetivas). Esta discriminación positiva se fundamenta en razones de interés público, equidad y justicia social. En tanto que, los incentivos tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar, y cuya finalidad es promover objetivos relacionados con políticas productivas como inversiones, generación de empleo estable y de calidad; priorizar la producción nacional y determinados consumos; contener precios finales; o promover la realización de actividades concretas, consideradas de interés público por el Estado, entre otros. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024, págs. 3-4)

El FMI apuntaría a una “racionalización del gasto tributario” que buscaría: (i) ampliar la base tributaria integrando a las personas que ganan por debajo de los umbrales mínimos de tributación (en especial a sectores de los quintiles tres y cuatro de la población y que están en condiciones de pobreza); (ii) incorporar la décimo tercera y décimo cuarta remuneración al pago del Impuesto a la Renta; (iii) eliminar la devolución del IVA a los adultos mayores; (iv) reducir las exenciones del IVA a las universidades.

El conjunto de estos ingresos fiscales contribuyeron en alrededor del 0,78% del tamaño de la consolidación fiscal, pero las medidas más importantes de esos nuevos ingresos previstos por el FMI, como la incorporación de las remuneraciones por compensación (el denominado décimo tercer y décimo cuarto sueldos y salarios), no pudieron ser aprobados en las respectivas reformas tributarias que en su momento la Asamblea Nacional negó al entonces presidente Guillermo Lasso.

Sin embargo, el FMI también consideró necesario una reforma aduanera, conforme la siguiente condicionalidad:

La reforma de la política tributaria se complementaría con mejoras en la administración tributaria, incluido el fortalecimiento de las operaciones tributarias y aduaneras y la realización de un diagnóstico de las operaciones tributarias y aduaneras (por ejemplo, para elevar los niveles de cumplimiento y evaluar los riesgos y beneficios potenciales de integrar las administraciones tributaria y aduanera). (IMF, 2019a, pág. 14)

Son ingresos regresivos porque castigan de forma importante a una población vulnerable, como los adultos mayores, que tienen en su expectativa de ingresos la devolución del IVA, o exoneraciones fiscales que se eliminaron paulatinamente.

Ingresos por privatizaciones. - El FMI y el Banco Mundial habían previsto un amplio programa de privatizaciones a partir de las denominadas Alianzas Público-Privadas:

El plan del Gobierno incluía una reforma del mercado laboral que permite contratos laborales menos rígidos y la introducción de un marco para asociaciones público-privadas para atraer capital privado y permitir que empresas del sector privado asuman las operaciones de ciertas funciones públicas en forma de concesiones. (IMF, 2020b, pág. 45)

Las reformas al mercado laboral, así como aquellas de privatización bajo la forma jurídica de Alianzas Público-Privadas son reformas estructurales que afectan al sector real de la economía y se corresponden a la visión del *enfoque de la oferta* del FMI y del Banco Mundial. Serán analizadas en la parte correspondiente a las reformas estructurales del sector real.

Austeridad fiscal en los programas de ajuste estructural

El programa de consolidación fiscal, como se había mencionado, tiene un componente de ingresos fiscales y otro de recortes de gasto fiscal. Este componente que recorta el gasto fiscal generalmente también es conocido como *austeridad fiscal*. El discurso de la *austeridad fiscal* suele ser acompañado de conceptos ideológicos que generan más consenso social para su imposición como aquellos de: *responsabilidad fiscal, disciplina fiscal, transparencia fiscal, estabilización fiscal, sustentabilidad fiscal, sostenibilidad fiscal*, entre otros.

Es por ello que las leyes que luego procesan las reformas estructurales en el ámbito fiscal, generalmente, suelen acudir en su denominación a estos conceptos ideológicos.

Las medidas de austeridad fiscal se imponen de forma estratégica y en función de las posibilidades políticas. En efecto, si se revisan los diferentes acuerdos SAF con el país puede advertirse que el FMI descarga el peso del ajuste en el SAF-2019 en la austeridad del gasto fiscal; en cambio, en el SAF-2020 reparte en cargas casi iguales

el peso del ajuste entre el ingreso y la austeridad del gasto fiscal; mientras que en el SAF-2024 descarga el ajuste sobre el ingreso fiscal.

El FMI “juega” con la distribución del peso de la austeridad fiscal para cada momento del ajuste, en función de la calibración que hace de los tiempos políticos, porque la austeridad siempre y en todo momento es un proceso político. Al reducir los salarios de los trabajadores por diferentes métodos que se imponen al mismo tiempo, la austeridad necesita de una importante valoración de sus condiciones políticas. Esto explica las diferentes formas por las cuales el FMI calibró las medidas de austeridad, conforme los siguientes datos:

Tabla 11 Tamaño de la Austeridad fiscal por Acuerdo SAF, 2019-2024, en %

Acuerdos SAF/PIB	SAF-2019 2019-2021	SAF-2020 2019-2025	SAF-2024 2024-2028
Ingresos fiscales	0,7%	2,6%	3,7%
Austeridad gasto fiscal	4,3%	2,9%	1,8%
Tamaño de la consolidación	5,0%	5,5%	5,5%

Fuente: (IMF, 2019a, pág. 16) (IMF, 2020b, pág. 17) (IMF, 2024a, pág. 11)

Esto da cuenta del ritmo, tamaño y parsimonia del ajuste nunca son iguales y que se descargan y compensan entre sí en una estrategia previamente diseñada y estructurada por el FMI y el Banco Mundial en función del espacio político para el ajuste. Lo único en lo que coincide la estrategia es en el tamaño de la consolidación fiscal que, como ya se sabe, se impone con el criterio de “credibilidad” y ese criterio se sustenta en que mientras más fuerte es el ajuste más credibilidad tiene y, como ya se había visto, su tamaño compensa y es proporcional a aquel del déficit primario no petrolero.

El FMI concentra el ajuste estructural en la austeridad fiscal en el primer SAF del año 2019 porque necesita desarmar el ciclo económico anterior caracterizado por una fuerte institucionalidad y una gran inversión pública. En el SAF intermedio suscrito en el año 2020, el FMI reparte la carga en partes iguales porque quiere concentrarse en políticas de ingresos habida cuenta que ha logrado transformar el marco institucional tanto de la política fiscal como de la política monetaria: “en la etapa de solicitud del programa, se esperaba que se dividiera aproximadamente en partes iguales entre aumentos de ingresos y reducciones de gastos” (IMF, 2023c, pág. 14). En el SAF de 2024, el FMI se concentra, en cambio, en los ingresos fiscales porque ha logrado la aprobación del incremento del impuesto al valor agregado al 15% y necesita consolidar los “reserve buffers” o *activos de reserva*.

Sin embargo, la transición política en el año 2021 y la crisis política del año 2022 que condujo a la muerte cruzada en el año 2023, generaron un entorno de difícil cumplimiento de la consolidación fiscal. El FMI tuvo que trasladar el énfasis de la consolidación fiscal de las medidas de ingresos hacia las medidas de gasto, además de reducir la meta de la consolidación fiscal al 4,5%, es decir, al no tener el espacio político para incrementar los impuestos indirectos, el FMI apostó más a la austeridad en una lógica de compensación de variables del ajuste:

El tamaño del ajuste fiscal planeado se redujo durante el programa, su composición se centró cada vez más en recortes de gastos y el calendario se trasladó más allá del horizonte del programa. (IMF, 2023c, pág. 15)

Los criterios para pasar de una consolidación que equilibraba las medidas de ingresos con aquellas de austeridad fiscal hacia medidas netamente de austeridad fiscal no fueron tomadas por razones económicas sino políticas:

las modificaciones sustanciales de la estrategia fiscal (de equilibrada a basada en el gasto) fueron resultado de preferencias y restricciones políticas cambiantes más que de consideraciones económicas. (IMF, 2023c, pág. 49)

En consecuencia, los criterios que imponen las medidas de austeridad siempre son políticos porque su lógica, su capacidad y su alcance dependen de las condiciones políticas y, entre ellas, la capacidad de respuesta de los trabajadores y sectores organizados de la sociedad. Puede ser que detrás de la austeridad existan argumentos supuestamente económicos, pero, en última instancia, aquello que los define es la política y el conflicto de clase.

Las políticas de austeridad son imposiciones que reducen el gasto fiscal de dos maneras fundamentales: (i) a través de la imposición de criterios de desempeño cuantitativos (QPC) sobre la gestión de tesorería y flujo de caja tanto del presupuesto del Estado (en la versión SPNF), cuanto en la gestión de las reservas internacionales; (ii) a partir del cambio del marco institucional que define la política fiscal para establecer nuevas reglas de juego para toda la política fiscal, esas nuevas reglas de juego se sintetizan en lo que el FMI denomina *reglas fiscales*.

Las políticas de austeridad que se monitorean desde los QPC (criterios de desempeño cuantitativos), son las siguientes:

- (i) Eliminación de subsidios a los combustibles;
- (ii) Reducción de salarios y de nómina en el sector público;
- (iii) Reducción en el gasto público en compras de bienes y servicios;
- (iv) Reducción del gasto de capital y de inversión pública; y,
- (v) Cambios institucionales en el sistema de compras públicas (SERCOP);
- (vi) Control de los depósitos del sector público en el Banco Central.

Es necesario considerar que el FMI y el Banco Mundial imponen las políticas de austeridad de manera independiente del ciclo económico. En efecto, se ha demostrado que el programa de consolidación se impuso en medio de un ciclo económico ascendente sin recesión ni crisis. Es decir, la austeridad fractura el ciclo económico y somete a la sociedad a una situación de estrés fiscal permanente. Por eso, puede afirmarse que la austeridad siempre genera recesión porque supone la creación de espacios de transición política hacia una sociedad regida por las lógicas de mercado, vale decir, neoliberales. Por ejemplo, hay que recordar lo que establecía el Banco Mundial en sus líneas de crédito de políticas de desarrollo:

El ... Préstamo para Políticas de Desarrollo de Crecimiento Inclusivo y Sostenible (DPL 1) se preparó para apoyar una transición importante desde un enfoque populista liderado por el Estado que priorizaba el gasto público para abordar la desigualdad (2007-2017) a un sector privado más orientado al mercado. (World Bank, 2024a, pág. 4)

Esto nos permite comprender que la austeridad, a pesar de su formato aparentemente técnico es, básicamente, una estrategia ideológica-política que redistribuye el excedente económico en función de las nuevas condiciones políticas

generadas desde el ajuste hacia los sectores de poder en detrimento de los trabajadores.

La eliminación de los subsidios a los combustibles

Como parte de las políticas de austeridad quizá una de las más importantes sea la eliminación del subsidio a los combustibles. Aunque el FMI coloca a esta condicionalidad como parte del ingreso, se puede también visualizarla como parte de las políticas de gasto.

Previamente es necesario indicar que el país es un exportador relativamente marginal de petróleo y que también posee una infraestructura para la refinación del petróleo que extrae. Habida cuenta del desarrollo económico del país en los últimos años, el incremento de la importación de autos, las facilidades de crédito para la compra de autos, así como las necesidades de comercialización y transporte, la demanda por combustibles se ha multiplicado y el país ha tenido que importar derivados de petróleo. La entidad encargada de hacerlo es la empresa pública de petróleo, Petroecuador E.P. Esta entidad tiene autonomía constitucional y su balance contable no forma parte del presupuesto del Estado conforme la Constitución y la ley.

Al tener una capacidad propia de refinación los precios de los combustibles refinados en el país son sustancialmente menores a los precios de los combustibles importados. Esta diferencia es importante porque el FMI considera que los precios relativos que provienen de la importación de combustibles deben ser generalizados y las empresas públicas deberían vender en el mercado interno los combustibles refinados a precios internacionales.

Los datos de importación de derivados de petróleo, en porcentajes del PIB de cada año y por combustible, por parte de la empresa pública Petroecuador B.P. son los siguientes:

Tabla 12 Costo de la importación de derivados de petróleo, en % del PIB, 2018-2022

	Nafta alto octano	Diésel	GLP	Total
2018	-0,59%	-0,85%	-0,35%	-1,79%
2019	-0,22%	-0,72%	-0,20%	-1,15%
2020	0,10%	-0,30%	-0,21%	-0,41%
2021	-0,15%	-0,48%	-0,48%	-1,10%
2022	-0,63%	-1,71%	-0,51%	-2,85%

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

Como puede apreciarse, el subsidio a los combustibles es importante y tiene un promedio de -1,46% del PIB para el periodo 2018-2022. Su cifra más alta corresponde al año 2022 cuando se acerca al 3% del PIB y, la más baja, en el año de la pandemia cuando fue del -0,41% del PIB.

El subsidio más importante de todos es, definitivamente, el subsidio al diésel que representa el 55,7% del total del subsidio en todo el periodo. Es el combustible relacionado con la producción, la generación de electricidad y el transporte de personas y de bienes. En cambio, el subsidio al Gas Licuado de Petróleo (GLP) representa la matriz energética de los hogares. Entre el diésel y GLP representan el 80% del subsidio a los combustibles.

Ahora bien, el FMI sitúa como punto prioritario del programa de consolidación fiscal la eliminación de todos los subsidios a los combustibles sin dar importancia a su estructura, sus consecuencias y sus afectaciones a la producción, al transporte y a la matriz energética de los hogares y su venta en el mercado interno a precios internacionales.

Para el efecto, el FMI sitúa esta condicionalidad en dos niveles: desde el lado de la demanda considera que el país debe eliminar este subsidio porque afecta el resultado primario y, para el efecto, presenta cifras que no corresponden a la realidad porque, como ya se había analizado, el subsidio a los combustibles no se registra en el presupuesto general del Estado; y, por el lado de su *enfoque de la oferta*, el FMI condiciona que los precios de los combustibles deben equipararse a los precios de los mercados mundiales sin importarles que el país sea exportador de petróleo y que tenga su propia capacidad de refinación, para que, de esta forma, pueda desarrollarse un mercado con actores privados dedicados a la distribución y comercialización de combustibles.

Esto puede apreciarse en los tres Acuerdos SAF, conforme el siguiente cuadro:

Tabla 13 Eliminación del subsidio a los combustibles de acuerdo a los SAF

Acuerdo SAF-2019	Acuerdo SAF-2020	Acuerdo SAF 2024
<p>Optimización de los subsidios al combustible. Los subsidios no focalizados al combustible representan actualmente alrededor del 3 por ciento del PIB. Las autoridades ya han anunciado una reducción de las subvenciones a la gasolina y al diésel industrial. Además, dado que los subsidios son ad valorem, la factura de los subsidios se está reduciendo en 2019 por la caída de los precios mundiales del petróleo. Se planean más reducciones de subsidios para 2021. Para garantizar que la eliminación gradual de los subsidios no afecte negativamente a los pobres, el gobierno está trabajando con el Banco Mundial para mejorar la focalización y los recursos de la red de seguridad social antes de cualquier reducción adicional de los subsidios para consumo doméstico de productos combustibles. La reforma de los subsidios se calibrará cuidadosamente para promover la equidad social y la eficiencia y no se</p>	<p>Reequilibrar el gasto desde los subsidios al combustible hasta la asistencia social. Se espera que la histórica reforma de los subsidios, marcada por la introducción de un mecanismo automático de fijación de precios de los combustibles, genere ahorros fiscales duraderos, por un total de casi 3.000 millones de dólares entre 2020 y 2025, en comparación con un escenario sin reformas según las proyecciones actuales del precio del petróleo. Parte de esos ahorros fiscales (alrededor del 0,9 por ciento del PIB) financiarán un gasto público de mayor prioridad, incluido el aumento del gasto social a medida que mejore la cobertura de las familias pobres en el marco de los programas sociales. La ampliación de la cobertura permitirá al gobierno compensar a las familias necesitadas por las medidas de consolidación previstas y el aumento de los precios del combustible en el marco del mecanismo de suavización. (IMF, 2020b, pág. 16).</p>	<p>Otra movilización de ingresos. Los subsidios al combustible son costosos, regresivos (benefician desproporcionadamente a los más ricos), perjudiciales para el medio ambiente y contribuyen a actividades delictivas como el contrabando. Las autoridades eliminaron el subsidio al combustible para las grandes granjas camaroneras en 2023, generando unos ahorros de unos 150 millones de dólares. Las autoridades planean mejorar aún más la focalización de los subsidios a los combustibles y promover la transición energética fomentando el uso de fuentes de energía no renovables, al tiempo que implementan mecanismos de compensación social apropiados para proteger a los más vulnerables. (IMF, 2024a, pág. 12)</p>

<p>espera que tenga un impacto importante en los niveles de precios al consumidor minorista. (IMF, 2019a, pág. 17)</p>		
--	--	--

Puede apreciarse cambios estratégicos y movimientos tácticos del FMI con respecto a esta condicionalidad. Estratégicos porque cambian el discurso de un ámbito hacia otro, en función de confrontar el conflicto social, así por ejemplo se tiene: de la necesidad del equilibrio fiscal a la necesidad de financiar las transferencias monetarias condicionadas (SAF-2022) y, de ahí, a posibilitar la transición energética (SAF-2024). Y tácticos porque acuden a la ayuda del Banco Mundial y porque su mueven dentro del pequeño margen de acción que tiene esta condicionalidad para maximizar sus resultados.

En el Acuerdo SAF-2019 el FMI exige una política de shock y de focalización para evitar el conflicto social. Sin embargo, fue precisamente esta condicionalidad la que originó las masivas protestas populares de octubre del año 2019 que pusieron en riesgo la gobernabilidad del régimen de Lenin Moreno y que fueron determinantes para la terminación de este Acuerdo SAF-2019, conforme lo certifica el mismo FMI:

El 1 de octubre, el presidente Moreno anunció la eliminación de los subsidios a la gasolina y al diésel como parte de un paquete más amplio de reformas económicas. El anuncio fue seguido por casi dos semanas de protestas generalizadas y malestar social. El 13 de octubre, el presidente Moreno acordó derogar el Decreto 883, que revertía la eliminación de los subsidios al diésel y la gasolina. (IMF, 2019c, pág. 5)

Por ello, en el nuevo Acuerdo SAF-2020, el FMI y el Banco Mundial son más prudentes y realizan cambios estratégicos: en primer lugar, abandonan el enfoque de shock y esta vez plantean un “aumento mensual de los precios, haciendo que los ajustes de precios sean graduales” (IMF, 2020b, pág. 73); en segundo lugar, el FMI define que se aprobará “un decreto para modificar la fórmula de precios, estableciendo un vínculo claro entre precios minoristas internos y los precios de importación fijados sobre la base de un precio de referencia” (IMF, *ibid*); en tercer lugar, el FMI esta vez solicita directamente la ayuda del Banco Mundial, que tiene más experiencia política, para llevar adelante esta condicionalidad estructural: “Estamos implementando una estrategia de comunicación con la asistencia del Banco Mundial para informar al público en general sobre la motivación y los beneficios de la reforma” (IMF, *ibid*); y, finalmente, el FMI vincula directamente esta condicionalidad estructural con otra que, aparentemente no tiene relación alguna, aquella de las Transferencias Monetarias Condicionadas y con el cambio climático.

Pero solo pudo cumplirse una parte de la condicionalidad, aquella que liberaba el precio de la gasolina de alto octanaje y que es usada por autos particulares, pero no pudo liberalizar, en cambio, el precio del diésel ni, tampoco, aquel del gas licuado de petróleo por el alto costo político que ello implica. De esta forma, el ajuste castigó más a las clases medias.

En un estudio de 101 países para el periodo 2001-2020, varios investigadores del FMI, encontraron que “el aumento de los precios del combustible tiende a provocar

disturbios sociales.” (Drabo, Eklou, Imam, & Kpodar, 2023, pág. 8), por lo que la conflictividad de esta condicionalidad estructural no es novedosa para el FMI.

En efecto, el FMI reconoce ese costo político de la siguiente manera:

Suspender los aumentos de precios de los combustibles fue una de las demandas clave de la comunidad indígena, que organizó protestas a nivel nacional que incluyeron bloqueos de carreteras en octubre de 2019, octubre de 2021 y junio de 2022. Los intentos anteriores de reducir los subsidios a los combustibles en 2019 por parte de la administración del presidente Moreno preveían una reducción completa en lugar de uno gradual, pero tuvieron que revertirse dentro de las tres semanas posteriores a su introducción debido a importantes disturbios sociales. (IMF, 2023c, pág. 16)

Por eso, en la condicionalidad de 2024, el FMI sintoniza, esta vez, con aquellos sectores sociales que están por la mitigación del cambio climático y que tienen un discurso más ecológico y, en esta oportunidad, el FMI realiza un movimiento táctico y sustenta la eliminación de subsidio a los combustibles dentro del discurso del cambio climático, porque “alientan el consumo de combustibles fósiles, socavan la transición energética, dañan el medio ambiente” (IMF, 2024a, pág. 69).

Empero, hasta el año 2024 el FMI no había podido cumplir totalmente con esta condicionalidad que se mantenía en latencia hasta poder dominar de mejor manera el escenario político para su imposición.

Sin embargo, hay una serie de aspectos que son necesarios señalar en esta condicionalidad: (i) el FMI procede a un abuso metodológico al indicar que este subsidio a los combustibles tiene relación directa con el presupuesto general del Estado, porque el movimiento financiero, contable y gestión de la importación de hidrocarburos lo realiza directamente la empresa pública Petroecuador E.P.; (ii) los datos dan cuenta que el porcentaje del PIB del subsidio a los combustibles representan, en promedio, alrededor del 1,46% y no son el 3% del PIB como lo indica el FMI, lo que evidencia el manejo ideológico de los datos en función de sus necesidades políticas; (iii) tanto el FMI como el Banco Mundial reconocen explícitamente que la eliminación al subsidio a los combustibles altera la estructura de precios relativos y, en consecuencia, golpea a los más pobres; (iv) el FMI intenta vincular la eliminación del subsidio a los combustibles con el financiamiento de las transferencias monetarias condicionadas como un mecanismo de evitar el conflicto social y lograr el consenso sobre el ajuste, aunque presupuestariamente no tengan relación alguna lo que demuestra el rol estratégico y táctico del “gasto social” en el ajuste (ver más adelante); (v) el FMI y el Banco Mundial vinculan esta condicionalidad con su *enfoque de la oferta* al alinear los precios internos del combustible con los precios internacionales (IMF, 2020b, pág. 73) de tal manera que se pueda conformar un mercado interno para proveedores e importadores de combustibles; (vi) para que pueda funcionar su *enfoque de la oferta* para el FMI y el Banco Mundial es prioritario desarticular y debilitar las capacidades institucionales de la empresa pública de petróleo Petroecuador E.P. y llevarla a un proceso de desinstitucionalización a partir de la desinversión a la empresa como efectivamente ocurrió.

Esta es una de las condicionalidades estructurales más problemáticas del FMI. Desde el año 2019 que intentó imponerla ha fracasado. Se ha topado con una fuerte resistencia social que ha limitado el margen de maniobra del ajuste y, por tanto, la

posibilidad de cumplimiento del tamaño de la consolidación fiscal. Por eso, el FMI en cada revisión ha tratado de compensar con otras medidas la imposibilidad de eliminar totalmente el subsidio a los combustibles a fin de poder cumplir con la meta programada del tamaño de la consolidación fiscal: “el coste de la suspensión también debía compensarse con recortes de gastos adicionales” (IMF, 2023c, pág. 16)

La reducción de la nómina y de los salarios en el sector público

Esta es una de las condicionalidades del programa de austeridad que afectan de forma directa a la capacidad que tiene el Estado de prestar servicios y cumplir con las disposiciones constitucionales de materialización de derechos y ejercicio de su garantía. Es una condicionalidad que supone tanto el despido de funcionarios, la eliminación de programas sociales, la supresión de partidas presupuestarias de funcionarios públicos, la contratación de nuevos funcionarios con salarios reducidos y condiciones precarias de empleo público, entre otros aspectos.

Es necesario recordar que el país había vivido un ciclo económico ascendente desde el año 2007 que correspondía a cambios institucionales importantes y que se sintetizaban en la nueva Constitución aprobada en el año 2008. Como consecuencia de ello, el Estado había ampliado de manera importante la nómina, sobre todo asociada a sectores relacionados con la materialización de derechos y prestación de servicios públicos porque se trataban de disposiciones constitucionales que tenían su financiamiento correspondiente, en especial, salud, educación inicial y básica, administración de justicia, entre otros sectores.

Es justo esto lo que resalta de la evaluación que el FMI realizó en el año 2016, en donde esta institución advierte que:

La masa salarial es alta en comparación con los estándares internacionales, ya que tanto los salarios como el empleo en el sector público aumentaron a un ritmo muy rápido en los últimos años. Una reducción nominal y generalizada de la remuneración del 10 por ciento (centrándose en la compensación no salarial en la medida de lo posible, y acompañada de una moratoria sobre la reclasificación laboral y un control estricto de la contratación) podría ayudar a generar ahorros anuales de alrededor del 1 por ciento del PIB (IMF, 2019b, pág. 10)

El ahorro contable del 1 por ciento del PIB propuesto por el FMI significa la eliminación de alrededor de 45 mil empleos en el sector público, de una nómina aproximada de 450 mil empleos públicos existentes en ese entonces. Una reducción de ese calibre prácticamente desarticula y desmantela al Estado.

De otra parte, la reducción de nómina bajo el enfoque de la austeridad es uno de los componentes claves del programa de consolidación fiscal que comparten el conjunto de instituciones multilaterales que acompañan al FMI, así, el BID, como ya se había indicado, en su crédito de mayo de 2019, establecía metas precisas de reducción de nómina en el contrato de préstamo con el país:

(b) El Prestatario: (i) haya implementado un programa de fusión o supresión de agencias de gobierno, eliminando nombramientos provisionales, nombrando administradores temporales de los ministerios suprimidos; (ii) haya eliminado 14.533 vacantes (realizado entre 2018-2019) que no podrán contratarse; y (iii) haya reducido 11.500 contratos ocasionales (hasta enero de 2019); y (iv) haya reducido la escala salarial de los funcionarios pertenecientes al nivel jerárquico superior. (BID, 2019, pág. 6)

El FMI, de su parte, y desde sus primeras evaluaciones propone una reducción radical de la nómina pública en un 10 por ciento. El baremo que propone el FMI tiene una lógica estrictamente contable, al igual que la cantidad de despidos que propone el BID, porque estas instituciones suponen que con estas reducciones en nómina se pueden llegar a ahorros de alrededor del 1% del PIB y, con ello, cumplir una de las metas de la consolidación fiscal. Es en ese sentido que, en el año 2019, el gobierno de Moreno emite el Decreto Presidencial No. 135 sobre “Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público”.

Ahora bien, una revisión de las cifras macroeconómicas del país indica que hay un estancamiento de los sueldos y salarios durante el periodo 2010-2019; aunque existe un crecimiento importante del producto interno bruto durante el mismo periodo. Es decir, el PIB creció a una mayor tasa que los sueldos y salarios. De otra parte, en el año 2018, al inicio del ajuste, las encuestas oficiales indicaban que, de cada diez empleos disponibles en la economía nacional, solo uno de ellos pertenecía al sector público (INEC, 2018).

Ahora bien, el 1% del PIB representaba alrededor de 1.080 millones de USD en el año 2019. Este sería el baremo sobre el cual se debería realizar la reducción del gasto en nómina las entidades e instituciones del sector público no financiero según el FMI. En el periodo 2018-2021, se redujo la nómina pública de 448.422 empleados a 414.542. En ese periodo se eliminaron 24 instituciones públicas y siete empresas públicas (Primicias, 2028).

Es, en ese sentido, que las autoridades ecuatorianas se comprometen con el FMI, a llevar adelante las políticas de austeridad en los siguientes términos:

Un cuidadoso realineamiento de la masa salarial a través de una estrategia equilibrada de contención salarial y decisiones prudentes sobre la renovación de contratos ocasionales y nuevas contrataciones de empleados públicos. Ya hemos anunciado medidas en este sentido, incluidos cambios en las empresas estatales. También planeamos renovar sólo uno de cada dos contratos vencidos en los sectores no sociales y armonizaremos los salarios de los empleados públicos recién contratados con los del sector privado, que actualmente son generalmente más bajos que los salarios del sector público (IMF, 2019a, pág. 72)

Esta misma línea se sitúa el programa de ajuste estructural que se retoma en el Acuerdo SAF-2020 con el FMI, en donde se indica que se realizará un “ajuste en parte de la masa salarial del sector público para apoyar un mercado laboral más justo”, a través de las siguientes medidas:

la reducción de los salarios del sector público en contratos temporales dará como resultado una mejora general en la equidad del mercado laboral dada la importante prima salarial que disfrutaban los trabajadores del sector público en comparación con los del sector privado. Para salvaguardar las finanzas fiscales, así como una estrategia para mantener el empleo, redujimos temporalmente las horas de trabajo de los empleados del sector público, excluyendo a aquellos en sectores estratégicos como salud, ejército y policía y condiciones de vulnerabilidad ... Además, seguiremos reajustando cuidadosamente la masa salarial mediante una estrategia equilibrada de decisiones prudentes sobre la renovación de contratos ocasionales y nuevas contrataciones de empleados públicos, garantizando al mismo tiempo la calidad de los servicios públicos. También planeamos ajustar los salarios de los empleados públicos recién contratados para alinearlos más estrechamente con los del sector privado. (IMF, 2020b, pág. 72)

La reducción de nómina, como se había indicado, no compensaba los desajustes institucionales ni las asimetrías de información que se generaban al dejar sectores enteros de la regulación pública sin posibilidad de ejercer tareas de regulación, control y supervisión o, en el caso de programas sociales, la desarticulación de programas claves en materia de salud pública o de educación o inclusión social.

El FMI, dentro de la línea de condicionalidad compartida o convergente, actúa conjuntamente con el BID, para monitorear, controlar y definir el cumplimiento de esta condicionalidad estructural como puede apreciarse en la cuarta y quinta revisión del Acuerdo SAF-2020 que se realizó en el año 2022:

Las autoridades valoran el aumento del empleo público y de las remuneraciones en los últimos quince años como insostenible, ellos planean contener el crecimiento de la masa salarial, ahorrando 1,8 ppts del PIB durante 2020-25, con una combinación de reemplazo parcial de personal jubilado y contratos temporales. Para hacer cumplir la masa salarial objetivos en los presupuestos anuales, se proporcionarán directrices sobre fuerza laboral del sector público a todos los niveles del sector público, que se definirá conjuntamente con el Ministerio de Trabajo. Con el apoyo de la asistencia técnica del BID, se llevará a cabo una revisión de las agencias del gobierno central para fortalecer la supervisión presupuestaria y la planificación de recursos humanos, por ejemplo, fusionando varias agencias públicas y revisando los roles institucionales dentro del gobierno de Ecuador. (IMF, 2022c, pág. 16)

Se puede apreciar que el FMI amplía la meta de consolidación en esta política de austeridad de un 1% del PIB diseñada originalmente en el SAF-2019 a 1,8% en el SAF-2020. Para el año 2021, el FMI proponía lo siguiente:

Masa salarial: El plan es tener un crecimiento nominal de la masa salarial a mediano plazo más lento que el crecimiento del PIB, reduciendo así la masa salarial total del 9,1 por ciento del PIB al 8,2 por ciento para 2025. (IMF, October 2021, pág. 16).

En la Carta de Intención correspondiente a la sexta y última revisión del SAF-2020 por parte del FMI, las autoridades del país reconocen que “el aumento del empleo público y de las remuneraciones durante los últimos quince años eran insostenibles” (IMF, 2022a, pág. 80). También indican que la diferencia salarial entre el sector privado y el sector público “desincentiva el empleo en el sector privado y resulta en una pérdida de competitividad” (ibid); por lo que, para ellos y en línea con las políticas de austeridad, “es importante contener el crecimiento de la masa salarial” (ibid) del sector público.

De conformidad con el FMI:

La estrategia de gasto salarial de las autoridades abarca medidas permanentes y equilibradas para lograr una consolidación fiscal de 0,6 puntos del PIB durante 2023-25 a nivel del SPNF (correspondiente a una consolidación de 1,8 puntos del PIB durante 2020-25, en línea con la revisión anterior). Tras el aumento nominal de 2023, que mantendría la masa salarial como porcentaje del PIB, la estrategia se basa en una masa salarial nominalmente creciente que crezca por debajo del crecimiento del PIB nominal, el reemplazo parcial de los jubilados y una menor dependencia de contratistas ocasionales. (IMF, 2022a, pág. 13)

Es decir, sobre la consolidación fiscal del 1,8% del PIB para el periodo 2020-2025,

se plantean una meta de consolidación del 0,6% del PIB para el periodo 2023-2025. Las autoridades del gobierno consideran también que:

Se podrían generar mayores ahorros mediante medidas adicionales sobre contratos y/o salarios, como escalas salariales revisadas para nuevas contrataciones y salarios ajustados a la inflación. Para implementar esta estrategia y hacer cumplir los objetivos de masa salarial en los presupuestos anuales, se han proporcionado directrices sobre la fuerza laboral del sector público a todos los niveles del sector público, que fueron definidas conjuntamente con el Ministerio de Trabajo. En junio (2022), adoptamos decretos presidenciales para controlar el gasto público, incluida la implementación de esta estrategia de gasto salarial, que especificaban las acciones políticas correspondientes para las agencias del gobierno central Además, con el apoyo de la asistencia técnica de las IFI, emprenderemos una revisión de las agencias del gobierno central para fortalecer la supervisión presupuestaria y la planificación de recursos humanos, por ejemplo, la elaboración de presupuestos basados en el desempeño dentro de algunas agencias del gobierno central (IMF, 2022a, pág. 80)

Como puede apreciarse, hay un compromiso firme por cumplir con lo establecido en la consolidación fiscal en materia de austeridad en el empleo público. En el Acuerdo SAF-2024, suscrito por el gobierno de Daniel Noboa, se expresa lo siguiente:

Estamos comprometidos a continuar los esfuerzos para contener la masa salarial del sector público, aprovechando los esfuerzos realizados en los últimos años. Con este fin, planeamos limitar los aumentos de personal y salarios ... La estrategia se elaborará cuidadosamente para garantizar la prestación de servicios públicos de calidad y la necesaria contratación de personal policial y fuerzas de seguridad nacionales adicionales para contrarrestar la crisis de seguridad. (IMF, 2024a, pág. 70)

La única excepción que se plantea es la contratación de personal en seguridad habida cuenta la grave crisis de seguridad ciudadana que el país afrontaba esos momentos.

La política de austeridad en la nómina pública implicó, como se había indicado, la desarticulación institucional del país y la pérdida de empresas claves como la empresa nacional de correos o la empresa de almacenamiento de productos agrícolas, o la empresa de aviación y transporte interno (TAME), la empresa pública de medicamentos genéricos (ENFARMA), entre otras. Fue una política que se impuso sin que medie ninguna compensación por la pérdida de servicios que implicaba la reducción de la nómina y que se traducían en una situación de pérdida de derechos constitucionales para la ciudadanía.

Fueron afectados sectores importantes como salud, educación, inclusión social, regulación y control, entre otros. Hay que recordar que se había previsto una reducción por austeridad de 1,8% del PIB y que la reducción de la nómina era responsable del 0,6% de la consolidación fiscal, es decir, el 33% del peso de la austeridad recayó en la disminución de la nómina pública.

Esta condicionalidad desarticula todo el diseño institucional del Estado y conlleva a asimetrías de información y costos de transacción hacia toda la sociedad. El Estado pierde su capacidad de garantizar derechos y de llevar adelante políticas públicas establecidas en las diferentes leyes. Es una condicionalidad que contablemente

contribuye a alcanzar las metas de la consolidación fiscal pero que generó una separación estratégica entre la sociedad y el Estado. Sobre esas separaciones operó la política de privatización como se analizará más adelante.

Control y monitoreo del ajuste estructural

Los Acuerdos SAF establecen con mucha precisión las formas de realizar el seguimiento, evaluación y monitoreo del cumplimiento de las metas del programa de consolidación fiscal a través de los Indicadores Cuantitativos de Desempeño (QPC por sus siglas en inglés); mientras que la mayoría de reformas estructurales se vigilan, controlan y monitorean en función de los puntos de referencia estructural (SB, por sus siglas en inglés). También se utilizan en la evaluación y seguimiento las acciones previas (PA por sus siglas en inglés) y los objetivos indicativos (TI).

Los criterios cuantitativos de desempeño (QPC) se registran como parte del cumplimiento del programa de ajuste en el acápite específico de las *modalidades del programa*, y son “un indicador numérico cuya observancia o implementación se establece como condición formal para la realización de compras o desembolsos bajo un acuerdo del Fondo.” (IMF, 2024c, pág. 47); en el caso de incumplimiento de un QPC se solicitan exenciones por incumplimiento “si el Fondo está convencido de que, no obstante, el programa se implementará con éxito.” (IMF, 2024c, pág. 47).

Los criterios cuantitativos de desempeño (QPC) que el FMI utiliza para realizar el seguimiento cuatrimestral al programa económico, son:

- Balance del gobierno central
- Depósitos del sector público no financiero (SPNF)
- Balance primario no petrolero con subsidios a los combustibles (BNP) y balance global del SPNF
- Reservas internacionales netas (RIN).
- Cobertura de la asistencia social.

Con estos criterios cuantitativos, el FMI busca definir con precisión: (i) un piso en el balance fiscal no petrolero del gobierno que incluye el gasto en el subsidio a los combustibles; (ii) un indicador que dé cuenta de que no hay acumulación de pagos externos por parte del sector público financiero; (iii) un piso en el cambio de stock de reservas internacionales del Banco Central (denominadas como NIIR por el FMI); (iv) la constatación de que el financiamiento del Banco Central hacia el gobierno es de 0; (v) un piso en el gasto social. (IMF, 2020b, págs. 21-22).

En términos de reformas estructurales, el seguimiento se realiza en función de los puntos de referencia estructural, en donde se definen a cada una de las condicionalidades en función de su intensidad o profundidad. Aquellas de alta profundidad son consideradas imprescindibles y si por determinada razón no pudieron cumplirse en el tiempo programada se procede a una nueva reprogramación.

En cambio, en caso de incumplimiento de los QPC (Indicadores Cuantitativos de Desempeño), el país debe solicitar en la revisión una excepcionalidad que indique el porqué del incumplimiento y la forma por la cual se actuará para lograrlo y, además, indicar el tiempo necesario para hacerlo. Esta solicitud de exención por incumplimiento de cualquier QPC se denomina *waiver*.

En el Acuerdo SAF con el FMI del año 2020, la primera evaluación se realizó el mes de diciembre de ese mismo año. En esa evaluación, el FMI determinó lo siguiente:

- El QPC de fines de septiembre sobre el saldo general del gobierno central presupuestario (PGE) y la cuenta de financiamiento de derivados internos (CFDD) se cumplió con un margen considerable: el déficit real fue de \$1,121 millones, muy por debajo de la meta, ajustada por los precios del petróleo, de \$2,887 millones (IMF, 2020c, pág. 11)
- los ingresos fiscales no petroleros fueron superiores a lo esperado en \$570 millones, ayudados por la recuperación económica continua y los pagos anticipados de impuestos sobre la renta que se adelantaron del cuarto trimestre al tercer trimestre. Combinados con mayores pagos de IVA de las compañías petroleras y mayores ingresos petroleros, los ingresos totales terminaron siendo \$767 millones más de lo esperado (IMF, 2020c, pág. 12)
- En cuanto al gasto, la restricción del gasto de alrededor de \$1.000 millones, principalmente en bienes y servicios y gastos de capital, explicó la mayor parte del desempeño superior. (IMF, 2020c, pág. 12).
- El QPC sobre los depósitos del SPNF en el Banco Central, ajustado por los precios del petróleo y los desembolsos multilaterales, se cumplió con un amplio margen de \$1.765 millones... (IMF, 2020c, pág. 12)
- Se cumplieron los criterios de desempeño continuo sobre la ausencia de nuevos créditos brutos al gobierno por parte del banco central (IMF, 2020c, pág. 12)
- Los IT (Objetivos Indicativos) de fines de septiembre sobre la SBPNO (Saldo primario no petrolero con subsidios a los combustibles) se cumplió con un margen considerable de \$1.543 millones... (IMF, 2020c, pág. 12)
- El cambio en las RIN (Reservas Internacionales Netas), ... fue de \$40 millones, muy por encima de la meta del programa, ajustada por los precios del petróleo, de aproximadamente -\$2.2 mil millones. (IMF, 2020c, pág. 12).
- Las autoridades incorporaron 67.244 familias adicionales a la red de seguridad social en el tercer trimestre de 2020, mientras que sacaron del registro social a 3.460 familias cuyos ingresos ahora están por encima de los umbrales. (IMF, 2020c, pág. 12)

Se puede advertir que los QPC son precisos, estrictos y dan cuenta de un seguimiento exhaustivo por parte del FMI a la programación presupuestaria, al gasto presupuestario y a los balances de caja de la tesorería. Se puede también advertir que toda la política económica giró hacia el cumplimiento de los indicadores de desempeño del ajuste. Cada dólar del presupuesto público fue inscrito, registrado y controlado a partir de los parámetros establecidos desde el FMI.

Sin embargo, en la segunda y tercera revisión al Acuerdo SAF-2020, que se realizó el mes de octubre de 2021, ya se solicitó un *waiver* (exención) por incumplimiento de los QPC en la meta de los depósitos al sector público:

El QPC de fines de abril no se alcanzó por un margen de \$77 millones debido a un seguimiento insuficiente de las cuentas por pagar. En concreto, los depósitos disminuyeron en los primeros 4 meses en \$55 millones, mientras que el QPC ajustado requería un aumento de al menos \$22 millones. El QPC no ajustado, una reducción de como máximo \$47 millones, se ajustó al alza por los precios del petróleo (en \$119 millones) y a la baja por los desembolsos de las IFI (en \$50 millones). Esto último refleja que el desembolso previsto del FMI (\$400 millones) no se materializó, mientras que se recibieron préstamos presupuestarios no planificados del BID (\$350 millones). Las autoridades solicitan una exención por incumplimiento (IMF, October 2021, pág. 9).

Salvo el incumplimiento en el mes de abril del año 2021 por un margen de 77 millones de USD, la evaluación del FMI indica que “se cumplieron todos los criterios cuantitativos de desempeño (QPC) para fines de diciembre de 2020 y todos menos uno para fines de abril de 2021, así como todos los objetivos indicativos (IT)” y lo mismo con las reformas estructurales en donde el FMI indica que “el progreso en materia de agenda de reformas estructurales ha sido bueno, a pesar de algunos retrasos relacionados con el cronograma inicialmente previsto” (IMF, October 2021, págs. 9-11).

En la cuarta y quinta revisión del Acuerdo SAF de 2020 realizada el mes de julio del año 2022, nuevamente se solicitó un *waiver* por incumplimiento. Este incumplimiento se debió a que el déficit general del sector público no financiero “de fines de diciembre fue de \$4.300 millones, lo que representa una diferencia de \$229 millones con respecto al objetivo de QPC ajustado de \$4.071 millones, debido principalmente a las correcciones de datos históricos para tener en cuenta las obligaciones de gasto acumuladas de PGE a IESS” (IMF, 2022c, pág. 10).

En esta oportunidad, el FMI reconoce lo siguiente con respecto a las reformas estructurales:

Los avances en el aspecto estructural han sido dispares: si bien solo se cumplieron dos objetivos estructurales, varios otros se implementaron con breves retrasos. El proyecto de ley fiscal aprobado fue más grande de lo esperado. La agenda estructural se ha mejorado para esta revisión a fin de mitigar los retrasos significativos en algunos objetivos estructurales y lograr más avances en la mejora de la calidad de los datos fiscales, el fortalecimiento de las redes de seguridad social y la mejora de la gobernanza y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. (IMF, 2022c, pág. Sumario Ejecutivo).

El FMI reconoce que las reformas fiscales fueron más allá de sus expectativas; sin embargo, el FMI no indica que las condicionalidades estructurales que no pudieron alcanzarse fueron aquellas que se incorporaron en las revisiones anteriores y que no constaban en el acuerdo original (Ver Supra: la condicionalidad escalar).

En la última evaluación al programa SAF-2020, realizada el mes de diciembre del año 2022, el FMI señala que “los cuatro criterios de desempeño cuantitativo (QPC) y todos los objetivos indicativos (IT), menos uno sobre asistencia social, para fines de agosto de 2022 se cumplieron con márgenes significativos” (IMF, 2022a, pág. 9).

Puede advertirse que la evaluación del FMI sobre el cumplimiento del programa de ajuste estructural es expedita, rigurosa, minuciosa y precisa. Para el efecto, el FMI despliega una serie de misiones técnicas que revisan al detalle el presupuesto fiscal y que, en el caso de *waiver* de incumplimiento, definen la estrategia de reprogramación y cumplimiento ex post. El ajuste no perdona. El ajuste no deja nada, absolutamente nada al azar.

Los depósitos del sector público en el Banco Central y los activos de reserva

Sin embargo, aunque los indicadores económicos sometidos a vigilancia tienen su importancia, hay uno de ellos que ha provocado un desorden fiscal con implicaciones en las metas de deuda pública y que, de hecho, hacen imposible que se cumpla esa meta de deuda/PIB señalada por el FMI como un objetivo macro del programa de ajuste. Ese indicador son los depósitos del sector público en el Banco

Central, que incluye en este caso también a los depósitos de las empresas públicas y del régimen autonómico.

De conformidad con la ley, existe una sola cuenta del tesoro que registra todos los ingresos y gastos de todo el sector público en general y que es manejada por el Banco Central. De esa cuenta única se desprende una constelación de subcuentas pertenecientes a cada una de las entidades, organismos, empresas e instituciones del sector público. Sin embargo, a partir de las reformas fiscales hechas al tenor del ajuste, el Ministerio de Economía y Finanzas, puede también intervenir sobre esa constelación de cuentas fiscales sin necesidad de la correspondiente autorización de las entidades, instituciones o empresas titulares de ellas.

Ahora bien, la Cuenta Única del Tesoro es uno de los instrumentos más importantes de monitoreo del ajuste estructural porque el FMI puede intervenir directamente sobre sus saldos de caja y vigilar el cumplimiento de las condicionalidades, tanto en ingresos como gastos fiscales.

El Banco Central del Ecuador no tiene capacidad de emisión porque la economía está dolarizada y, por tanto, no puede generar reservas monetarias por sí mismo. De ahí que el manejo de la Cuenta Única del Tesoro y el balance del Banco Central se convierta para el FMI en un “objetivo cuasifiscal” (es cuasifiscal porque el Banco Central no tiene responsabilidades fiscales sino monetarias). En el balance del Banco Central se acumulan las reservas del coeficiente de reservas que, por otra parte, el FMI pretende disminuir para dar más liquidez a la banca privada.

De esta forma, los depósitos del SPNF se convierten en el principal mecanismo para alimentar las reservas internacionales; como lo indica el propio FMI:

la acumulación de depósitos del SPNF, controlados por entidades del sector público, es la principal palanca para afectar las reservas internacionales (IMF, 2020b, pág. 22)

Si esto es así, entonces si se controla los saldos de caja del SPNF en el Banco Central se tiene una idea exacta del comportamiento del presupuesto público, así como de los presupuestos de entidades del sector público y que son autónomas. Esto le permite al FMI transformar a la acumulación de depósitos del SPNF en la Cuenta Única del Tesoro como *Criterio Cuantitativo de Desempeño (QPC* por sus siglas en inglés).

Como elemento central de la condicionalidad, los programas del FMI contienen "criterios de desempeño" cuantitativos para variables clave relacionadas con las políticas macroeconómicas, que típicamente incluyen topes para el déficit fiscal y el crédito interno neto del banco central, y pisos para las reservas internacionales netas. (Mussa & Savastan, 1999, pág. 3).

Así, el QPC de depósitos del sector público en el Banco Central que, cabe subrayar, es uno de los indicadores de monitoreo más importantes que tiene el FMI para el programa de consolidación, puede ser fijado directamente por el FMI:

En este contexto, el QPC se fijaría directamente sobre la acumulación de depósitos en efectivo del SPNF en el BCE (IMF, 2020b, pág. 22)

De esta forma se utiliza este criterio del QPC para canalizar los depósitos del sector público hacia las posiciones de reservas internacionales (NIR), conforme lo aclara el mismo FMI:

Por lo tanto, la meta de reservas internacionales netas está diseñada para crear reservas mediante una acumulación de depósitos gubernamentales, así como una reducción gradual del crédito al sector público. Como relación contable, las reservas internacionales netas están estrechamente alineadas con los depósitos gubernamentales en el banco central. (IMF, 2019c, pág. 46).

El problema es que esto afecta a todas las cuentas de todas las entidades del sector público, tanto aquellas que pertenecen al gobierno central cuanto aquellas que son autónomas, porque el Banco Central, para cumplir con el QPC definido por el FMI tiene ahora la potestad de utilizar de manera discrecional sus recursos y moverlos de una cuenta hacia otra sin necesidad del permiso correspondiente de sus legítimos dueños, en este caso las entidades del Estado y todo con el propósito de fortalecer las posiciones en reservas internacionales.

Según el FMI, el Criterio Cuantitativo de Desempeño (QPC), de los depósitos del SPNF pueden ser monitoreados para el balance primario (sobre la línea) así como sobre el balance global (por debajo de la línea); así, para el FMI:

el QPC sobre la acumulación de depósitos del SPNF en el Banco Central ya reflejaría desarrollos por debajo de la línea para el espectro más amplio de entidades públicas, y si ocurrieran desvíos fiscales por encima de la línea a nivel del SPNF, estos se vería en Objetivos Indicativos (TI) en saldo primario no petrolero (NOPBS) (IMF, 2020b, pág. 22)

Esta capacidad de controlar todo el presupuesto público (sobre la línea y bajo la línea), a partir del QPC y de los Objetivos Indicativos (TI), le permiten al FMI tener una especie de radar permanente sobre el uso del presupuesto público, de tal manera que puede tener una alerta temprana si el gobierno sale del programa de consolidación fiscal, es decir, no cumple con lo dispuesto en los respectivos SAF; eso puede apreciarse en el siguiente párrafo:

este objetivo serviría como una señal de alerta temprana (observada con alta frecuencia) para la evolución fiscal por encima de la línea, además de **garantizar que el gobierno acumule suficiente efectivo extra con el tiempo para cumplir con sus perspectivas financieras obligaciones, incluso ante el Fondo**. Cumplir esta meta requerirá una fuerte coordinación y comunicación no sólo entre el MEF y el BCE, sino también entre el MEF y los subsectores del SPNF. El QPC se complementaría con un objetivo tradicional de NIR (Reservas Internacionales Netas, P.D.) como instrumento para monitorear el balance del BCE de manera más amplia, a pesar de que las reservas en las economías dolarizadas no son comparables a aquellas con monedas propias. (IMF, Oct-2020, pág. 22, énfasis agregado)

Ahora bien, conjuntamente con los ingresos fiscales, el centro de la consolidación fiscal son sus políticas de austeridad:

El programa supone que, para aumentar las reservas, el gobierno debe acumular depósitos en el Banco Central. Pero, para acumular estas reservas, el programa exige que el gobierno tenga superávits fiscales. Ahí radica el malentendido: las reservas internacionales de Ecuador normalmente no varían debido a un cambio en los depósitos del gobierno. (Arauz & Weisbrot, 2019, pág. 9)

La cuestión es que el FMI transformó, de hecho, a esa acumulación de depósitos en *activos de reserva*. En efecto, se puede constatar, de acuerdo al FMI que “dada la dolarización, el programa utilizó los depósitos del sector público en el Banco Central del Ecuador (BCE) como medida de acumulación de reservas” (IMF, 2023c, pág. 14)

Como lo afirma el FMI:

En cumplimiento de la condicionalidad del programa del SAF y a diferencia de sus políticas anteriores, las autoridades ahorraron una parte importante de los ingresos extraordinarios del petróleo en 2021, garantizando así que los depósitos superaran significativamente sus niveles programados. Sin embargo, hacia la conclusión del programa a finales de 2022 y en la primera mitad de 2023, un deterioro fiscal considerable impulsado por menores ingresos petroleros, mayores pagos de intereses, así como un déficit de financiamiento interno en comparación con las expectativas del programa, llevaron a una fuerte reducción de depósitos. (IMF, 2023c, pág. 14)

Habida cuenta de que el país no había configurado aún fondos de ahorro independientes del presupuesto del Estado, el FMI consideró que los ahorros producto del ajuste se canalicen directamente hacia la cuenta de reservas internacionales y, una vez ahí, adquieran el estatuto de *activos de reserva*:

En cumplimiento de las condiciones del programa SAF y alejándose de sus políticas anteriores, las autoridades ahorraron una parte importante de los ingresos extraordinarios del petróleo en 2021, asegurando así que los depósitos superaran significativamente sus niveles programados. (IMF, 2023c, pág. 14)

El FMI construye, a fin de lograr una lógica interna en su programa económico, indicadores monetarios en una economía dolarizada:

La condicionalidad de la política monetaria en los programas apoyados por el Fondo normalmente incluiría un piso para las reservas internacionales netas (RIN) destinado a asegurar la sostenibilidad externa, y un techo para los activos internos netos (ADN) destinado a asegurar la sostenibilidad futura evitando una expansión excesiva del crédito (IMF, 2024c, pág. 47)

Por ello es importante entender que la métrica ARA de evaluación de disposición neta de reservas, va de la mano de la conformación de reservas internacionales y estas, a su vez, de los depósitos del sector público no financiero en el Banco Central (IMF, 2011a; IMF, 2024d).

De esta forma, el Ministerio de Economía y Finanzas, pudo gestionar y manejar los depósitos del sector público no financiero en el Banco Central, como si fuesen depósitos del gobierno central. Esto lo pudo hacer gracias a las reformas contenidas en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (ver supra).

La capacidad discrecional del MEF sobre los depósitos del sector público no financiero en el Banco Central, para cumplir con las métricas ARA, NIR y la formación de activos de reserva, que constan en los QPC, creó una dinámica novedosa en los depósitos del sector público no financiero en el Banco Central: el MEF entregaba a cambio de la utilización de los recursos del sector público no financiero, en especial las empresas públicas y la seguridad social, convenios de crédito o convenios de pago sin especificar mecanismos concretos de pago. Algo así como promesas de pago sin precisar la fecha de cumplimiento ni sus condiciones.

Esto desordenó todas las finanzas públicas porque las entidades del sector público no financiero que mantienen por ley sus cuentas en el Banco Central, se encontraban con la sorpresa de que sus saldos no correspondían a su propia contabilidad porque el MEF ya había dispuesto de esos recursos muchas veces sin siquiera comunicar o advertir sobre ello. Para sectores estratégicos como aquel de la energía eléctrica, por ejemplo, esto significó que sus recursos financieros que estaban planificados para

inversión eléctrica, hayan sido tomados por el gobierno central y que, a cambio, hayan recibido una promesa de pago futura en un convenio de pago y que, finalmente, no hayan podido realizar ninguna inversión en su sector. En el caso de la electricidad esto llevó a que el país viva una profunda crisis energética a fines del año 2024.

Esto puede advertirse en el incremento de la deuda interna y en el rubro de Convenios de Pago o de Liquidez:

Tabla 14 Deuda pública interna, en millones USD, 2019-2024 (junio)

	Deuda Pública interna (total)	Bonos del Estado	Obligaciones y Convenios de Liquidez
2019	15.843,6	13.146,6	2.697,1
2020	17.792,2	14.697,8	3.098,4
2021	26.073,9	14.985,0	8.267,5
2022	27.142,9	15.500,9	9.048,1
2023	31.501,3	16.032,6	13.060,8
2024(jun)	29.421,4	14.559,7	12.794,1

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

Los Convenios de Liquidez por la necesidad de mantener los QPC están en el origen del crecimiento de la deuda interna y las obligaciones correspondientes. Para cumplir con las metas QPC y los Objetivos Indicativos (IT), el gobierno intervino sobre las cuentas de las entidades públicas de forma discrecional y unilateral. De una parte, esta intervención le permitió cumplir con las metas de depósitos prevista en el programa económico y, de otra, pudo crear de forma arbitraria y espuria activos de reserva y cumplir con las metas previstas de Reservas Internacionales Netas.

Como la intervención sobre un conjunto de cuentas de entidades y empresas públicas provocaba desequilibrios para esas entidades y empresas, el MEF suscribió *Convenios de Pago* y los registró como deuda interna. Es por ello que la deuda interna se duplica en el periodo de ajuste, de 15,84 mil millones de USD en 2019 a 29,42 mil millones de USD en junio de 2024. Pero no se trata, strictu sensu, de emisión de bonos del Estado, porque en ese mismo periodo, se mantuvo el mismo nivel de emisión de bonos internos. Se trata de la intervención sobre las cuentas corrientes de entidades y empresas públicas de forma arbitraria por parte del MEF, para disponer de sus recursos como si fuesen recursos de caja del gobierno central.

El problema es que este desorden en los depósitos del sector público no financiero en el Banco Central incrementa la deuda interna y, como el FMI exige que el cálculo de la deuda pública sea consolidado, esto significa que será imposible que se pueda cumplir el baremo del límite de deuda pública consolidada del 40% del PIB conforme la meta de la consolidación fiscal.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la forma por la cual se distorsionan los indicadores de deuda por la presión de cumplimiento del QPC de mantener determinado tipo de depósitos en el Banco Central:

Tabla 15 Deuda pública total, en millones de USD y % del PIB, 2021-2025

Año	2021	2022	2023	2024	2025

Deuda pública interna	19.180	19.341	23.344	29.421	31.500
Deuda pública externa	47.443	49.028	48.143	51.024	53.509
Deuda consolidada	66.623	68.369	71.487	80.445	85.009
% del PIB	63,4%	61,18%	61,2%	66,1%	70,2%

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

De acuerdo a los datos anteriores, se prevé un incremento de la deuda pública consolidada a largo plazo que hará virtualmente imposible que el país pueda llegar a cumplir el límite del 40% de deuda pública/PIB del programa económico del FMI.

Esto daría cuenta que el ancla nominal de deuda para el marco fiscal impuesto por el FMI, en realidad, es un puro simulacro. No hay posibilidad alguna de que el país pueda alcanzar esa meta prevista por el FMI. Empero, el FMI no flexibilizó jamás el rigor del ajuste, a pesar de que nunca se iba a cumplir esta ancla formal de deuda pública. Cuando sus medidas más importantes no pudieron implantarse, el FMI inmediatamente buscó alternativas en las denominadas *variables de compensación del ajuste* al mismo tiempo que llevó adelante reformas estructurales para llevar adelante su *enfoque de la oferta*.

Quinta Parte

La Recesión Programada, las variables de compensación, el régimen disciplinario para la contratación pública y el *enfoque de la oferta*

Las políticas de ajuste no son anticíclicas

En las economías modernas cuando se produce el riesgo de una recesión económica que amenaza con desempleo y con la subutilización de la capacidad instalada, la política económica utiliza sus herramientas para impedir ese ciclo recesivo o, en su defecto, atenuar sus efectos sobre la economía y crear las condiciones para la reactivación. A esta capacidad que tiene la política económica para contrarrestar los efectos del ciclo recesivo se denomina *política anticíclica* o, también, *contracíclica*.

En el caso del Ecuador las herramientas anticíclicas son básicamente fiscales porque el país no tiene moneda nacional lo que limita la capacidad de la política monetaria para actuar como herramienta anticíclica.

Sin embargo, esta noción de utilizar las herramientas de política económica para salir del ciclo recesivo de la economía y provocar la reactivación de la economía entra en plena contradicción con el enfoque teórico del FMI y del Banco Mundial, y, por supuesto, con el programa de consolidación fiscal.

Para que el programa de consolidación fiscal pueda ser coherente con su propio marco teórico y pueda alcanzar sus metas y objetivos es necesario, previamente, que se anule la capacidad contracíclica de la política fiscal y monetaria, porque si no se neutralizan pueden hacer fracasar el programa de consolidación fiscal.

¿Por qué el FMI y el Banco Mundial no pueden utilizar la política económica en un sentido contracíclico? Porque para ellos tanto la política fiscal como la monetaria están sujetas a su enfoque de *estabilización económica*. Esto quiere decir que la política fiscal debe ajustar el gasto público siempre y en todo momento para cumplir con la meta de deuda pública que tiene relación con su política de crear *activos de reserva*, de ahí el rol de ancla nominal que tiene la deuda pública; mientras que la política monetaria debe estabilizar la economía para evitar las presiones inflacionarias que, desde el enfoque teórico del FMI y del Banco Mundial, siempre provienen de la demanda agregada.

En contextos de crisis, el FMI prefiere a los estabilizadores automáticos en vez de políticas anticíclicas: “cuando la política fiscal anticíclica es adecuada, la investigación sugiere que su mejor aplicación puede ser a través de estabilizadores automáticos.” (Daniel, Davis, Fouad, & Van Rijckeghem, 2006, pág. 10).

En consecuencia, es epistemológicamente imposible que la política fiscal, desde la lógica del programa de consolidación fiscal del FMI, tenga capacidad contracíclica. Esto también es evidente porque el ajuste estructural, de conformidad con *el enfoque de la absorción* (ver infra) que: “generalmente implican restricciones a la demanda agregada para cerrar la brecha entre el ingreso y la absorción” (IEO, 2021, pág. 7), lo confirma; por ello, la constatación que hacen tanto el FMI como el Banco

Mundial, así como la inmensa mayoría de teóricos del ajuste estructural, de que el ajuste estructural siempre tiene efectos recesivos en el corto plazo, al punto de que el mismo FMI reconoce que “lo ideal sería que la consolidación fiscal se minimizara hasta que la economía entre en la fase expansiva del ciclo económico para mitigar los efectos contractivos de primera ronda.” (IMF, 2024c, pág. 69), también certifican el hecho de que es imposible pensar a las políticas de estabilización del FMI como políticas anticíclicas (o contracíclicas).

Si esto es así entonces es válido suponer que las herramientas fiscales, si salen del esquema de estabilización y asumen un rol contracíclico, podrían anular, quizá sin proponérselo, las metas y objetivos del programa de consolidación fiscal.

Por ello, las herramientas de la política fiscal tienen que converger, de grado o por fuerza, hacia la lógica del ajuste estructural, porque si eso no sucede entonces el programa de consolidación fiscal podría estar en riesgo.

El FMI y el Banco Mundial transfieren directamente hacia el sector privado, la posibilidad de una política contracíclica, lo que es coherente con su visión neoliberal de la economía. A esto, como ya se había indicado, lo han denominado como *enfoque de la oferta*. El problema del enfoque de la oferta es que su capacidad de reacción en la economía está vinculada de manera directa a las señales que envía el mercado. Si el mercado entra en recesión, el sector privado no tendría estímulos para cambiar sus expectativas de corto plazo y suponer que, a largo plazo, habrá reactivación económica desde la oferta se convierte en ilusión, porque, al menos desde el lado de la oferta, la capacidad de respuesta al ciclo económico siempre es reactiva. Si el ciclo económico se expande, también lo hace la oferta. Si se reduce, la oferta actúa de la misma manera. El *enfoque de la oferta* del FMI y del Banco Mundial es prisionero de sus propias tautologías.

Empero de ello, lo importante es situar con precisión la diferencia epistemológica entre *políticas de estabilización* y *políticas contracíclicas*, porque esto nos permite una conclusión que es clave para la evaluación del programa de consolidación fiscal: **las políticas económicas de estabilización no son, y tampoco pueden ser, políticas contracíclicas**, a pesar de todo lo que afirme en sentido contrario el FMI.

Por ello hay que estar prevenidos y evitar confusiones. Cuando el FMI menciona el carácter contracíclico de sus medidas fiscales, porque efectivamente lo hace a pesar de la contradicción teórica que supone, en realidad hace referencia a la capacidad que tiene el programa de consolidación fiscal para cumplir con sus objetivos, conforme la siguiente cita:

Para ... garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y fortalecer las instituciones nacionales para sentar las bases de un crecimiento sólido, duradero y generador de empleo, más a largo plazo ... y al mismo tiempo **garantizar una postura fiscal contracíclica durante la crisis**, el programa preveía una consolidación fiscal relativamente ambiciosa y concentrada en los últimos años (5,5 por ciento del PIB en cinco años) ... (IMF, 2023c, pág. 8, énfasis agregado).

Es importante situar esa discrepancia conceptual con respecto a la diferencia entre *políticas de estabilización* y *políticas contracíclicas*. Aunque el término sea el mismo

(“postura fiscal contracíclica”), la interpretación que hace el FMI es diferente a aquella que utiliza la teoría económica. En el caso del FMI podemos apreciar una utilización puramente ideológica que tiene el objetivo de legitimar y avalar su programa económico.

Ahora bien, las políticas fiscales contracíclicas más importantes y más a la mano que tienen las autoridades económicas son el incremento del gasto fiscal por la vía de compras públicas e inversión pública. Otras herramientas fiscales tienen que ver con la disminución de impuestos indirectos, el incremento del gasto tributario a partir de ampliar las exenciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos, así como la remisión de intereses y multas por obligaciones tributarias no cumplidas a tiempo. También pueden registrarse como políticas anticíclicas los subsidios. Casi todas ellas necesitan de ciertos marcos institucionales y legales para ponerse en marcha de ahí que las políticas contracíclicas más fáciles de adoptar y de repercusión más inmediata porque dependen de la capacidad discrecional del gobierno, sean, precisamente, las compras e inversiones públicas.

El programa de consolidación fiscal es plenamente consciente de que, en un contexto de recesión, el gobierno pueda utilizar cualquiera de esos instrumentos fiscales como herramientas contracíclicas y ayudar a la economía a salir de la recesión y el desempleo. El FMI y el Banco Mundial consideran, por tanto, como una verdadera amenaza al programa de consolidación fiscal la posibilidad de que estas herramientas fiscales puedan ser utilizadas en sentido contracíclico de ahí que el programa de consolidación fiscal se extienda también hacia ellas y las neutralice o, en todo caso, impida su utilización como herramientas contracíclicas.

En ese sentido, el FMI va más allá incluso y utiliza a estas herramientas de política fiscal como *variables de compensación del ajuste*. ¿Qué quiere decir esto? Que estas herramientas, en circunstancias en las cuales el FMI y el Banco Mundial no hayan podido crear el espacio político suficiente para situar en él sus políticas de consolidación fiscal, entonces reaccionan ante este escenario desfavorable y utilizan, estratégicamente, estas herramientas de política fiscal para descargar sobre ellas la responsabilidad de cumplir con las metas del programa de consolidación fiscal; por ejemplo, cuando no se pudo eliminar el subsidio a los combustibles, el Banco Mundial indicaba lo siguiente:

Cabe señalar que el aumento de los subsidios a la gasolina se retrasó, pero no afectó la senda de consolidación fiscal. Los avances en la consolidación provienen de medidas complementarias en otras áreas del presupuesto, como la masa salarial y los gastos generales. (World Bank (IBRD), 2023, pág. 33).

Estas *variables de compensación* absorben el peso del ajuste que no pudo realizarse, por diferentes razones, conforme el diseño original. Así, el programa de consolidación fiscal vuelve a calibrar sus componentes y descarga el peso del ajuste sobre aquellos sectores que son más débiles políticamente y que pueden absorber el peso del ajuste sin generar problemas para todo el programa de consolidación fiscal, por ejemplo, lo siguiente:

Después de las elecciones presidenciales de 2021, las autoridades abandonaron el aumento previsto del IVA, que habría incrementado los ingresos no petroleros, y cambiaron la composición prevista de la consolidación fiscal para apoyarse más en

recortes del gasto (IMF, 2023c, pág. 2)

Las metas de consolidación fiscal son un horizonte general que ponen en el tablero de mando del FMI los objetivos indicativos, las metas cuantitativas, los criterios cuantitativos de desempeño y las acciones previas de tal manera que, a medida que avanza el ajuste, los técnicos del FMI pueden, a cada evaluación del programa, cambiar la intensidad, prioridad, parsimonia y aplicación de cada uno de los elementos del ajuste.

En el siguiente cuadro comparativo pueden apreciarse la forma por la cual se distribuyen los pesos entre los diferentes componentes del programa de consolidación fiscal y se puede apreciar que, en esta disposición general, es imposible que ninguno de ellos pueda jugar un rol contracíclico en el sentido teórico del término:

Tabla 16 Programa de consolidación fiscal, en % del PIB, aplicadas al SPNF por Acuerdo SAF

Medidas y políticas	SAF-2019-21	SAF-2020-25	SAF-2024-28
Medidas de ingresos	0.7	2.6	3.7
Reforma Fiscal	1.8	3.0	1,9
Cambios impositivos adoptados previamente (remisiones tributarias)	-1.0	-0.4	
Eliminación ISD	-0.2	0.0	0.0
Monetización de activos (privatizaciones)	0.0	0.0	0.0
Otros ingresos	0.2	0.0	1.7
Medidas de gasto	4.3	2.9	1.8
Sueldos y salarios	1.0	0.6	1.2
Bienes y servicios	0.8	0.7	0.8
Otros gastos	-0.1	0.0	0.2
Gastos de capital (inversión pública)	0.9	2.1	0.0
Eliminación del subsidio a los combustibles	2.1	1.1	0.0
Gasto social	-0.4	-0.9	-0.4
Total Consolidación Fiscal	5.0	5.5	5.5

Fuente: (IMF, 2019a, pág. 16) (IMF, 2020b, pág. 17) (IMF, 2024a, pág. 11)

De todas las variables a disposición del FMI en su tablero de mando, hay dos que asumen la condición de *variables de compensación del ajuste*, y son: (i) las compras públicas con la arquitectura institucional que la acompaña; y, (ii) el gasto en inversión pública con sus disposiciones legales y su adscripción a la planificación nacional.

Puede apreciarse la forma que asumen estas variables de compensación del ajuste en el siguiente párrafo del FMI:

Dadas las incertidumbres (incluida la aprobación de la ley tributaria presentada nuevamente a la Asamblea Nacional y las negociaciones en curso con varias partes interesadas sobre la reforma del subsidio al combustible), hubo acuerdo en que una reducción en el objetivo de consolidación para 2020 del 2 por ciento al 1,7 por ciento del PIB es apropiada. Los ahorros por la reforma tributaria y medidas tributarias de reactivación económica, se espera que rindan en términos netos del 0,5 por ciento del PIB tanto en 2020 como en 2021, y **se complementará con los ahorros provenientes de la racionalización de la masa salarial y del gasto en bienes y servicios. Se planean medidas de consolidación adicionales del 0,7 por ciento del PIB para 2021, incluida una mayor racionalización de la masa salarial, los bienes y servicios, los subsidios a los combustibles y el gasto de capital.** (IMF, December 2019, pág. 16-17, énfasis agregado).

En consecuencia, no solo que es imposible que el FMI utilice medidas contracíclicas, sino que la lógica del ajuste le obliga a utilizarlas como variables de compensación del ajuste. Esto quiere decir que el FMI las utiliza, en realidad, para programar la recesión. En otros términos, la recesión económica que se genera a partir del programa de consolidación fiscal está previamente programada desde el FMI. Como lo expresa el propio FMI: “racionalizar aún más el gasto”, “ayudaría a cumplir los objetivos de consolidación fiscal” (IMF, 2020b, pág. 46).

Si esto es así, entonces todo el programa de consolidación fiscal es un programa, en esencia, recesivo. La forma de comprobar cómo se produce y se programa esta recesión es a través del análisis que asumen estas variables de compensación del ajuste en el programa de consolidación fiscal.

Reducción en el gasto público en compras de bienes y servicios y los cambios institucionales en el sistema de compras públicas (SERCOP)

El gasto público en bienes y servicios tiene que ver con el funcionamiento, operación y cumplimiento de roles y servicios definidos en las respectivas leyes y con el funcionamiento del Estado y es una prerrogativa directa del gobierno y puede ser utilizado de manera discrecional.

Es un gasto que sirve de interfaz entre el gasto en nómina pública y el gasto en infraestructura pública, porque pone en funcionamiento a ambas variables. La nómina pública necesita de condiciones mínimas para su funcionamiento. Esas condiciones mínimas tienen que ver, justamente, con el gasto en bienes y servicios públicos. Igual con la inversión en infraestructura pública. Si se producen alteraciones en el gasto en compras públicas de bienes y servicios esto afecta tanto a la nómina pública cuanto a la infraestructura pública.

En el caso de la salud, para poner un ejemplo, mientras el gasto corriente está relacionado con el pago de sueldos y salarios de médicos, especialistas, enfermeras, terapeutas, personal auxiliar, personal administrativo, personal técnico y gerencial, entre otros; mientras que el gasto en capital tiene que ver con la construcción de infraestructura en salud, es decir, construcción de obra física de hospitales, centros o subcentros de salud; el gasto corriente en bienes y servicios corresponde a todo el funcionamiento del área de salud: insumos médicos, insumos tecnológicos, medicinas, gastos en software, pago de electricidad, agua potable, entre otros. Si este gasto en compras públicas se detiene, altera, disminuye, se aplaza o suspende, entonces también se alteran y distorsionan todos los servicios públicos que presta el Estado, en este ejemplo, en el sector de la salud.

Las compras de bienes y servicios son estratégicos porque permiten el funcionamiento efectivo del Estado. Son el gasto que posibilita cumplir a diario las actividades correspondientes a todas y cada una de las entidades del sector público. Si por determinada circunstancia este gasto se ve afectado, también se interrumpe su normal funcionamiento y eso se evidencia de forma inmediata. Los usuarios de los sistemas públicos no tienen acceso porque no hay condiciones que lo permitan, precisamente, porque no hay financiamiento para ello por el ajuste.

Quizá un ejemplo pueda graficar lo que esto significa. En el Ecuador, el trámite para obtener un pasaporte, antes de la intervención del FMI y del Banco Mundial, tardaba alrededor de 30 minutos. Luego de la intervención del FMI y del Banco Mundial, este

mismo trámite llegó a tomar hasta tres meses y generó una red de tramitadores que corrompían al sector; es decir, se generó ex profeso una asimetría en el servicio que condujo, de forma directa, a su corrupción.

De esta forma, se generaron problemas inmediatos en la atención al público de los diferentes servicios que presta el Estado. Se produjeron asimetrías de información, costos de transacción, problemas de principal-agente, riesgo moral, entre otros, en la dotación y provisión de servicios y bienes básicos, lo que generó una percepción en la ciudadanía de la *ineficiencia del Estado*; pero se trataba, evidentemente, de una *ineficiencia programada*.

En la consolidación fiscal del Acuerdo SAF-2019, el FMI ya indicaba que el objetivo con respecto a las compras públicas eran realizar “esfuerzos para **priorizar mejor** el gasto tanto en desembolsos de capital como en bienes y servicios” (IMF, 2019a, pág. 11, énfasis agregado); en ese sentido, el FMI había establecido una condicionalidad para una supuesta “**mayor eficiencia** en el gasto de bienes y servicios” con “mejores prácticas de adquisiciones” y “compromisos de gasto que ayudarán a respaldar los esfuerzos para **identificar reducciones** en gastos en bienes y servicios” que incluso podrían generar “pequeños ahorros gracias a la reducción de los gastos de viajes” (IMF, 2019a, pág. 17, énfasis agregado).

El FMI y el Banco Mundial nunca analizaron ni evaluaron las consecuencias inmediatas que tenía esta condicionalidad. Sin embargo, en un movimiento táctico y a la vez estratégico, vincularon esta condicionalidad directamente con la lucha contra la corrupción de tal manera que esto les permitió entrar de forma directa a rediseñar toda la arquitectura institucional del sistema nacional de compras públicas y reformarlo de acuerdo a las metas de la consolidación fiscal. En ese sentido, el FMI condicionó la aprobación de una ley “anticorrupción integral a la Asamblea Nacional” para convertir a la institucionalidad de compras públicas para crear un subsistema nacional de compras públicas (IMF, 2019a, pág. 21) (ver supra).

El marco de intervención sobre el sistema de compras públicas para convertirlo en variable del programa de consolidación fiscal fue definido directamente por el Banco Mundial. En efecto, en un estudio realizado por el Banco Mundial en el año 2019, se establecían las siguientes recomendaciones para lograr ahorros en al menos 1,5% del PIB, en las compras públicas:

- Consolidar contratos de compra de bienes de alto volumen y baja complejidad;
- Ampliar el uso de catálogos electrónicos e implementar subastas inversas de forma más selectiva;
- Frenar la contratación no competitiva, especialmente para “menores cantidades” y “régimen especial”;
- Mejorar los procesos electrónicos para respaldar el procesamiento de adjudicaciones;
- Mejorar la planificación de adquisiciones y la previsibilidad de la liberación presupuestaria para evitar la concentración de compras en los últimos meses del año;
- Modernizar procedimientos e información para la gestión de contratos;
- Permitir más tiempo para que los postores preparen ofertas receptivas;
- Publicar una solicitud de oferta electrónica y notificar a los postores registrados eléctricamente sobre cualquier oportunidad de oferta en sus áreas de negocios. (World Bank, 2019, pág. 21)

Para el staff del FMI, en línea con el Banco Mundial, ellos consideran que “mejores prácticas de adquisiciones y controles fiscales más rigurosos aumentarán la eficacia y la eficiencia de las operaciones fiscales” (IMF, 2019a, pág. 29) que puedan conducir a una “reducción del gasto público en capital y en bienes y servicios” (IMF, 2019a, pág. 72), y por ello se propone en la Carta de Intención con el FMI del año 2019 lo siguiente:

- Mejorar los términos y condiciones en la adquisición de bienes y servicios mediante el uso de licitaciones públicas, acuerdos marco y mayoristas, haciendo los procesos más transparentes y oportunos y mejorando la gestión de inventarios;
- Actualizar la tabla de tarifas cobradas por los servicios gubernamentales para reflejar con mayor precisión sus costos y los mercados a los que sirven;
- Arrendar derechos de concesión de bienes públicos a socios privados garantizando que permanezcan en propiedad pública. Esto se hará mediante un proceso totalmente transparente que maximice el beneficio para el estado, garantice que la cobertura de los servicios no se vea afectada y proteja el presupuesto de pasivos contingentes. (IMF, 2019a, pág. 72)

Finalmente se cumplieron las metas previstas y se redujo de manera importante el volumen de compras públicas en bienes y servicios, conforme lo siguiente:

Adquisiciones: Se espera que la mayor parte de la reducción del gasto provenga de bienes y servicios, del 4 por ciento del PIB en 2021 al 3 por ciento para 2025, y del gasto de capital (que, en Ecuador, incluye gastos no relacionados con la inversión financiados con ingresos no permanentes) del 7,3 por ciento en 2021 al 6,1 por ciento en 2025. (IMF, October 2021, pág. 17)

El FMI considera que el programa SAF-2020 produjo resultados satisfactorios en la reducción del gasto en nómina y en compras públicas:

Los esfuerzos del programa para reducir el gasto en salarios y bienes y servicios dieron algunos frutos, situándolo por debajo de los promedios históricos. (IMF, 2023c, pág. 19).

La intervención sobre el SERCOP: hacia la arquitectura institucional disciplinaria

El sistema de compras públicas tiene en el SERCOP (Sistema Nacional de Compras Públicas) su eje sobre el cual se estructura todo el sistema de compras públicas del SPNF (es decir, el Estado). El FMI y el Banco Mundial intervienen en la arquitectura del SERCOP para convertirlo en un vector más del programa de consolidación fiscal. En efecto, si las compras públicas se definen desde el SERCOP y si es necesario “racionalizarlas” para ubicar de mejor manera su reducción, entonces es necesario transformar su diseño y arquitectura institucional. Así lo reconoce de manera explícita el FMI:

Un componente clave de esta estrategia de reducción de gastos es generar ahorros mediante la implementación de procedimientos más eficientes: el organismo nacional de adquisiciones públicas (SERCOP) y el MEF han identificado varias medidas con ese fin, aprovechando la asistencia técnica del Banco Mundial. (IMF, October 2021, pág. 17).

El FMI reconoce que “el ahorro acumulado gracias a estas medidas se estima en 1,5% del PIB durante el periodo 2022-25. Las autoridades emprenderán varias

acciones para hacer cumplir esos ahorros” (IMF, October 2021, pág. 17). Un ahorro de esa magnitud impacta tanto en la oferta (es decir, esa constelación de empresas que tienen al Estado como cliente, como en la demanda, es decir, la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. En ambos casos se generan distorsiones que corrompen la provisión de servicios y que llevan a la quiebra a un conjunto de empresas).

El FMI logró la convergencia del sistema de planificación pública y del sistema de seguridad social hacia la “racionalización” de las compras públicas, y lo añadió como nuevo punto de referencia del ajuste estructural (ver sección de condicionalidad escalar, supra) conforme lo siguiente:

En coordinación con el MEF y la Secretaría Nacional de Planificación, SERCOP emitirá y hará cumplir las directrices de adquisiciones (nuevo punto de referencia estructural propuesto para noviembre de 2021) para su adopción por el gobierno central y la administración de la seguridad social a fines de año, y por los gobiernos locales y las empresas estatales a más tardar en el primer trimestre de 2022. Además de las ganancias de eficiencia, la reducción del gasto extraordinario de 2021 y la aplicación de una mayor racionalización del gasto a través de los presupuestos de mediano plazo y anuales permitirían lograr los ahorros planificados. (IMF, October 2021, pág. 17).

Es necesario advertir que la intervención sobre el SERCOP no es para incrementar su eficiencia, rapidez y agilidad en el gasto, sino todo lo contrario, es para controlar el gasto, para vigilar el cumplimiento de las metas de la consolidación fiscal. Al controlar el gasto y asegurar que se cumplan los límites previstos, es relativamente obvio que el SERCOP se va a convertir en una especie de filtro del gasto público cuyo objetivo es cumplir con las metas de la consolidación fiscal, de conformidad con lo previsto por el FMI conforme el plan de ajuste estructural: “reducir el gasto extraordinario a partir de 2021 y aplicar una mayor racionalización del gasto a través de los presupuestos anuales y de mediano plazo permitiría lograr los ahorros previstos” (IMF, October 2021, pág. 17).

Es por ello que se propone esta nueva arquitectura institucional sobre el SERCOP como parte importante del programa de consolidación fiscal, conforme la siguiente cita:

En coordinación con el MEF y la Secretaría Nacional de Planificación, el SERCOP emitirá y hará cumplir lineamientos de adquisiciones (nuevo parámetro estructural propuesto para noviembre de 2021) para su adopción por el gobierno central y la administración de la seguridad social a finales de año, y por los gobiernos locales y Empresas estatales para el primer trimestre de 2022. (IMF, October 2021, pág. 17)

De esta manera, la intervención sobre el SERCOP se convierte en un ancla de ahorros forzosos en el gasto de bienes y servicios que permiten cumplir las metas del programa de consolidación fiscal (IMF, October 2021, pág. 22).

En un estudio del Banco Mundial, se estimaba que se podía reducir las compras públicas en bienes y servicios entre un 1,8% a 2% anual y para “lograr estos ahorros, no se requerirían cambios en las leyes o regulaciones de adquisiciones existentes. Todo lo que se necesita es una reingeniería de las estrategias de adquisiciones existentes” (World Bank, 2019, pág. 18). Esto quiere decir que la ineficiencia del SERCOP que convirtió a las compras públicas en un verdadero laberinto de difícil cumplimiento fue elaborada y diseñada ex profeso.

La conversión del SERCOP en el filtro que garantice el cumplimiento de las metas de la consolidación fiscal a través de la generación de mecanismos que implican más costos de transacción, involucran a más instituciones que actúan como veedores y vigilantes del cumplimiento del ajuste, hacen difícil a todo el sistema de compras públicas.

En la sexta y última evaluación al SAF-2020, el FMI expresa lo siguiente:

El SERCOP ha comenzado a emitir un conjunto de Resoluciones (Normas Secundarias) para hacer operativos los estatutos emitidos en junio, para, entre otros, hacer cumplir las compras por catálogo, al por mayor y estandarizadas, ampliar los catálogos electrónicos, negociar contratos por volumen con proveedores y brindar información a los reguladores sobre licitación competitiva. SERCOP está trabajando en la interoperabilidad de las bases de datos de las entidades del Subsistema Nacional de Control (SNC) con la expectativa de solucionar los problemas restantes durante 2023. (IMF, 2022a, pág. 14)

Muchos bienes y servicios, al no entrar en el catálogo, simplemente salieron del radar del sistema de compras públicas y, con ello, también se anuló a una parte de la oferta. Otros bienes y servicios, para entrar en el catálogo, tuvieron que acomodarse y crearon problemas de asimetrías de información. Las “licitaciones competitivas” desalojaron a aquellas empresas sin economías de escala, es decir las más pequeñas, y favorecieron a las empresas de los grandes proveedores que utilizaron el catálogo del SERCOP y el mecanismo de licitaciones para centralizar el mercado. Es gracias a esta intervención del FMI, del Banco Mundial y del BID, entre otras, que los trámites de compras públicas del SERCOP se volvieron engorrosos, difíciles, tardíos y llenos de trabas. Entrar en ellos era entrar en el laberinto, pero sin el hilo de Ariadna.

Ahora bien, no solo que se utilizó a las compras públicas como variable de compensación del ajuste, sino que también se alteró el marco institucional del sistema nacional de compras públicas, SERCOP. Se intervino en este marco institucional para hacer cada vez más difícil el sistema de compras y contratación pública de tal manera que solamente podían afrontarlo quienes tienen economía de escala para hacerlo. Se añadieron al sistema a instituciones que nada tienen que ver y su incorporación produjo distorsiones en toda la arquitectura del Estado. Por ejemplo, la Contraloría General del Estado solo puede actuar de forma ex post en el sistema de compras públicas. Traer a la Contraloría General del Estado para actúe de manera ex ante en las compras públicas implica transformar su propio diseño institucional, lo mismo con otras instituciones públicas.

La hoja de ruta que el programa de consolidación fiscal ha marcado para el SERCOP es el siguiente:

- Integrarlo al subsistema nacional de control conjuntamente con la UAFE, Servicio de Rentas Internas (SRI), Contraloría General del Estado, la Procuraduría del Estado y los reguladores económicos y transformarlo en su ente rector, lo que transforma todo el sistema institucional de compras públicas y genera costos de transacción a toda contratación pública al tiempo que altera los marcos legales de las entidades de control y de recaudación tributaria (IMF, 2024a, pág. 70);

- Ampliar los catálogos y generar compras estandarizadas que premian a las empresas con mayores economías de escala y penalizan y expulsan a la economía popular y solidaria y a los pequeños contratistas;
- Crea un nuevo sistema de datos entre las entidades del subsistema nacional de control con el riesgo de que esos datos, que suponen soberanía nacional, sean puestos a libre disposición del FMI;
- Plantea una nueva modernización del sistema de contrataciones públicas con apoyo del BID, que no toma en cuenta las necesidades de reactivación del país (IMF, 2024a, pág. 70);
- Los proveedores del Estado tienen la obligación de presentar ahora al SERCOP información sobre los adjudicatarios de los contratos públicos (IMF, 2024a, pág. 77)

Independientemente de la pertinencia y conveniencia de estas medidas, es fundamental no perder de vista de que se tratan de cambios que se estructuran y definen dentro del programa de consolidación fiscal. No se trata de transparencia, como puede parecer prima facie, sino de control. A través de estos cambios constitucionales, el FMI logra un control total sobre el sistema de compras públicas porque es la única forma por la cual puede calibrar el ajuste y puede someterlo a mayor o menor condicionalidad dependiendo de cómo las otras variables respondan al programa de consolidación fiscal. Gracias a esta hoja de ruta, puede utilizar las compras públicas como *variable de compensación del ajuste estructural*.

Ajuste fiscal en la inversión pública y el programa PIMA

El programa de consolidación fiscal y la inversión pública

En el año 2016 el FMI consideraba que, de acuerdo con su interpretación de las cifras y de su crítica a la política económica puesta en marcha en el ciclo político 2007-2017, “la prioridad es poner en marcha un plan de ajuste fiscal que reduzca la masa salarial y el gasto de capital” (IMF, 2019b, pág. Sumario Ejecutivo); y reconocía que hay “margen para recortar el gasto de capital de menor prioridad a fin de mantener el gasto en proyectos hidroeléctricos, de infraestructura esencial y de reconstrucción” (IMF, 2019b, pág. 10).

Esta condicionalidad estructural chocaba de frente con el carácter contracíclico de la inversión pública que había sido adoptada en el periodo anterior al ajuste. En virtud de ello, cuando el FMI finalmente tiene el espacio político suficiente para intervenir sobre la economía del país, propone un recorte importante de la inversión pública en el Acuerdo SAF-2019:

Reducción del gasto de capital. Ecuador tiene niveles muy altos de gasto público de capital en comparación con otros países de la región. Sin embargo, hay evidencia de que parte del gasto registrado en el rubro de gasto de capital (posiblemente hasta un 20 por ciento) es gasto corriente mal clasificado. **El gobierno pretende reducir el gasto de capital en aproximadamente un 1 por ciento del PIB para 2021**, en gran medida mediante una mejor priorización de proyectos y mejoras en las prácticas de adquisiciones. (IMF, 2019a, pág. 17, énfasis agregado).

Para poder reducir en un año el gasto del gobierno central en inversión pública en

un volumen tan importante, para el FMI era fundamental reforzar la capacidad discrecional del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto General del Estado y fortalecer una visión jerárquica de arriba hacia abajo, que le permita al MEF recortar de manera directa la inversión pública, de manera independiente del Plan Plurianual de Inversiones que había sido aprobado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo (SENPLADES, 2017).

Por ello, el FMI establece la siguiente condicionalidad estructural:

Elaborar el presupuesto anual mediante un proceso de arriba hacia abajo, a mediano plazo y transparente, que incluya cambios en los procedimientos que fragmentan la formulación del presupuesto y la aprobación de los gastos de capital y corrientes. (IMF, 2019a, pág. 19)

El programa de consolidación fiscal que el FMI diseñó en 2019 se confrontaba con un desafío importante habida cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, había establecido un monto de inversión pública entre 20,53 a 28,05 mil millones de USD para todo el periodo y para el financiamiento de 9 objetivos nacionales (SENPLADES, 2017, pág. 123). Es por ello que, en primera instancia, el FMI prevé una consolidación fiscal, es decir una reducción, para el gasto en capital del 0,9% del PIB para el periodo 2019-2021 (IMF, 2019a, pág. 16).

Sin embargo, como se había indicado, este acuerdo fue cancelado en abril del año 2020 por “información errónea”. No obstante, en el nuevo acuerdo SAF suscrito en octubre-septiembre de 2020, el programa de consolidación fiscal se concentra directamente en el gasto en inversión pública y establece una meta de 2,1% del PIB para el periodo 2020-2025, conforme lo siguiente:

Moderación del gasto de capital. Teniendo en cuenta que el Ecuador sigue teniendo niveles relativamente altos de inversión pública y que su stock de capital público ya es sólido (...), el programa prevé priorizar el gasto de capital en los próximos años hacia proyectos que generen más crecimiento y creen empleo. Tales esfuerzos ahorrarían alrededor de 2,1 puntos porcentuales del PIB en cinco años, al tiempo que protegerían la inversión en el sector petrolero, dados los ingresos y los ingresos por exportaciones asociados. (IMF, 2020b, pág. 16).

El FMI pone mucho énfasis en la reducción del gasto en inversión pública por los efectos multiplicadores que tiene la inversión. Esos efectos multiplicadores pueden alterar las metas de la consolidación fiscal porque producen una expansión de la demanda agregada y eso, desde el *enfoque de la absorción* del FMI, supone más presión sobre el déficit fiscal y la balanza de pagos.

Es por eso que plantea un nivel tan importante de reducción de la inversión pública y la escalona de la siguiente manera para el periodo 2020-2025:

Tabla 17 Meta de reducción de la inversión pública en el programa económico del FMI, en % del PIB, 2020-2025

Programa de consolidación fiscal 2020-2025, en % del PIB							
Medidas de reducción de gasto	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020-

público/Año							2025
Reducción de gasto total	-1,9	3,0	0,8	0,8	0,2	0,0	2,9
Reducción en gasto de inversión pública	0,2	1,3	0,2	0,4	0,1	0,0	2,1

Fuente: (IMF, 2020b, pág. 17)

La reducción del gasto público en inversión se convirtió en la variable más importante del ajuste previsto para el acuerdo SAF-2020; de hecho, representa el 72% de toda la carga del ajuste para el periodo en mención. La reducción más fuerte estaba prevista para el año 2021, y era importante esa fecha porque en ese año había que aprobar el nuevo Plan Nacional de Desarrollo que, esta vez, ya debería estar armonizado con el programa de consolidación fiscal, como efectivamente ocurrió (SENPLADES, 2021), y porque el FMI recomienda que la estrategia de shock se imponga en los primeros años. (IMF, 2024c, pág. 44).

Empero el acuerdo SAF-2020 se había suscrito para 27 meses mientras que el programa de consolidación fiscal se había diseñado para cinco años por lo que no existía una correspondencia entre lo que se había diseñado y lo que efectivamente sería puesto en práctica; esto quería decir que no había forma, para el FMI, de garantizar que se cumpla con las metas del programa de consolidación fiscal.

Es por ello que el “personal (del FMI, P.D.) y las autoridades acordaron reducir el ajuste planificado del 5,5 al 4,5 por ciento del PIB” (IMF, 2023c, pág. 15). Así, en la segunda y tercera revisión del programa, realizada en el año 2021, se redujo la meta de disminución de la inversión pública de 2,1% del PIB a 1,3% del PIB, mientras que, en la cuarta y quinta revisión, correspondiente al año 2022, se cambió nuevamente esta meta y se la puso en 1,1% del PIB.

Para cumplir con la meta de la consolidación se acompañó la reducción de gasto de capital con reducciones en compras públicas y en masa salarial del sector público, conforme la siguiente declaración del FMI: “las autoridades también buscaron cambiar la composición planificada de la consolidación fiscal para que se base principalmente en recortes del gasto, especialmente en bienes y servicios y en la masa salarial.” (IMF, 2023c, pág. 15).

En la evaluación a este acuerdo SAF-2020, el FMI reconoce que el peso principal del ajuste recayó en la inversión pública (gasto de capital), según lo siguiente:

Los esfuerzos del programa para reducir el gasto en salarios y bienes y servicios dieron algunos frutos, situándolo por debajo de los promedios históricos. Sin embargo, **la mayor parte de las reducciones del gasto se dieron en el gasto de capital** (3 de un 4,3 por ciento del PIB), lo que ocurrió en gran medida antes de 2020. (IMF, 2023c, pág. 19, énfasis agregado).

Es justo por ello que, efectivamente, la inversión pública cae de manera abrupta en el periodo 2018-2024. Sin embargo, el FMI amplía aún más la reducción del gasto en inversión pública para su nuevo acuerdo con el país suscrito en mayo del 2024. En esta ocasión, el FMI considera que se debe congelar la contratación en el sector público y se debe también “consolidar el gasto” en compras públicas. Esta estrategia

ahora se proyecta hacia las empresas públicas que se convertirán en el nuevo eje de la consolidación, vale decir, la austeridad. Esto puede apreciarse en la siguiente cita:

Consolidación del gasto y aumento de la eficiencia. Sobre la base del SAF 2020, la consolidación del gasto se basaría en una mejora adicional de la eficiencia de (i) el empleo público, manteniendo el crecimiento salarial en línea con la inflación, y (ii) las adquisiciones, aprovechando aún más las economías de escala derivadas de la centralización de los órdenes de adquisición. Se obtendrían ahorros adicionales a partir de mejoras de la eficiencia en las empresas estatales, especialmente en los sectores de hidrocarburos y electricidad. La consolidación del gasto se llevaría a cabo preservando al mismo tiempo el espacio para el gasto urgente en seguridad, social y de inversión. Se proyecta que la racionalización del gasto público primario no petrolero producirá un ahorro del 1,8 por ciento del PIB en el período 2024-28. (IMF, 2024a, pág. 11).

El ajuste, en esta ocasión, como se puede registrar de la anterior cita, se concentrará en las empresas públicas. No obstante, hay un cambio importante que aparece con claridad en el programa de consolidación fiscal de mayo de 2024 y es la convergencia de la inversión pública hacia aquello que el FMI denomina *evaluación de la gestión de la inversión pública* (PIMA por sus siglas en inglés). En efecto, este cambio metodológico que implica un alejamiento importante con todo el marco legal e institucional con respecto a la inversión pública aparece de la siguiente manera:

Gestión de la inversión pública. Sobre la base de las recomendaciones de la asistencia técnica del FMI para la gestión de la inversión pública (PIMA) de 2023, las autoridades están trabajando para mejorar el proceso de gestión de la inversión pública, entre otras cosas mejorando la coordinación interinstitucional, fortaleciendo las evaluaciones de proyectos y mejorando el seguimiento de la ejecución de la inversión pública. (IMF, 2024a, pág. 15).

El programa PIMA es una herramienta de gobernanza fiscal, conjuntamente con otras, que el FMI ha diseñado para intervenir sobre la inversión pública y que marca una transición importante en el FMI porque, en su caso especialmente, no es una multilateral de financiamiento al desarrollo sino para estabilizar la economía, pero el programa PIMA altera esa situación y, por supuesto, afecta a todo el marco institucional y legal que da soporte a la inversión pública en el país.

El marco institucional y legal de la inversión pública antes del ajuste

La inversión pública en el país se define en tres niveles: (i) el nivel nacional a cargo del gobierno central; (ii) el nivel territorial a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD); y, (iii) el nivel sectorial a cargo de las empresas públicas y el sistema de seguridad social. Cada uno de estos niveles tiene un estatuto de autonomía constitucional. Asimismo, la Constitución establece un sistema de competencias que define con precisión sus límites y alcances.

La integración de cada uno de ellos se realiza en el Plan Nacional de Desarrollo que integra de manera coherente, lógica y estructurada cada uno de estos niveles. La planificación territorial se denomina Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y se integra al Plan Nacional de Desarrollo y, dentro de él, a la Estrategia Territorial Nacional. El marco jurídico que define la planificación y la inversión

pública es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que, en su Art. 36 numeral 5 define la integración al Presupuesto General del Estado el Plan Plurianual de Inversiones, de esta manera, el COPLAFIP “permite articular la inversión y el presupuesto público con la planificación” (SENPLADES, 2013, pág. 415).

De conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, los criterios básicos para la asignación de recursos para la inversión pública “fueron la satisfacción de necesidades básicas, para la generación de capacidades, el acceso a oportunidades y la acumulación de capital en los sectores productivos generadores de valor”, con estos criterios, los recursos de la inversión pública, además: “deben ser orientados hacia el cierre de brechas, para erradicar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas como nutrición, educación, salud, vivienda, infraestructura de saneamiento básico, protección y seguridad social. Desde esta perspectiva, se implementarán los distritos y circuitos de planificación, para obtener mayor impacto en los territorios.” (SENPLADES, 2013, pág. 418).

De alguna manera estos criterios se cumplen también en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, pero se fragmentan a medio camino cuando el país suscribe su acuerdo de financiamiento ampliado con el FMI en marzo de 2019 y se impone el programa de consolidación fiscal y se evidencia ya el ajuste estructural en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 denominado *Plan de Creación de Oportunidades*.

El COPLAFIP, de su parte, con respecto a la inversión pública establece lo siguiente: (i) define la inversión pública; (ii) establece la exigencia de viabilidad y estudios para los programas y proyectos de inversión pública; (iii) define y establece los planes de inversión para los programas y proyectos de inversión pública para cada uno de los niveles; (iv) precisa la temporalidad cuatrianual y anual de los programas y proyectos de inversión con su respectivo presupuesto anual de inversión pública; (v) aclara los ámbitos para cada nivel de inversión pública; (vi) establece los mecanismos de priorización de los programas proyectos de inversión pública para cada nivel; (vii) establece el banco de proyectos elegibles para cada nivel; (viii) coordina los planes de inversión para cada nivel y también con el sector privado; (ix) incorpora una visión de prevención de riesgos y un enfoque ambiental, así como una prioridad a la oferta nacional en los planes y programas de inversión; (x) define con precisión el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo; y, finalmente, (xi) integra la inversión pública al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).

Ahora bien, es necesario indicar que antes del inicio del programa de consolidación fiscal, el país contaba con una estructura de planificación para el desarrollo e inversión pública que definía la inversión pública en función de los objetivos nacionales y el cierre de brechas. De esta manera existía una articulación de programas y proyectos de inversión pública a niveles: estructurante, desencadenante, consecuente, complementario y de cobertura universal; y que contaba con zonas, circuitos y distritos territoriales de planificación. (SENPLADES, 2013); (SENPLADES, 2017).

Esta integración y articulación permitía: (i) planificar la obra pública desde el gobierno central en función del cierre de brechas y los objetivos de desarrollo, las políticas y lineamientos estratégicos así como sus metas; (ii) financiar la obra pública de los GAD a nivel territorial en función de los PDOT; (iii) financiar los planes estratégicos de inversión de las empresas públicas como, por ejemplo, el Plan

Maestro de Electricidad, el Plan de Inversión de Petroecuador E.P., el Plan maestro de vialidad; el Plan Maestro de Comunicaciones y Telecomunicaciones, entre otros.

Hay inversiones públicas que son estratégicas porque inciden directamente sobre la estructura de precios relativos de la economía, como aquellas en electricidad que abaratan su costo y generan mejores condiciones para empresas y hogares; o como las inversiones en hidrocarburos que sustentan la balanza de pagos y las exportaciones. Las inversiones en vialidad integran los mercados y generan expansión económica porque ponen en contacto directo a la producción con el consumo, al tiempo que generan otro tipo de actividades como el turismo. La construcción de canales de riego asegura la soberanía alimentaria, fortalece las agroexportaciones y mejora la calidad de vida de los campesinos. Las inversiones en ciencia y tecnología, de su parte, ayudan a que el valor agregado se desplace de sectores primarios agroexportadores hacia sectores de servicios.

Sin embargo, toda esta arquitectura institucional que pone en línea la inversión pública con el Plan Nacional de Desarrollo a través del Plan Plurianual de Inversiones, es alterado de forma sustancial por el acuerdo suscrito con el FMI en marzo de 2019 y con el programa de consolidación fiscal.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la disminución de la inversión pública planificada en el Plan Plurianual de Inversiones que consta en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo para el periodo 2013-2025.

Tabla 18 Monto de la inversión pública previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, varios años, en miles de millones USD

Plan Purianual de Inversiones 2013-2017 En miles de millones USD	Plan Purianual de Inversiones 2017-2021 En miles de millones USD	Plan Purianual de Inversiones 2021-2025 En miles de millones USD
73,22	28,06	14,06

Fuente: (SENPLADES, 2013, pág. 436; SENPLADES, 2017, pág. 123; SENPLADES, 2021, pág. 107)

El programa de consolidación fiscal, en primer lugar, se concentró en la inversión pública del gobierno central, conforme las metas de consolidación fiscal antes analizadas. El programa de consolidación fiscal del FMI no puede intervenir sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su política de inversión pública, porque los GAD tienen autonomía constitucional, pero el Ministerio de Economía y Finanzas sí redujo sus preasignaciones para restarles recursos y margen de maniobra. En cuanto a las empresas públicas, el programa de consolidación fiscal utiliza su intervención sobre el sistema de compras públicas, así como la capacidad discrecional que tiene el gobierno sobre las empresas públicas para neutralizar, reducir o, simplemente, eliminar sus planes de inversión, como sucedió, efectivamente, con el Plan Maestro de Electricidad que fue prácticamente abandonado desde el inicio de la consolidación fiscal.

Empero, una de las reformas estructurales más importantes y que acompaña al programa de consolidación fiscal en la austeridad de la inversión pública, es el

rediseño de toda la arquitectura institucional de inversión pública y planificación, por algo que el FMI denomina *Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública* (PIMA por sus siglas en inglés).

En la Carta de Intención del Acuerdo SAF del mes de octubre del año 2020 que suscriben las autoridades del gobierno de Lenin Moreno, ya se establece una relación directa entre la inversión pública, los criterios de eficiencia de la inversión pública y el programa PIMA del FMI:

Moderación del gasto de capital. Dado nuestro sólido stock de capital público y nuestra preocupación por la sostenibilidad fiscal, necesitamos gastar en proyectos de capital de manera más eficiente ... Con este objetivo, **planeamos llevar a cabo una Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA), con el apoyo de la asistencia técnica del FMI**, para mejorar el ciclo de gestión de la inversión pública, aumentando la transparencia y la eficiencia de la inversión pública, y asegurando que los recursos se asignen a promover la inversión en infraestructura pública que fomente el crecimiento. (IMF, Oct-2020, págs. 73-74, énfasis agregado).

Si ya existe un diseño legal e institucional para la inversión pública ¿por qué se integra la inversión pública dentro del programa PIMA del FMI? ¿Qué significa este programa PIMA? ¿Qué consecuencias tiene para la inversión pública?

PIMA: ¿El FMI se transforma en banca de financiamiento al desarrollo? ¿O es solo otro simulacro?

El PIMA, conforme lo define el FMI es una herramienta de gobernanza fiscal como otras herramientas creadas por el FMI como, por ejemplo, la Evaluación de Transparencia Fiscal (FTE), el Modelo de Evaluación de Riesgos Fiscales de las Asociaciones Público-Privadas (PFRAM), las Pruebas de Estrés Fiscal, el Enfoque de Balance, entre otras. (IMF, 2018b, pág. 3).

El PIMA se estableció en el año 2015 por parte del FMI y tuvo una actualización en el año 2018 y otra en 2022 (IMF, 2022b, pág. 5). En efecto:

Introducido en 2015 (FMI 2015) y revisado recientemente (FMI 2018), el marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA) del FMI es otra herramienta clave para evaluar la gobernanza de la infraestructura a lo largo de todo el ciclo de inversión y para apoyar el desarrollo de instituciones económicas en esta área. (Kim, Arp Fallov, & Groom, 2020, pág. 2).

Este marco de evaluación de la inversión pública creado como una herramienta de gobernanza fiscal por el FMI:

... producen un conjunto de recomendaciones priorizadas adaptadas a cada país e informadas por múltiples fuentes de información... La recomendación más común de PIMA parece referirse al área de financiamiento de infraestructura alternativa. Las asociaciones público-privadas y la inversión de corporaciones públicas se introducen a menudo como formas alternativas de aumentar la inversión en infraestructura al dirigir los recursos a través de canales que no están restringidos por los procedimientos tradicionales de adquisiciones y presupuestos. (IMF, 2022b, pág. 15)

En tanto herramienta de gobernanza que abre la posibilidad para nuevas inversiones desde el sector privado a través de privatizaciones y concesiones, este marco denominado PIMA forma parte integral de la condicionalidad estructural y, por tanto, de los programas de consolidación fiscal y le permiten al FMI evaluar, calibrar y monitorear que el tamaño de la inversión pública sea acorde con las metas de la consolidación fiscal:

Los PIMA han contribuido a fortalecer el diálogo de supervisión del Fondo, haciendo que el tamaño agregado de la inversión pública sea más sostenible en el mediano plazo. (IMF, 2018b, pág. 11).

La evaluación a la gestión de la inversión pública (PIM), por tanto, no está pensada, ni diseñada para ayudar a los países a gestionar de mejor manera sus proyectos de inversión pública, como en primera instancia cabría suponer, sino para que los programas de FMI sean más precisos y adecuados con respecto al gasto de inversión pública de tal manera que este gasto no obstaculice las metas de la consolidación fiscal; así, la evaluación de la gestión de la inversión pública (PIMA), según el FMI, “han permitido una integración más fuerte entre la labor de supervisión de los países del FMI y el apoyo del DC (Desarrollo de Capacidades) en el área de gestión financiera pública” (IMF, 2018b, pág. 12); justamente por ello el PIMA, de acuerdo al FMI:

... ha aumentado el nivel de comprensión de las cuestiones de PIM (Gestión de la Inversión Pública) por parte del personal del Fondo, lo que ha dado como resultado una mejor reflexión sobre estas cuestiones en el diseño de los programas apoyados por el Fondo (por ejemplo, en forma de puntos de referencia estructurales) y la supervisión (IMF, 2018b, pág. 12).

Ahora bien, es necesario realizar una puntualización. El marco PIMA es una herramienta de gobernanza fiscal que utiliza el concepto de *eficiencia* y las nociones de *cambio institucional y desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste estructural* (CD), para comprender, situar y referir la inversión pública dentro de los programas de consolidación fiscal.

Esta puntualización es pertinente porque podría suponerse que el marco PIMA de gobernanza fiscal puede transformar al FMI en una banca de financiamiento al desarrollo lo que no es el caso. El marco PIMA está creado para visualizar, comprender e incidir en la trama institucional que sostiene la inversión pública y sobre la cual se puede intervenir para integrarla dentro del ajuste estructural. A partir de este marco de gobernanza el FMI puede indicar los procesos de privatización de la inversión pública y situar esa inversión pública dentro del *enfoque de la oferta*. Es decir, gracias al PIMA el FMI puede desalojar la inversión pública de la demanda agregada y, por tanto, la *absorción*, y remitirla hacia la oferta, vale decir, las empresas privadas y los mercados.

Es por ello que hay cambios conceptuales importantes con respecto a la inversión pública. Para el Banco Mundial “La inversión es la adquisición de un activo con la expectativa de generar un flujo de beneficios futuros.” En ese sentido, la referencia a la gestión de la inversión pública (PIM) debe, necesariamente, concentrarse, en activos fijos; así, según el Banco Mundial, la “Guía de Referencia PIM adopta la posición de que el sistema PIM debe ocuparse de la adquisición (o mejora importante) de activos fijos, lo que es sinónimo de gastos de capital.” De esta forma

“los gastos de capital en activos fijos deben ser el punto de partida para el PIM” (Kim, Arp Fallov, & Groom, 2020, pág. 18).

Sin embargo, el FMI cambió esta denominación por aquella de “activos no financieros” para comprender la inversión pública y otorgarle coherencia a su marco de gobernanza PIMA. En efecto, hay una transición importante en la metodología y el concepto de inversión pública en el FMI (y en el Banco Mundial) entre 2015 y 2022. En el año 2015, el FMI consideraba que la inversión pública se medía:

... como la formación bruta de capital fijo (FBKF) del gobierno general y comprende el valor neto total de las adquisiciones de activos fijos por parte del gobierno general durante el período contable, más las variaciones en la valoración de los activos no producidos (por ejemplo, los activos del subsuelo). El gobierno general comprende los gobiernos centrales y subnacionales, pero excluye otras entidades públicas, como las empresas estatales y los acuerdos de asociación público-privada. (IMF, 2015a, pág. 7)

Esta definición cambia en el 2022 cuando el FMI ya utiliza el concepto de “activos no financieros” para definir la inversión pública de la siguiente manera:

El marco PIMA se centra en la gestión de la infraestructura física y en el gasto de capital para adquirir un activo físico o extender la vida útil de un activo físico. **La definición de gasto de capital de PIMA es en términos generales equivalente a la adquisición de activos no financieros** según se define en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 2014. (IMF, 2022, pág. 7, énfasis agregado).

Este cambio metodológico supone un desplazamiento táctico hacia aquello que el FMI denomina “eficiencia” y “priorización”. Esto quiere decir que en el PIMA no hay macroeconomía. No hay una conexión causal entre la inversión, el crecimiento, el empleo y el ingreso nacional. Lo que existe es una visión instrumental y operativa orientada hacia una visión de gasto, pero sin macroeconomía. La “gestión de la inversión pública es un concepto regulatorio” (Kim, Arp Fallov, & Groom, 2020, pág. 25), y esto se explica porque el FMI no es una multilateral de financiamiento al desarrollo; justo por eso es ahora más prudente en la definición de inversión pública: para el FMI, la inversión pública no es solamente el activo físico sino el marco institucional que lo sostiene y, en ese sentido, está en línea directa con el neoinstitucionalismo económico de D. North:

Siguiendo a North (1991), las “instituciones” consisten tanto en restricciones informales (sanciones, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en reglas formales (constitución, leyes, reglamentos) que determinan el comportamiento de los funcionarios públicos y otros actores. El marco PIMA se centra principalmente en las instituciones formales, pero, al analizar la eficacia de la PIM, también mide, en cierta medida, el impacto de las instituciones informales. (IMF, 2018b, pág. 4).

Es normal, por tanto, que el FMI desplace su atención de la inversión pública como activo fijo hacia la eficiencia, la priorización y el marco institucional que la soporta. Esto puede apreciarse de manera muy clara en el siguiente ejemplo cuando el FMI menciona la “evaluación de la eficacia” de la inversión pública, el FMI considera de la siguiente manera al marco de gobernanza fiscal PIMA:

El PIMA es más amplio e incorpora elementos relacionados con los marcos macrofiscales, la integración de la planificación de la inversión en la presupuestación a mediano plazo, la coordinación de la inversión pública en todos

los niveles de gobierno y la participación del sector privado en la provisión de infraestructura pública. (IMF, 2015a, pág. 22).

El FMI le preocupa la forma por la cual el gasto de la inversión es consistente con la consolidación fiscal o las finanzas públicas sostenibles, por ello, para el FMI la evaluación de la inversión pública: “no requiere expresar una preferencia por ninguna política fiscal específica ni por la proporción del gasto que debería ocupar la inversión pública” (IMF, 2022b, pág. 28).

Sus prioridades, con respecto a inversión pública, son:

- (...) si existen objetivos o límites fiscales a largo plazo para promover la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Estos objetivos o límites generalmente se centran en un punto final, sin establecer los pasos fiscales anuales para alcanzarlo.
- (si) las reglas fiscales que establecen límites a los agregados fiscales para lograr objetivos de sostenibilidad. Las reglas fiscales ayudan a determinar los agregados fiscales anuales a corto plazo, que deben ser coherentes con las proyecciones del marco fiscal de mediano plazo (MPMP).
- (...) si existe un MPMP (marco fiscal de mediano plazo) para alinear la política fiscal y la preparación del presupuesto. (IMF, 2022b, pág. 28)

Es por ello que el marco de evaluación de proyectos de inversión pública del FMI, PIMA, se superpone y, al mismo tiempo, desplaza, a toda la arquitectura legal y normativa que regula, implementa, controla, evalúa y monitorea la inversión pública porque tiene que integrarlos a fortiori dentro del marco de la consolidación fiscal y la privatización de la inversión pública.

En efecto, el FMI ha desarrollado su *Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública*, PIMA bajo los siguientes criterios:

El PIMA evalúa 15 instituciones clave para la planificación, asignación e implementación de la inversión pública. Estas instituciones de PIM son un subconjunto del marco más amplio de instituciones presupuestarias que rigen el proceso de gestión financiera pública. El PIMA incluye elementos similares a otras herramientas de diagnóstico de PIM, pero proporciona una evaluación más integral del proceso de toma de decisiones de inversión pública en tres etapas clave:

- i. Planificar niveles sostenibles de inversión en todo el sector público;
- ii. Asignar la inversión a los sectores y proyectos adecuados; y
- iii. Implementar los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto. (IMF, 2015a, pág. 19).

Una serie de investigadores asociados al FMI encuentran que “la calidad del PIM (Gestión de la Inversión Pública) es un determinante importante de la productividad del capital público” (IMF, 2015a, pág. 20). Para el FMI es fundamental que la inversión pública se sujete a las reglas fiscales que garanticen que los niveles de inversión sean adecuados, predecibles y sostenibles; al marco fiscal de mediano plazo, a la unificación del gasto corriente y de capital, la consolidación de los fondos extrapresupuestarios “para garantizar niveles sostenibles de inversión pública” (IMF, 2015a) y, de esta manera, guardar coherencia con la consolidación fiscal.

Como se trata de una visión más institucional de la inversión pública, el marco de gobernanza PIMA, hace énfasis en el análisis del diseño institucional que sostiene la inversión pública bajo el paraguas de la “eficiencia” y la “priorización”, porque el

“impacto económico y social de la inversión pública depende críticamente de su eficiencia” (IMF, 2015a, pág. Sumario Ejecutivo). Si esto es así, entonces debe prestarse atención al diseño institucional de la inversión pública:

El análisis del diseño institucional examina el sistema formal de gestión de la inversión pública, incluida la legislación y las reglamentaciones, para ver si su diseño está en línea con las buenas prácticas internacionales. (IMF, 2022b, pág. 21)

Esta medida reducirá los riesgos de influencia política indebida (IMF, 2022b, pág. 22).

La eficiencia depende, en efecto, para el FMI, de la calidad las instituciones:

Una mayor eficiencia de la inversión pública generalmente se asocia con instituciones más fuertes y una menor dependencia de los ingresos provenientes de los recursos naturales. (IMF, 2015a, pág. 20).

Para el FMI, la gestión institucional de la inversión pública (PIM) depende de la solidez de sus instituciones: “Los países con instituciones de PIM más sólidas tienen inversiones públicas más estables, creíbles, eficientes y productivas y niveles percibidos más bajos de búsqueda de rentas y corrupción.” (IMF, 2015a, pág. 27).

Sin embargo, la metodología del FMI que relaciona “solidez institucional”, con “eficiencia de la inversión pública”, es débil. En efecto, el mismo FMI reconoce que: “Es difícil establecer una relación causal sólida entre la fortaleza de las instituciones de PIM y los indicadores de eficiencia y productividad” de la inversión pública y “El indicador PIE-X y el PIMA son limitados en términos de cobertura y alcance y no necesariamente brindan un panorama completo de la calidad, la eficiencia y la gestión de la inversión pública.” (IMF, 2015a, pág. 27).

Sus dos indicadores más importantes del PIMA, aquel de la *eficiencia de la inversión pública* medida por indicadores de cobertura y calidad de infraestructura, es débil metodológicamente porque supone una evaluación objetiva con criterios subjetivos (la medición de la calidad, por ejemplo); mientras que el indicador de *productividad de la inversión pública* medido por la relación entre la tasa real promedio de crecimiento del stock de capital de la inversión pública y la tasa real promedio de crecimiento económico (en términos de PIB) es redundante porque la identidad del PIB ya utiliza la variable de inversión.

Se trata de una debilidad conceptual, epistémica y metodológica relativamente normal porque el FMI no es una multilateral de financiamiento al desarrollo. Los créditos del FMI son para compensar desequilibrios en balanza de pagos, no son créditos que financien inversión pública. Su adherencia a un enfoque de inversión pública tiene que ver con la necesidad de justificar la utilización de la inversión pública como variable de ajuste dentro del programa de consolidación fiscal.

Si no es una multilateral de financiamiento al desarrollo, entonces ¿Qué hace el FMI en materia de inversión pública? El FMI responde:

Apoyar un mayor análisis de los factores que impulsan la eficiencia de la inversión pública;

Ayudar a los países a fortalecer la gestión de la inversión pública y la eficiencia de la asistencia técnica, la supervisión y la labor de formulación de políticas...

Desarrollar la Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA) para convertirla en una herramienta de diagnóstico estándar que sirva de apoyo a los esfuerzos de reforma de la PIM...

... (Establecer P.D.) Modelos de evaluación del riesgo fiscal de las asociaciones público-privadas ... como herramienta para ayudar a los gobiernos y a los equipos de los países a evaluar los posibles riesgos fiscales derivados de las asociaciones público-privadas (IMF, 2015a, pág. 38).

Se puede, por tanto, concluir que esta herramienta de gobernanza fiscal de evaluación de la gestión de la inversión pública, PIMA, permite al FMI: (i) incidir en la estructura institucional que sostiene la inversión pública y que, en el caso del Ecuador, está relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo, el COPLAFIP, el Plan Plurianual de Inversiones y los diferentes niveles de gestión de la inversión (gobierno central, régimen autonómico y empresas públicas y sistema de seguridad social); (ii) realizar una convergencia de la inversión pública hacia las metas de la consolidación fiscal de tal manera que los marcos institucionales que la soportan puedan ser coherentes y consistentes con el ajuste estructural y evitar que los efectos multiplicadores de la inversión puedan alterar la trayectoria del ajuste; (iii) crear las condiciones de posibilidad para que la desinversión pública sea la antesala para la intervención del sector privado a través de concesiones y de alianzas público-privadas, es decir, crear las condiciones de posibilidad para transferir la inversión pública de la demanda hacia la oferta vía la privatización; y, (iv) integrar los programas y proyectos de inversión pública dentro de los marcos metodológicos de las líneas de financiamiento al desarrollo de las instituciones multilaterales.

El programa PIMA ubica las coordenadas institucionales sobre las cuales el debilitamiento de la inversión pública se convierta en la oportunidad de las empresas privadas que ocupan el lugar que antes pertenecía al Estado. Es solamente una estrategia para la privatización de la infraestructura pública.

Las reformas penales a la contratación pública: para el FMI todos son culpables

De todas las reformas estructurales propiciadas al tenor del programa de consolidación fiscal quizá la más problemática y, al mismo tiempo, la más desconocida, sea aquella reforma que el FMI hizo con respecto al Código Orgánico Integral Penal (COIP) en donde pudo incorporar reformas legales a la *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* y la *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, en la denominada *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia anticorrupción* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021), que fue discutida y aprobada por la Asamblea Nacional a inicios del año 2021.

Ahora bien, las reformas monetarias y fiscales, de alguna manera, tienen su explicación, referencia y contexto en el esquema de consolidación fiscal. Aunque provocaron cambios constitucionales espurios como se analiza en los capítulos respectivos, se trataban de cambios inherentes a la estructura del programa de consolidación fiscal y tenían que ver directamente con el enfoque teórico del *método de la absorción* del FMI. Sin embargo, las reformas penales al COIP dan cuenta que el FMI, esta vez, se sobrepasó a sí mismo.

El FMI, en el programa de ajuste estructural en el Ecuador, actuó con la lógica de la Hubris, es decir, la desmesura. Al no tener limitaciones, por cualquiera que sean las razones, y obtener patente de corso por parte del sistema político y la permisibilidad

de la sociedad, el FMI llegó al extremo de provocar cambios nada más y nada menos que en el Código Orgánico Integral Penal para sostener el ajuste estructural y desmanteló principios constitucionales básicos como aquel de la presunción de inocencia.

Si se pierde el principio de presunción de inocencia entonces, de forma extensiva, para el FMI todo proceso de compras públicas está bajo sospecha y, por tanto, debe demostrar su inocencia o, como lo establece la reforma legal apoyada por el FMI, su legalidad y transparencia. Y es exactamente eso lo que produjo el FMI con sus reformas al COIP como se demostrará más adelante. Creó un estatuto de culpabilidad con respecto al gasto público de una forma nunca antes vista.

El FMI bien pudo crear el subsistema nacional de control de compras públicas directamente con un cambio en la ley de contratación pública, pero prefirió inscribir y registrar la creación de este subsistema de control a las compras públicas dentro del ámbito penal. No solo eso, sino que convirtió al SERCOP en una determinación más del sistema penal con funciones disciplinarias y alteró de manera radical el principio constitucional de presunción de inocencia y el principio de presunción de legitimidad y legalidad de los contratos públicos.

¿Por qué lo hizo? ¿Por qué el FMI creyó conveniente remitir sus reformas estructurales hacia el ámbito penal? Si bien es cierto que hay una importante legislación en materia de lucha contra la corrupción y financiamiento al terrorismo que, indudablemente, son materia penal, sin embargo ¿qué necesidad tenía el FMI de llevar hacia el ámbito penal el subsistema de control de compras públicas que, evidentemente, no pertenece a este ámbito? Al llevar al campo de lo penal esa reforma estructural y crear un subsistema de control como un régimen disciplinario, el FMI produjo la transformación constitucional más importante de todas: eliminó el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

Cabe insistir en la pregunta: ¿qué motivó al FMI a una posición tan radical? Pero también cabe, adicionalmente, preguntarse ¿Qué significa para una sociedad que se haya perdido el principio constitucional de presunción de inocencia? ¿Qué significa para la administración pública que todos sus actos carezcan del principio de presunción de legitimidad y legalidad?

Para responder a estas cuestiones, en primer lugar, se analizará la forma por la cual el FMI integró esta reforma estructural como una condicionalidad vinculada a la transparencia y lucha contra la corrupción. Se trató de una maniobra muy hábil que le otorgaba legitimidad a esta condicionalidad estructural. Se ubicará, en consecuencia, la trayectoria en virtud de la cual el FMI vinculó esta condicionalidad con el control del gasto público en bienes y servicios, así como en inversión pública, de tal manera que podía asegurar el fiel cumplimiento del programa de consolidación fiscal. Este proceso se dio en el periodo 2018-2021 y consta en los respectivos acuerdos SAF de 2019, su evaluación de diciembre de 2019 y en el programa SAF-2020 y sus evaluaciones de 2021, y nos permite vincular las reformas legales al código orgánico integral penal con el ajuste estructural.

En segundo lugar, se analizará la pérdida del principio constitucional de inocencia y la pérdida del principio jurídico de presunción de legalidad de los contratos públicos a partir de la incorporación de una figura legal novedosa que se denominó: *Informe de Pertinencia y Favorabilidad* y que convirtió a la Contraloría General del Estado en

una institución de control panóptico dentro de un régimen disciplinario y punitivo para el sistema de contratación pública.

El camino hacia la Hubris: el régimen disciplinario del subsistema nacional de control

Para controlar el gasto público en compras de bienes y servicios públicos, así como en inversión pública, de tal manera que este gasto se inscriba, registre y cumpla con las metas del programa de consolidación fiscal, el FMI y el Banco Mundial diseñaron y pusieron en marcha un nuevo marco de convergencia de una serie de instituciones públicas hacia el control de las compras públicas; este nuevo marco de convergencia normativa lo denominaron *Subsistema Nacional de Control* que tiene al SERCOP como ente rector.

Es necesario advertir que el programa de consolidación fiscal del FMI recortó las compras públicas de 4,3% del PIB en el año 2019, al inicio del ajuste a 3,8% en el año 2022 y un 0,8% del PIB para el periodo 2024-2028 dentro de las metas del programa de consolidación fiscal, lo que les permitió compensar el probable incumplimiento de otras variables, de ahí que se hayan convertido en variables de compensación y que sean, por tanto, estratégicas dentro del programa de ajuste estructural.

Para poder llevar adelante las condicionalidades del Banco Mundial con respecto a los cambios institucionales en el sistema de compras públicas (ver infra) y cumplir con esas metas de recorte, era necesario intervenir directamente sobre la arquitectura institucional del sistema nacional de compras públicas, en este caso, el SERCOP e integrarlo dentro de un subsistema nacional de control, de conformidad con la siguiente condicionalidad del FMI:

El Subsistema Nacional de Control dedicado a combatir la corrupción en las contrataciones públicas incluye al SERCOP (organismo nacional de contrataciones públicas), el Ministerio de Economía y Finanzas, la Unidad de Análisis Económico y Financiero (UAFE), la administración tributaria, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y los reguladores financieros. (IMF, 2023c, pág. 20).

Sin embargo, alcanzar niveles de coordinación interinstitucional en el subsistema nacional de control de tal manera que estas instituciones puedan converger hacia el programa de consolidación fiscal ameritaba cambios institucionales profundos.

El FMI reconoce que incluso en el programa de ajuste del SAF-2020 no pudo alcanzar esta condicionalidad de “garantizar la capacidad del Subsistema Nacional de Control para coordinar a las diferentes entidades que controlan las contrataciones públicas”. (IMF, 2023c, pág. 23), justo por ello, lo incorpora como parte fundamental del nuevo acuerdo SAF suscrito en 2024 con proyección al 2028.

Así, el subsistema de compras públicas se convierte en prioridad entre los puntos de referencia estructurales del ajuste:

Se continuará con los esfuerzos para fortalecer los sistemas de compras públicas mediante la plena operatividad de la Ley de Contrataciones de 2022. El Organismo Nacional de Contrataciones Públicas (SERCOP) establecerá un cronograma para la operatividad del Subsistema Nacional de Control (SNC) (referencia estructural de fines de diciembre de 2024). (IMF, 2024a, pág. 14).

De esta manera, este subsistema está hecho para facilitar “la coordinación entre las entidades públicas con competencias de control sobre el sistema de contratación

pública a través de la interoperabilidad de sus bases de datos” (IMF, 2024a, pág. 14). Ahora bien, lo importante de esta condicionalidad es la intervención directa sobre el SERCOP que se convirtió en un dispositivo clave para controlar el gasto público y servir como variable de compensación del ajuste y transformarla de tal manera que se convierte en el eje de un régimen disciplinario sobre el sistema nacional de compras públicas, porque es el pivote sobre el cual actuarán otras instituciones como la Contraloría General del Estado. Se trata de una reforma estructural estratégica que complementa la consolidación fiscal y asegura al largo plazo la reducción de las compras públicas o, en todo caso, las hace aún más difíciles.

En este nuevo subsistema de control de compras públicas el FMI integra al MEF, al sistema de planificación nacional, a la Contraloría General del Estado, a la Procuraduría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Fiscalía General del Estado y las entidades de control y supervisión, conforme su condicionalidad y la registra en la ley de la siguiente manera en la reforma legal al COIP antes indicada:

Art. 15.- Subsistema Nacional de Control. - Dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP- existirá el Subsistema Nacional de Control, conformado por todos los organismos y entidades que efectúen control gubernamental, en relación con cualquier actuación o contratación efectuada al amparo de esta Ley, por parte de cualquier actor del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Conformarán este subsistema, entre otras, la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado y Fiscalía General del Estado, el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y las superintendencias acordes a la materia, a efectos de lo cual estas entidades deberán suscribir los convenios interinstitucionales que se requiera. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, pág. 20 Art. 15)

Pero esta integración a fortiori en un sistema diseñado para el control disciplinario, punitivo y panóptico de las compras públicas altera las atribuciones y los marcos jurídicos de todas y cada una de las instituciones que lo conforman. Las inscribe, independientemente de sus atribuciones, funciones y principios, dentro de ese diseño disciplinario y, por tanto, las altera de forma fundamental, porque son instituciones que no están diseñadas para eso. De hecho, esta condicionalidad y esta pretensión de integrarlas a fortiori dentro de un subsistema que está por fuera de toda normatividad choca con los ámbitos, atribuciones y competencias de cada una de ellas, provoca interferencias, yuxtaposiciones, duplicación de funciones y genera marcos de intervención que son ilegales porque van en contra de lo que establece la ley.

Sin embargo, esta intención del FMI de integrar el subsistema de control de compras públicas como un nuevo ámbito disciplinario necesita que esa intervención de estas instituciones sea consistente y respete el ámbito de autonomía de cada institución. Es decir, se necesita, de manera previa, un proceso de armonización y convergencia normativa entre todas y cada una de ellas, porque el ámbito de sus atribuciones y funciones no está diseñado para aquello que pretende el FMI, es decir, poner un filtro previo sobre todo el sistema de compras públicas con un régimen disciplinario que refiere sus sanciones directamente al código penal que actúa como un marco

punitivo para evitar cualquier desvío de la norma asignada al gasto en contratación pública.

Hay instituciones, como la Contraloría General del Estado, cuya capacidad de control es, por norma jurídica, ex post y no puede, por definición, conformar una entidad de control ex ante, sin que, previamente, se haya logrado un mínimo proceso de convergencia normativa que adecúe sus mecanismos de auditoría financiera y examen especial sobre el régimen disciplinario que establece el FMI. En otros términos, el FMI tenía que haber transformado toda la capacidad institucional de la Contraloría General del Estado para que esta entidad pueda pronunciarse de forma ex ante con respecto a procesos previos de licitación y contratación pública.

Sin embargo, para el FMI y el Banco Mundial esto son solamente detalles que pueden solucionarse “sobre la marcha” mediante la suscripción de “convenios interinstitucionales” porque, para ellos, lo más importante es asegurar los cambios normativos que permitan inscribir las compras públicas dentro del rigor del ajuste inscribiéndolos sobre una trama de judicialización y control disciplinario que tiene al SERCOP como el ente sobre el cual recae la responsabilidad de mantener la “disciplina fiscal” en el sistema de contratación pública.

¿Cómo se produjo esta reforma legal que constituyó este subsistema nacional de control como parte de un régimen disciplinario? El proceso que llevó a la creación de este subsistema nacional de control disciplinario, puede apreciarse desde el primer acuerdo SAF-2019, en donde el FMI indica que está trabajando en una “iniciativa multifacética” para involucrar en el control de la contratación pública a diversas entidades públicas, conforme la siguiente cita:

Se está llevando a cabo una iniciativa multifacética para aumentar la transparencia y combatir la corrupción. Entre las medidas de política figuran la mejora de la transparencia fiscal y las prácticas de contratación pública, incluso en el sector petrolero y en el de la infraestructura pública; ... y el fortalecimiento del marco para la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. (IMF, 2019a, pág. 12)

La integración de un conjunto de entidades que tienen cada una de ellas sus propias atribuciones legales y funciones ya definidas, en una sola instancia de control del rigor del ajuste y su carácter punitivo formará parte de una ley anticorrupción que se justifica y legitima ex ante porque las pone en la misma línea de la lucha contra el lavado de dinero y la financiación al terrorismo. Es desde esa lógica que el FMI ha establecido como condicionalidad estructural y parte de sus puntos de referencia estructural una legislación integral de lucha contra la corrupción pero que, en realidad, es el marco disciplinario y punitivo sobre el cual va a situar y referir el control a las compras públicas, conforme lo siguiente:

Para implementar estos cambios, el gobierno presentará pronto una legislación integral contra la corrupción a la Asamblea Nacional. Por último, se está trabajando para mejorar el régimen de declaración de bienes de los altos funcionarios del gobierno. (IMF, 2019a, pág. 21)

Puede confirmarse que es el FMI quien presiona, define los términos y los tiempos de esta nueva ley anticorrupción que llevará adelante la conformación de este subsistema nacional de control punitivo, panóptico y disciplinario.

Empero, es necesario reconocer que, al poner bajo un mismo registro la necesidad de la lucha anticorrupción con la necesidad de imponer un régimen disciplinario a

la contratación pública, el FMI demuestra mucha habilidad política, porque es, sin lugar a dudas, una expeditiva maniobra que le abre el espacio necesario para colocar dentro de él, la reforma jurídica que permita la creación del subsistema nacional de control y su régimen disciplinario.

Es por ello que en la Carta de Intención que suscriben las autoridades económicas del gobierno de Lenin Moreno en marzo de 2019, puede encontrarse esta condicionalidad del FMI como obligación asumida directamente esta vez por el gobierno:

Legislación anticorrupción. En el centro de nuestra estrategia estará una amplia ley anticorrupción que pretendemos presentar a la Asamblea Nacional a finales de este año (una referencia estructural a fines de septiembre). La legislación mejorará la independencia y el poder de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del poder judicial; fortalecerá la coordinación nacional e internacional de las iniciativas anticorrupción entre los diferentes organismos; y mejorará el acceso a la información sobre las operaciones del gobierno para facilitar la supervisión de la sociedad civil. Antes de esta legislación, esta administración ya ha tomado medidas para mejorar la gobernanza mediante el nombramiento de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de transición el año pasado. Esto profundizará nuestro compromiso como signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (IMF, 2019a, pág. 78)

Es interesante constatar que varios cambios políticos, como por ejemplo la intervención del gobierno de Moreno en una función del Estado que, teóricamente al menos, debe ser independiente del régimen para poder controlarlo, como es la Función de Transparencia y Control Social, declare de forma explícita haber intervenido directamente sobre ella para nombrar un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Esto da cuenta que muchas de las intervenciones políticas de esta coyuntura se explican al tenor de los acuerdos con el FMI.

Así, el gobierno, en efecto, presentó a la Asamblea Nacional una propuesta de legislación anticorrupción en donde consta ya la conformación de este subsistema nacional de control a la contratación pública. Esta propuesta cumplía con la condicionalidad estructural diseñada por el FMI y que tenía que cumplirse para fines de septiembre de 2019 de acuerdo con la siguiente evaluación realizada por el FMI en diciembre del año 2019:

Recientemente se resolvieron importantes limitaciones procesales para el procesamiento de los delitos de enriquecimiento ilícito y malversación de fondos, y la Secretaría de la CA (Secretaría Anticorrupción) está trabajando en un nuevo paquete de reformas al COIP para abordar específicamente las cuestiones pendientes en la penalización de los actos de corrupción de conformidad con las normas internacionales... (IMF, 2019c, págs. 21-22).

El Acuerdo SAF-2020 reconoce que se iniciaron “reformas en materia de transparencia y gobernanza, incluida la presentación de una legislación anticorrupción” (IMF, 2020b, pág. 46), lo que da cuenta que el FMI trabajó durante todo el año 2019 y el año 2020, al menos de conformidad con la documentación

existente, en una reforma legal que le permita crear el subsistema nacional de control e intervenir en el sistema de compras públicas para sujetarlas dentro del programa de consolidación fiscal.

En la matriz de puntos de referencia estructural que es el documento clave y sobre el cual se realiza el seguimiento del ajuste estructural en el SAF-2020, se encuentra que, en el año 2020, el FMI considera fundamental aprobar lo que ellos denominan *Ley Anticorrupción*, conforme lo siguiente:

Ecuador - Acciones Previas (AP) y Puntos de Referencia Estructurales (PE)			
Área de reforma	Condicionalidad Estructural	Objetivos	Fecha de vencimiento
Transparencia y Gobernanza	Promulgación de la legislación anticorrupción, aprobada por la Asamblea Nacional, que incluya medidas para garantizar que los actos de corrupción se tipifiquen como delito de conformidad con los artículos 15 a 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	Fortalecer la lucha contra la corrupción y proteger las finanzas públicas	Fines de diciembre 2020

Fuente: (IMF, 2020b, pág. 87)

En la revisión del mes de diciembre del año 2020, esta condicionalidad estructural va a ser transformada en acción previa (es decir, en un hecho ya consumado):

La Presidencia (de la República, P.D.) recibirá de la Asamblea Nacional la ley aprobada con las modificaciones al COIP, incluyendo medidas para garantizar que los actos de corrupción sean penalizados de conformidad con los artículos 15 al 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (IMF, 2020c, pág. 41).

En la segunda y tercera revisión del FMI realizada en octubre del año 2021, el FMI califica como “cumplida” a esta condicionalidad. En esta revisión, el FMI añadió el requisito del Subsistema Nacional de Control, conforme esta evaluación del FMI:

Los parámetros estructurales de referencia en materia de adquisiciones se introdujeron sólo durante la Segunda y Tercera Revisión combinadas, con el requisito de la introducción del Subsistema Nacional de Control (IMF, 2023c, pág. 20).

Dentro de esa línea y de acuerdo a la denominada *condicionalidad escalar* el FMI añade nuevas condicionalidades estructurales, entre ellas:

Establecer y poner en funcionamiento el Subsistema Nacional de Control (SNC) para combatir la corrupción en las contrataciones públicas. El SNC facilitará la coordinación entre las entidades públicas con competencias de control sobre el sistema de contrataciones públicas, mediante la interoperabilidad de sus bases de datos. (IMF, October 2021, pág. 54).

Esto evidencia que la conformación de este subsistema nacional de control a las compras públicas fue un eje importante del programa de consolidación fiscal y que el FMI trabajó intensamente en él. El FMI, finalmente, lograría que la Asamblea Nacional apruebe, en febrero del año 2021, la *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia anticorrupción* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021).

Fue tan importante, para el FMI, esta reforma legal que gran parte de la

condicionalidad establecida para el periodo 2020-2022 fue la aprobación de la ley anticorrupción, conforme lo demuestra la misma evaluación que al respecto hizo el FMI:

La mayor parte de la condicionalidad del programa se centró en el fortalecimiento de las instituciones fiscales y **el avance de la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción**. De los 29 nuevos parámetros estructurales (excluidos los que eran reformulaciones de los anteriores) introducidos durante el programa, 16 (55 por ciento) se centraron en las instituciones y políticas fiscales (especialmente en la reforma del marco fiscal y la gestión de efectivo) y **9 (31 por ciento) se centraron en la transparencia y las reformas contra la corrupción. Las medidas de transparencia también representaron 5 de las 13 nuevas acciones anteriores**. (IMF, 2023c, pág. 21, énfasis agregado).

Sin embargo, es necesario visualizar a este *Subsistema Nacional de Control* a las compras públicas inscrito dentro de un régimen punitivo y disciplinario y, justo por ello, el FMI lo añade a las reformas penales.

Esta vez el FMI incursiona en un territorio difícil. En tanto reformas al código penal, estas reformas endurecen las penas y amplían los procedimientos de una serie de conductas antijurídicas que conducen a tipos penales como: peculado, cohecho, concusión, tráfico de influencias, sobrepagos en contratación pública, entre otros.

El régimen disciplinario in extenso puede apreciarse en los siguientes artículos de la reforma penal a la contratación pública:

Art. 10.18.- Requerir la aplicación inmediata del **régimen disciplinario** previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público a la máxima autoridad de una entidad contratante cuando un servidor/a haya realizado una conducta que atente o violente la normativa o principios del Sistema Nacional de Contratación Pública; sin perjuicio de la notificación a los órganos de control respectivos. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, pág. 19 Art. 10.18, énfasis agregado).

Esta reforma afecta incluso al código penal y lo contradice generando una antinomia jurídica. En efecto, en el Art. 34 del COIP se establece lo siguiente:

Art. 34.- Culpabilidad.- Para que una persona sea considerada responsable penalmente deberá ser imputable y actuar con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta.

Esto quiere decir que se somete a la máxima autoridad de las entidades del SPNF (en el sentido que el FMI asume a este concepto), a un régimen disciplinario en virtud del cual todo acto que “atente o violente la normativa o principios del Sistema Nacional de Contratación Pública” es punible de oficio, pero sin que se haya demostrado fehacientemente la antijuridicidad de este hecho punible.

Ahora bien, de manera independiente de cualquier consideración de lucha contra la corrupción, existe un orden jurídico en el país que es transformado de manera trascendente por el FMI que impone un régimen intensivo de vigilancia, control y castigo sobre todo el sistema de compras públicas y que integra a este sistema a un conjunto de funciones e instituciones del Estado para reforzar esta visión punitivista y este régimen disciplinario.

Esto puede apreciarse de manera nítida en la siguiente reforma:

Art. 10.20.- El ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública **coadyuvará en la identificación de conductas de colusión en contratación pública**, con la finalidad de que sean sancionadas por los entes de control competentes. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, pág. 19 Art. 10.20, énfasis agregado).

Esto quiere decir que el SERCOP ayudará en la identificación de conductas de colusión en materia de contratación pública. ¿En qué parte de su estructura jurídica el SERCOP puede fundamentar esta atribución? ¿Qué herramientas jurídicas, procesales y de garantía de derechos habilitan al SERCOP para cumplir con esta atribución penal? ¿Puede el SERCOP incursionar en el ámbito penal sin tener la arquitectura institucional para hacerlo?

Trasladar la definición de nuevas reglas de juego para la contratación pública hacia el ámbito penal es una apuesta fuerte. Son reformas legales que podían haberse realizado sin ningún problema por fuera del ámbito penal, pero es el FMI quien inscribe las necesidades de sujeción del sistema de compras públicas dentro del ámbito penal y quien genera un régimen disciplinario y punitivo y en donde el SERCOP ya no es solo una entidad de compras públicas sino el cancerbero que el FMI pone a la entrada de la contratación pública.

Se impone una precisión y aclaración. Por supuesto que no se puede cuestionar el apoyo de entidades internacionales con respecto a la adecuación de las leyes nacionales hacia estándares internacionales en materia de prevención en lavado de activos y financiamiento al terrorismo; sin embargo, es necesario no perder de vista el hecho de que el FMI integra absolutamente todos los procesos económicos dentro de su programa de ajuste estructural. Por ejemplo, el FMI articula la cooperación y la asistencia técnica en función de crear leyes y normas en contra del lavado de dinero y la actuación del crimen internacional, conforme esta condicionalidad del FMI:

El FMI está brindando asistencia técnica a diversas entidades gubernamentales (UAFE, Superintendencia de Bancos) para adecuar la legislación vigente a los estándares internacionales a los que Ecuador se comprometió a través de su membresía en el organismo regional al estilo del GAFI, GAFILAT. La asistencia se centra en i) la redacción de leyes para ayudar al país a mejorar el marco legal y regulatorio para la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo; y ii) el fortalecimiento de la capacidad de supervisión del sector financiero del país con la implementación de un enfoque basado en el riesgo (RBA) para la supervisión de la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. (IMF, October 2021, pág. 22).

Pero no hay que perder de vista que se trata de una articulación estratégica. Es difícil que la sociedad y el sistema político no apoyen a este tipo de iniciativas. La lucha contra la corrupción convoca y suscita amplios consensos, pero el proceso que se ha detallado anteriormente no está relacionado, al menos directamente, con la asistencia internacional al país para ayudarlo en la lucha contra el crimen organizado y el lavado de activos, sino con cambios legales para generar un régimen

punitivo y disciplinario sobre las compras públicas que tiene que ver, directamente, con las variables de compensación del ajuste estructural. Lo que el FMI quiere es controlar el volumen del gasto en compras públicas de tal manera que pueda corresponderse con sus metas de consolidación fiscal y extiende ese control hacia el ámbito penal.

Empero, detrás de estas reformas que conducen a un régimen disciplinario y punitivo para las compras públicas, subyace una de las transformaciones constitucionales más importantes y más radicales del FMI, aquella que anula uno de los derechos humanos básicos y que fundamentan toda contractualidad social, aquel del derecho a la presunción de inocencia y el derecho a la presunción de legitimidad y legalidad en los contratos del Estado.

El Informe de Pertinencia y Favorabilidad y la ruptura del principio constitucional de presunción de inocencia

La reforma al código orgánico integral penal establecida como condición estructural por el FMI, establece en el Art. 18 el requisito ex ante para las compras públicas de un *Informe de Pertinencia y Favorabilidad previo a todos los procesos de contratación pública*, emitido por la Contraloría General del Estado. Este informe tiene como objetivo:

(...) determinar la pertinencia y favorabilidad para la consumación de la contratación pública. Se regirá bajo los principios de legalidad, celeridad y transparencia; y **analizará la pertinencia de la contratación** conforme a los parámetros establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, de manera específica, analizará el presupuesto referencial, el monto de la contratación, el tipo de contratación, el plazo, **la legalidad y la transparencia de la contratación pública**. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, pág. 25 Art. 18.1. énfasis agregado).

Esta reforma es problemática por las siguientes razones:

(i) es un requisito que coloca tanto a la entidad contratante del sector público como al contratista en una posición de justificación previa de la legalidad y transparencia de sus actos que afecta al derecho constitucional a la presunción de inocencia. En efecto, el Art. 76 numeral 2 de la Constitución establece lo siguiente:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 56 Art. 76)

Nadie, por tanto, puede ser juzgado ni sancionado ex ante, solo se puede juzgar a una persona ante un juez y con observación del trámite propio de cada procedimiento (ibid). El *Informe de Pertinencia y Favorabilidad* emitido por la Contraloría altera estos términos y coloca a la Contraloría General del Estado en una posición de control ex ante sin haber cumplido los pasos necesarios para ello. Si exige un control ex ante es porque se parte de un criterio que todas las operaciones

y actividades, en este caso de compras públicas, deben demostrar su legalidad y transparencia del proceso. Si se les exige que demuestren su legalidad es porque se sospecha de su cumplimiento. Si se sospecha de su transparencia entonces esta reforma altera el criterio constitucional de presunción de inocencia y presunción de legitimidad y legalidad de los contratos públicos;

(ii) de conformidad con la ley orgánica de la Contraloría General del Estado, sus actividades son de control externo y comprenden un examen especial que es posterior a la ejecución (Art. 19) y una auditoría financiera que implica una evaluación posterior sobre un periodo determinado (Art. 20). Esto es relativamente obvio porque la Contraloría es una entidad encargada de control, fiscalización y auditoría sobre la utilización de los recursos públicos, y solamente puede ejercer esas actividades de forma ex post, y lo hace de esta manera porque la ley, en conformidad con la Constitución, presume la legitimidad y la legalidad de las operaciones y actividades realizadas por los servidores públicos (Art. 38), a menos que una auditoría declare lo contrario y exista sentencia emitida por un juez y dentro de un debido proceso que lo ratifique, pero todos los contratos gozan de presunción de legitimidad y legalidad;

(iii) las compras públicas de las instituciones del Estado están sometidas, de conformidad con la Constitución y la ley a un Plan Anual de Inversiones (PAI) y a un Plan Anual de Compras Públicas (PAC). En el caso de las entidades del régimen autonómico, tanto el PAI como el PAC dependen de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) que, de conformidad con la ley, son construidos de manera participativa a través de Asambleas y Consejos Locales de Planificación y Desarrollo. Son estas instancias de participación ciudadana las que determinan y construyen el presupuesto participativo. En consecuencia, puede advertirse una contradicción jurídica importante con lo que establece la reforma en el Art. 22.1:

Art. 22. 1.- Procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad previo a todas las contrataciones públicas. -

1. La máxima autoridad de la entidad contratante inmediatamente conozca de la necesidad de realizar la contratación pública, deberá notificar a la Contraloría General del Estado con la solicitud del informe previo para esta contratación ...

4.- En caso de determinar la pertinencia y favorabilidad para que proceda esta contratación pública, se podrá continuar de manera regular con el resto del procedimiento ... (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, págs. 21-22 Art. 22).

La contradicción está en que este informe de pertinencia y favorabilidad no se armoniza, integra, corresponde y complementa con los procesos de planificación al desarrollo tanto nacional como del régimen autonómico y no toma en consideración el hecho de su construcción participativa con la ciudadanía. Si esa contratación adolece de algún tipo de irregularidad, esta solo puede comprobarse luego de una auditoría o un examen especial porque la Constitución presume la condición de inocencia y la ley de la Contraloría presume la legalidad y legitimidad de todo acto público. Si hay que solicitar un informe de pertinencia y favorabilidad por fuera de los procedimientos constitucionales y legales de gasto público (el PAI y el PAC), es porque se supone que hay una sospecha ex ante que, nuevamente, violenta el

derecho constitucional a la presunción de inocencia;

(iv) el SPNF está diseñado y construido para materializar los principios y derechos establecidos en la Constitución. Toda la política pública, además, está sometida al régimen de planificación del desarrollo. Esto significa que cada ítem de gasto tiene detrás de sí, una construcción institucional que lo certifica y avala. Si se le concede a una entidad del SPNF la potestad de determinar de forma previa la pertinencia de una estructura de gasto, también se debe conceder a esta entidad, la prerrogativa de intervenir sobre el proceso previo que determinó ese gasto. Pero esto colocaría a esta entidad por encima del Consejo Nacional de Planificación y le daría capacidad de veto para decisiones adoptadas desde una estructura institucional con sus propios procesos. El *Informe de Pertinencia* violenta todo el diseño institucional del Estado porque impone un régimen de inseguridad jurídica a decisiones adoptadas y que pueden ser alteradas por criterios que no están fundamentados rigurosamente. Con este requisito, la Contraloría General del Estado prácticamente está por encima del sistema de planificación y tiene la potestad discrecional de decidir sobre todo el sistema de contratación de manera ex ante lo que altera todo el ordenamiento jurídico al respecto;

(v) esta contradicción con la Constitución y la ruptura del principio de presunción de inocencia, así como de presunción de legitimidad y legalidad, que derivan en la pérdida del derecho a la seguridad jurídica, puede advertirse de manera clara con la siguiente reforma legal:

Art. 22.1.5.- De existir algún tipo de irregularidad en la contratación que se pretende efectuar, **se suspenderá temporalmente la misma**, hasta que la entidad contratante la subsane o aclare en el plazo máximo de 48 horas. De no hacerlo, se dejará constancia de dicho particular en el informe y **se notificará inmediatamente con el mismo a la Fiscalía General del Estado**, quien de encontrar elementos de convicción suficientes, **dará inicio a las investigaciones** que considere pertinentes, y en caso de encontrar elemento de convicción suficientes, **podrá activar el ejercicio de la acción penal pública** según las reglas vigentes, sin perjuicio de que en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, pueda activar el ejercicio de la acción penal pública en cualquier momento. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, pág. 22 Art. 22.1.5, énfasis agregado).

Este artículo es problemático por una serie de razones:

(a) ¿Cómo puede la Contraloría General del Estado detectar “algún tipo de irregularidad en la contratación” sin que exista previamente un examen especial o una auditoría financiera? Según la ley, la Contraloría tiene 15 días para emitir el Informe de pertinencia, ¿puede en 15 días la Contraloría General del Estado emitir un criterio razonado y fundamentado con pruebas suficientes para determinar la pertinencia de un proceso de contratación pública que está recién en sus inicios? Si solamente se limita a verificar el presupuesto referencial, el tipo de contratación, el plazo, entre otros requerimientos, es entonces un requisito administrativo adicional a la contratación pública. Si es solo un requisito administrativo, ¿por qué se lo convierte en vinculante en procesos de convicción penal? ¿en dónde radica su fuerza normativa, sobre todo en un orden jurídico construido para garantizar derechos? ¿No se está, acaso, forzando el régimen punitivo para

judicializar al sistema de compras públicas?

(b) De otra parte, ¿Cuáles son las normas jurídicas que amparan el criterio emitido por la Contraloría General del Estado con respecto a su pronunciamiento en el *Informe de pertinencia y favorabilidad* sin que exista un examen especial previo? Si solo se trata del pedido de una contratación pública cuyos pliegos que la sustentan, además, están en el sistema de contratación pública del SERCOP y, por tanto, ya han cumplido con una serie de requisitos, ¿cómo determinar, por tanto, un “tipo de irregularidad” si está aún en fase de convocatoria? ¿Por qué un informe que toma en cuenta los criterios de presupuesto referencial, monto de contratación, tipo de contratación y el plazo, necesita pronunciarse sobre estos criterios sin un examen previo? En efecto, ¿cómo puede determinar la Contraloría, por ejemplo, si el presupuesto referencial de la contratación pública es “pertinente”? ¿Cuáles son sus razones para definir si es “pertinente” o no? ¿En qué se avalan, legitiman y establecen los criterios con los cuales la Contraloría General del Estado califica la “pertinencia” de cualquier contratación pública? Como su nombre lo indica se trata de un presupuesto “referencial” y se sustenta en un proceso previo denominado PAC o PAI, si solamente es referencial ¿puede esta condición de referencialidad de un presupuesto convertirse en un “elemento de convicción” con consecuencias penales? Si la Contraloría decide, por cualquier circunstancia, suspender un proceso de que, finalmente se demostró que era correcto, entonces ¿cómo se repara las consecuencias que provocaría esa suspensión? ¿quién devuelve el tiempo perdido, los recursos gastados, los costos de transacción generados por un Informe de Pertinencia subjetivo que se demostró erróneo?

(c) Es necesario indicar que se trata de un Informe de Pertinencia y Favorabilidad como recurso previo a iniciar el proceso de compras públicas que puede servir de “elemento de convicción” con consecuencias penales. En ese sentido se le otorga a la Contraloría la capacidad de definir un supuesto acto antijurídico sin las pruebas que lo determinan y establecen como tal. Entonces, si la Contraloría parte de una posición determinada con respecto a ese pedido y considera que en un proceso cualquiera pueden existir indicios de antijuridicidad, ¿cuáles serían las pruebas que sustentarían esos indicios o, como lo denomina la reforma, “elementos de convicción” si solamente se trata de un “informe previo”? ¿Qué va a juzgar la Contraloría si no existe aún prueba alguna sino un criterio administrativo establecido de forma ex ante y bajo supuestos subjetivos? ¿No se trata acaso de un juicio previo al debido proceso, es decir, un prevaricato? Esta reforma legal del Informe de Pertinencia se parece mucho a la distopía del filme cyberpunk *Minority Report* de Steven Spielberg y la noción de PreCrimen como aporía del libre albedrío y, en este caso, de la presunción de inocencia.

(d) De otra parte, ¿Quién controla a la Contraloría? ¿Qué mecanismos de contrapesos y balances se crean para evitar que la Contraloría General del Estado utilice el Informe de Pertinencia y Favorabilidad con criterios

discrecionales? Si hay un Informe de Pertinencia erróneo, ¿cuáles son los mecanismos que tiene una entidad que ha solicitado este informe para defender sus posiciones y demostrar su validez? Pues, ninguno. La reforma no contempla ningún contrapeso a este excesivo poder de la Contraloría General del Estado.

(vi) El Art. 5 del COIP parte del principio de mínima intervención y el Art. 5 parte del principio procesal de presunción de inocencia. El COIP también prohíbe la utilización de la analogía para crear infracciones penales y establece el principio de culpabilidad en el Art. 34. Si esto es así, la reforma plantea aspectos que entran en contradicción con los derechos constitucionales y con el COIP y su principio de limitar la actuación del aparato punitivo del Estado, porque le otorga a un criterio administrativo de una entidad de control, como es el caso del *Informe de Pertinencia*, un estatuto jurídico que no posee porque la Contraloría General del Estado no podría, de conformidad con el orden jurídico y el marco constitucional de derechos, remitir este informe administrativo sin violentar derechos y tampoco podría convertirse este informe administrativo en “elemento de convicción”, sin que exista ningún examen especial ni tampoco ninguna auditoría, solamente criterios generales y discrecionales, por lo tanto, solicitar a la Fiscalía General del Estado para que empiece las investigaciones pertinentes y active el ejercicio de la acción penal pública sin cumplir el debido proceso es una flagrante violación constitucional y pone en riesgo a la Contraloría General del Estado porque sus pronunciamientos pueden ser proclives, al no tener el respaldo del debido proceso, de ser considerados como prevaricato.

Se trata, a todas luces, de un exceso de la capacidad punitiva del Estado que judicializa a todo el sistema de compras públicas y que atenta a principios básicos del derecho penal, entre ellos, la definición de antijuridicidad.

El informe de pertinencia no puede determinar la antijuridicidad del proceso de compras públicas sin que, de manera previa, la sustente con la debida investigación procesal. El informe de pertinencia debe respetar lo establecido en el artículo 76 de la Constitución que ordena que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, como en el caso de los penales, se asegurará las garantías que integran el debido proceso.

La reforma legal promovida por el FMI establece que la Fiscalía puede encontrar “elementos de convicción suficientes”, pero para que esto suceda se necesita de una investigación previa y de un debido proceso. El informe de pertinencia no es un examen especial ni tampoco es una auditoría financiera, que es lo que la ley de la Contraloría General del Estado establece como funciones de esta entidad. Es solamente un criterio administrativo que se emite de manera referencial y sustentada en elementos de subjetividad y discrecionalidad. Pero la reforma legal la convierte en criterio vinculante para la consecución del proceso de compras públicas y, además, como el inicio de un proceso de judicialización de las compras públicas en función de la capacidad discrecional que tendría la Contraloría General del Estado.

Este informe de pertinencia de Contraloría puede, en efecto, motivar a la Fiscalía

para que encuentre “elementos de convicción suficientes”. Pero la Fiscalía, para proceder de conformidad con la ley, deberá seguir el debido proceso, ¿es el Informe de pertinencia de Contraloría parte de estos elementos de convicción que utilizará la Fiscalía General del Estado? Si esto es así, entonces se está ante un claro proceso de judicialización ex ante de todo el proceso de contratación pública que entra en contradicción con la Constitución y el orden jurídico, porque le obliga al juez a tomar una posición sin respaldo jurídico alguno y eso se denomina *prevaricato*, es decir, es ilegal.

Tanto el PAI como el PAC otorgan ya la legitimidad, legalidad, transparencia y cumplimiento de normas y procedimientos. El Informe de Pertinencia de Contraloría es redundante y se convierte en un trámite que impide la ejecución del PAI y del PAC y que somete a los funcionarios públicos a un estrés porque los asume como culpables de forma anticipada. Sin embargo, ellos no son culpables de nada, porque no existe infracción penal cuando se cumplen órdenes legítimas que provienen de una autoridad competente o de un deber legal (Art. 30 del COIP).

Todo este proceso de judicialización de las compras públicas solo puede ser posible y factible a condición de que se elimine el derecho constitucional a la presunción de inocencia y el principio legal de la presunción de legitimidad y legalidad de los actos públicos.

El FMI, con esta reforma constitucional, trasgrede de forma fundamental los derechos y confunde las normas objetivas de valoración con las normas subjetivas de determinación en función de compensar y mantener el ajuste estructural. Es precisamente por esta consideración que se había indicado que, con esta reforma legal, el FMI había rebasado todos los límites y que el ajuste estructural, en el caso del Ecuador, se convirtió en *Hubris*, en desmesura.

El “enfoque de la Oferta” y las reformas estructurales de mercado

Como se había indicado, hay un elemento en cada lado de la ecuación del ajuste estructural; de un lado, están las medidas fiscales de generación de ingresos forzosos a través de cargas impositivas y de políticas de austeridad; y, del otro, está el denominado “enfoque de la oferta”; es decir, la capacidad que tendría el mercado para llevar adelante las responsabilidades del crecimiento económico y la generación de inversión y empleo:

Las políticas del lado de la oferta pueden definirse en términos generales como medidas diseñadas para aumentar directamente el incentivo o la capacidad del sector productivo interno para suministrar bienes y servicios reales a un nivel dado de demanda interna nominal agregada. (IMF, 1987, pág. 29).

Esto significa que el ajuste está incompleto si no se consideran las políticas que el programa de condicionalidad estructural establece para desarrollar el mercado y, dentro de él, al sector privado.

El programa de ajuste es también un programa de creación de mercados. En ese sentido, confirma la hipótesis de que el neoliberalismo, en realidad, es una estrategia de intervención del Estado, pero a favor del sector privado. El *enfoque de la oferta*, no solamente permite la intervención del sector privado, sino que lo estimula y también lo crea.

En consecuencia, una vez llevado adelante el ajuste estructural y ya en marcha el programa de consolidación fiscal, le toma el relevo las denominadas *reformas estructurales* que tienen como objetivo provocar cambios institucionales que permitan el desarrollo de mecanismos de mercado.

Estos cambios institucionales o reformas estructurales de mercado, en rigor, son los siguientes:

(i) la flexibilización de los mercados de trabajo a través de cambios en la legislación que puedan alterar la norma de la contratación laboral hacia contratos más precarios. El argumento más importante que el FMI y el Banco Mundial utilizan para justificar y legitimar esta reforma estructural es aquel de la *rigidez del mercado laboral* que perjudica la *competitividad* del país. Según el FMI y el Banco Mundial, una reducción de salarios podría otorgar al país mejoras en competitividad y atraer inversión extranjera directa que podría reactivar la economía;

(ii) la desregulación de la seguridad social y la conformación de un mercado de administradoras de fondos de pensiones sustentado en un sistema de ahorro individual en donde los trabajadores puedan escoger de manera libre el fondo de pensiones y puedan arbitrar ellos mismos en sus planes de ahorro a futuro:

Eliminación gradual del Banco Estatal de Seguros Sociales (BIES): actualmente el BIES está encargado de administrar el sistema de pensiones del país mediante fuertes inversiones en hipotecas y letras estatales. El Banco Mundial está apoyando un programa para desarrollar un mercado de deuda adecuado que permita la transferencia de estos activos financieros de los bancos públicos a los privados (World Bank, 2019, pág. 64);

(iii) la privatización de infraestructura y servicios públicos a través de mecanismos de concesiones y, generalmente, bajo la cobertura de *Alianzas Público-Privadas* (APP) en donde el sector privado pueda contar con seguridad jurídica con contratos de largo plazo (generalmente más de 30 años) y con capacidad discrecional para definir requisitos de entrada, precios relativos y mecanismos de compensación y arbitraje;

(iv) aperturismo comercial a través de la suscripción de tratados de libre comercio y de protección bilateral a las inversiones, y con el reconocimiento jurídico de los centros internacionales de mediación y arbitraje para diferencias en cuanto a inversiones; y,

(v) liberalización de la balanza de pagos, sobre todo, de la cuenta de capitales de balanza de pagos que permitan el libre flujo de capitales.

Se analizará, por tanto, la forma por la cual el programa de consolidación fiscal que va de 2018 a 2024 intentó aprobar estas reformas estructurales de mercado.

La precarización laboral y el discurso de la competitividad

Tanto el FMI como el Banco Mundial (y también el BID) insisten en la *rigidez del mercado laboral* que, entre otros problemas, impide la generación de empleo y provoca y estimula la informalidad de la economía. Esta visión de acusar a la imposibilidad legal de alterar los contratos de trabajo en función de los requerimientos del empresario, como responsable de fallas estructurales de la economía, forma parte de la ideología del FMI y del Banco Mundial y que ha sido adscrita al neoliberalismo. En su visión ideológica del mundo si se suscriben sus

prescripciones entonces esas fallas sísmicas de la estructura económica podrán solucionarse.

Según el Banco Mundial, el Ecuador tiene una de las regulaciones laborales más rígidas del mundo en donde las “rigideces del mercado laboral impide que el empleo se ajuste al ciclo económico”. (Banco Mundial, 2024, pág. 58).

En un análisis realizado en el año 2018, el Banco Mundial realiza una vinculación directa entre la informalidad del mercado de trabajo y las “rigideces” en la contratación laboral:

Las distorsiones asociadas a las regulaciones rígidas que rigen el mercado laboral, los negocios y las finanzas limitaron la reasignación de factores hacia usos más productivos y alentaron la informalidad. (World Bank, 2018, pág. 10)

Así, el deterioro de las condiciones de los trabajadores y el incremento de la informalidad son cada vez más crecientes debido, según el Banco Mundial, a la rigidez laboral:

La proporción de trabajadores informales que ganan menos del salario mínimo ha aumentado continuamente y en 2017 llegó a casi tres quintas partes de la población activa. **El aumento de la informalidad después de 2014 se atribuye a rigideces en el mercado laboral**, a saber, salarios mínimos elevados y fuertes restricciones para contratar, despedir y reducir las horas trabajadas. Desde 2014, a medida que las condiciones económicas y del mercado laboral se deterioraron, más personas se reincorporaron a la fuerza laboral que en los años anteriores. Sin embargo, la mayoría ocupó empleos de “baja calidad”, especialmente los jóvenes, los ancianos y las mujeres. (World Bank, 2018, pág. 30, énfasis agregado).

La rigidez laboral, para el Banco Mundial, entraña más desempleo y más opción por contratar trabajo informal en las empresas y, al mismo tiempo, esta rigidez laboral ha cambiado la función de producción de las empresas obligándolas a optar por más tecnologías para superarla:

Como respuesta a la rigidez del mercado laboral, las empresas han adoptado tecnologías que ahorran mano de obra y han aumentado su dependencia del trabajo informal... Además, al hacer que los costos de entrada y operación sean inasequibles para muchas empresas formales, las políticas del mercado laboral están fomentando involuntariamente la informalidad empresarial (World Bank, 2019, pág. 11).

Ante este escenario, el Banco Mundial considera importante la flexibilización del contrato laboral:

La flexibilización de las normas laborales ayudaría aún más a las empresas privadas a adaptarse a las condiciones económicas. Los costos no salariales son altos y el cumplimiento es oneroso. Persisten importantes barreras a la contratación por horas. El costo de despedir personal es mayor en Ecuador que en cualquier otro país latinoamericano. Esto obstaculiza la capacidad de las empresas para responder a las desaceleraciones económicas y retrasa la contratación durante la recuperación. Las empresas están respondiendo a esta rigidez del mercado laboral adoptando tecnologías que ahorran mano de obra (como en la industria del camarón) y aumentando su dependencia del trabajo informal. De hecho, la tasa neta de ingreso de trabajadores al registro de la seguridad social ha estado cayendo desde 2012 y se volvió negativa en 2015. La competencia desleal del sector informal se considera una importante restricción para las empresas, que afecta incluso a las grandes empresas. Al hacer que los costos operativos sean

inasequibles para muchas empresas formales, los mercados laborales restrictivos impiden la asignación eficiente de mano de obra entre las empresas. Esto, a su vez, limita las ganancias de productividad. (World Bank, 2018, pág. 34, énfasis agregado).

Para el Banco Mundial, por tanto, habría que “alinear los costos laborales a la productividad”, “modernizar las regulaciones laborales” a través de la flexibilización de los contratos laborales que vinculen el trabajo al ciclo económico y a la productividad. Esto permitirá que el sector privado “se adapte rápidamente a las condiciones cambiantes vinculadas a los ciclos económicos o la aparición de nuevas tecnologías de producción”, aunque el Banco Mundial reconoce que la flexibilización del contrato laboral “transfiere parte del riesgo del empleador al empleado, lo que deja a algunos trabajadores más vulnerables a los shocks” (World Bank, 2018, pág. 98).

La flexibilización del trabajo va a la par con el programa y las metas de la consolidación fiscal. Para el Banco Mundial, el programa de ajuste suscrito en el mes de marzo de 2019 con el FMI, creará un escenario en el cual:

la inversión privada aumentará debido a las reducciones en las rigideces del mercado laboral, el aumento del comercio y la implementación de asociaciones público-privadas (APP) generadas por una reforma crítica del entorno empresarial. **Aunque la consolidación fiscal moderará la economía en 2019**, se espera que el crecimiento económico se acerque gradualmente al 2 por ciento para 2023 a medida que las reformas estimulen la inversión privada y las exportaciones no petroleras. (World Bank, 2019, pág. 34, énfasis agregado).

La frase: “aunque la consolidación fiscal moderará la economía en 2019” es una forma políticamente correcta de indicar que la consolidación fiscal producirá recesión, desempleo y subutilización de recursos productivos. Como se había ya analizado previamente, la consolidación fiscal suele ser recesiva, de ahí que el FMI y el Banco Mundial apuesten al sector privado y que esa apuesta tenga, como condición de éxito, la flexibilización del mercado de trabajo. Así, el *enfoque de la oferta*, como se conoce a la apuesta por el mercado, es consustancial con la *flexibilización laboral*.

Sin embargo, es necesario advertir que el cambio en la normativa que regula los contratos laborales y que se sustenta en el argumento de *reducir la rigidez laboral* conduce, casi siempre, a la precarización laboral. Si los trabajadores se oponen a la flexibilización laboral es porque consideran que afecta a sus derechos, sus ingresos y sus expectativas.

Las leyes laborales forman parte de un denso, complejo y conflictivo ámbito que proviene desde el siglo XIX y que trata de regular la relación capital-trabajo y sus asimetrías inherentes. Es por ello que se ha diseñado un conjunto específico de normas con respecto a la relación capital-trabajo y que constan como derechos de los trabajadores en diferentes normas jurídicas.

En el Ecuador, la principal norma jurídica al respecto es el *Código del Trabajo* que recoge las principales conquistas sociales de los trabajadores. Este Código del Trabajo, a su vez, está respaldado por la Constitución de la República que considera los derechos laborales como irrenunciables e intangibles y establece que será nula toda estipulación en contrario; y, además, por los instrumentos internacionales suscritos por el país en materia de derechos laborales y que, fundamentalmente, se

expresan en los protocolos internacionales como aquellos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Hasta antes de la Constitución de 2008 existía, a nivel laboral, una desregulación y flexibilización del mercado de trabajo a través de las empresas denominadas “tercerizadoras”. Es decir, los trabajadores ya conocían de primera mano el escenario de la flexibilización laboral.

La explotación laboral, las bajas remuneraciones, la inestabilidad, la precariedad laboral y la pérdida de derechos laborales producto de la “tercerización del trabajo” condujo a una fuerte presión social para que la Asamblea Nacional Constituyente del año 2008 emita el Mandato No. 8 que eliminó el régimen de tercerización y, por extensión, el régimen de flexibilización laboral (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). En consecuencia, en el país, en virtud de la Constitución, está prohibida toda forma de precarización laboral conforme el siguiente artículo constitucional:

Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o la persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 153 Art. 327).

Esto quiere decir que, habida cuenta del marco constitucional existente, la flexibilización laboral es prácticamente imposible. Es esto lo que el Banco Mundial critica:

Los cambios regulatorios, como los cambios al código laboral, crearon rigideces en la oferta laboral y erosionaron la competitividad del sector privado. (World Bank, 2019, pág. 3)

Pero esta prohibición constitucional no ha sido obstáculo para que el Banco Mundial, el BID y el FMI propongan la flexibilización del contrato de trabajo. El Banco Mundial incluso sugiere una reforma constitucional al efecto:

En una perspectiva a medio y largo plazo, y supeditado a un diálogo político, Ecuador podría plantearse reformar la Constitución para reinstaurar los contratos por horas y la subcontratación, al menos para los trabajadores más jóvenes, dando a las empresas flexibilidad para generar empleos formales. (Banco Mundial, 2024, pág. 70).

Es por ello que la reforma estructural que propone cambiar el contrato laboral hacia su flexibilización será una constante durante todo el periodo de ajuste estructural. En el SAF-2019, el FMI ya plantea reformas estructurales en ese sentido:

El gobierno pretende apoyar el necesario fortalecimiento de la posición externa mediante una combinación de medidas del lado de la oferta:

- Permitir contratos laborales menos rígidos que puedan apoyar particularmente un aumento de la participación femenina en la fuerza laboral y de las oportunidades de empleo juvenil. Se continuarán las políticas de apoyo a las familias con niños pequeños y de garantía de la provisión de programas de cuidado infantil.
- Aumentar el período de prueba previo a un contrato indefinido (después del período de prueba, el empleado tiene derecho a importantes protecciones,

incluidas las indemnizaciones por despido). Esto haría más atractiva la contratación y apoyaría la creación de empleo.

- Reducir los costos de contratación y despido eliminando las indemnizaciones por despido para los trabajadores que renuncien voluntariamente. (IMF, 2019a, pág. 23).

Todas y cada una de estas reformas estructurales son, evidentemente, inconstitucionales. A pesar de ello, ese es el sentido que se impuso en la Carta de Intención de este acuerdo SAF-2019 que retoma, punto por punto, esta reforma estructural:

Mercados laborales. **Ecuador necesita urgentemente una reforma del mercado laboral** que mejore el acceso a empleos formales, especialmente para mujeres y jóvenes trabajadores, y aumente la capacidad y la voluntad de los empresarios y las empresas de contratar y crecer. Una **reforma laboral implicará adaptarse a las condiciones sociales y del mercado**, eliminando cuidadosamente las restricciones actuales que resultan en menos oportunidades para los desempleados. **Con esta reforma pretendemos reducir gradualmente los costos implícitos de contratación** y brindar un fuerte incentivo para crear nuevos empleos y para que las pequeñas y medianas empresas crezcan. Esta reforma convergerá hacia un mercado laboral que se adapte a diferentes industrias y responda a las necesidades de las mujeres y los jóvenes. (IMF, 2019a, pág. 76, énfasis agregado).

El FMI lo retoma nuevamente en el acuerdo SAF-2020 que, en la Carta de Intención suscrita por las autoridades del gobierno, indican la siguiente reforma estructural:

Modernizar el mercado laboral. Para mejorar la competitividad, Ecuador necesita mejorar y modernizar el mercado laboral para permitir nuevas formas de contratos laborales que puedan apoyar particularmente un aumento en la participación femenina en la fuerza laboral y las oportunidades de empleo juvenil. Desde el 22 de junio, cuando entró en vigencia la Ley Humanitaria, se han creado más de 100.000 empleos y se han salvado 45.000 empleos a través del mecanismo de reducción de horas de emergencia. Se han realizado otras reformas a través de legislación secundaria (“acuerdos ministeriales”) para facilitar la creación de empleo y mejorar la competitividad. (IMF, 2020b).

El FMI vuelve a plantear esta reforma estructural en el acuerdo SAF de mayo de 2024, de la siguiente manera:

Las reformas del mercado laboral deben apuntar a aumentar la flexibilidad y fomentar el empleo de alta calidad, incluso para los jóvenes. Las fuentes de rigidez del mercado laboral incluyen contratos laborales rígidos, altos costos de despido y salarios mínimos elevados. Aumentar la flexibilidad del mercado laboral para impulsar empleos formales en el sector privado y ampliar la educación de calidad para todos contribuiría a combatir la pobreza y apoyar la inclusión, incluso de los jóvenes en riesgo. Promover las oportunidades en el mercado laboral también respaldará esfuerzos más amplios para prevenir el crimen y la inseguridad. (IMF, 2024a, pág. 18).

Esto da cuenta que la reforma estructural de la flexibilización del mercado laboral se convierte, para el FMI, en imprescindible porque está vinculada a su apuesta por el mercado. Si el mercado no actúa para sacar al país de a crisis a la que lo somete el programa de consolidación fiscal, entonces el programa económico del FMI será un fracaso anunciado. De ahí la insistencia y la intencionalidad de soslayar los impedimentos constitucionales para presionar por la flexibilización laboral.

Es esta presión del FMI y del Banco Mundial la que permite visualizar tres momentos claves que dan cuenta de los intentos por llevar adelante esta reforma estructural pero que, por diferentes circunstancias, fracasaron o, en todo caso, quedaron a medias.

Esos momentos son:

- (i) Las reformas contenidas en la *Ley de Desarrollo Humanitario* que el gobierno de Lenin Moreno aprobó en el año 2020 como parte de la estrategia de lucha contra la pandemia del Covid-19. El FMI considera que la “*Ley Humanitaria*, aprobada en respuesta a la crisis del COVID-19, contenía algunas medidas para reducir las rigideces del mercado laboral, por ejemplo, permitiendo a empleadores y empleados realizar cambios mutuamente acordados en los contratos laborales existentes”. (IMF, 2023c, pág. 28); es una reforma laboral que ha sido cuestionada por los trabajadores y también por la Corte Constitucional del país y no cumplió con la expectativa de cambiar el Código del Trabajo sino que afectó a ciertas modalidades de contratación para hacerlas más flexibles;
- (ii) Las reformas laborales en el proyecto de *Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal*, presentada por el entonces presidente Guillermo Lasso el 24 de septiembre de 2021 como proyecto de ley económico-urgente.

En este proyecto de ley, en el Libro I *Régimen Laboral Alternativo para la Creación de Oportunidades Laborales*, se propone un marco normativo alternativo al Código del Trabajo:

Artículo 3.- (...) Las disposiciones de este libro establecen un régimen distinto y alternativo al previsto en el Código del Trabajo. La aplicación del régimen establecido en este libro excluye la aplicación del Código del Trabajo y viceversa.

En este marco jurídico se toma en cuenta todos aquellos aspectos de flexibilización laboral, pero quizá su epítome sea la siguiente disposición:

Art. 75.- (...) En caso de que el contrato terminase por una de las justas causas indicadas en el Artículo 71 de esta ley, el trabajador deberá pagarle al empleador una indemnización equivalente a un mes de la última remuneración completa.

Según la disposición citada, en caso de despido laboral correspondía al trabajador pagar la indemnización a su empleador. La reacción social a este proyecto de ley fue importante y generó una presión social que impidió su aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

Sin capacidad política para llevar adelante esta reforma estructural, el FMI debió esperar el cambio de gobierno para insistir en ella. Como lo señala el FMI:

La necesidad de reformas estructurales en Ecuador ha sido reconocida en todos los programas del SAF de 2019 y 2020. La solicitud del SAF de 2019 señala la necesidad de reformas del mercado laboral, como permitir contratos laborales menos rígidos y reducir los costos de contratación y despido. Sin

embargo, a fines de 2019 solo se había establecido un punto de referencia estructural en esta área (...), que se propuso reprogramar y no se abordó en el programa posterior. (IMF, 2023c, pág. 28).

- (iii) El tercer intento de llevar adelante esta reforma estructural la realizó el gobierno de Daniel Noboa en el año 2024 cuando convocó a una consulta y referéndum popular que tenía por objetivo cambiar el texto constitucional en aspectos claves y, uno de ellos, fue, precisamente, la flexibilización laboral.

Para obtener el apoyo social suficiente que le permita aprobar esta reforma estructural, el gobierno de Noboa incluyó las reformas laborales dentro de un conjunto de reformas y consultas a la población sobre la necesidad de la intervención de la policía y las fuerzas armadas del país para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana. Se trataba de un contexto muy complejo porque los niveles de delincuencia y de criminalidad habían convertido al país, en apenas unos pocos años que, además coinciden con la dureza del ajuste del FMI y del Banco Mundial, en uno de los más inseguros del mundo. Se suponía que el apoyo de la población a la estrategia securitaria planteada en la consulta popular podría transferirse a la aprobación de esta reforma estructural del FMI.

En ese sentido, en el casillero E del referéndum popular, el gobierno de Noboa propuso la siguiente pregunta de reforma constitucional:

¿Está Usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República y reformar el Código del Trabajo para el contrato de trabajo a plazo fijo y por horas, cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores, de acuerdo con el Anexo 4? (CNE, 2024).

A pesar de la intensa campaña realizada a favor de la aprobación de esta pregunta, los resultados electorales dan cuenta que, en esa oportunidad, el 69,5% de los electores rechazaron esta pregunta (CNE, 2024), lo que significó, prácticamente, el fin de esta reforma estructural al menos en esa coyuntura.

Estos tres momentos indican que el FMI y el Banco Mundial no tuvieron el espacio político suficiente para situar, consensuar y aprobar esta reforma estructural. La aprobación de la *Ley Humanitaria* pudo darse gracias a la coyuntura de la pandemia del Covid-19. Sin embargo, se trató de una flexibilización laboral muy acotada y que fue cuestionada por muchos sectores sociales.

Evidentemente que los indicadores del empleo se deterioraron en el país, pero no por la rigidez del mercado de trabajo, como lo afirman el FMI y el Banco Mundial, sino más bien por la dureza del ajuste económico. El nivel de pleno empleo de la población económicamente activa que se había situado entre un 55% a 60% en el periodo 2007-2017, cae a un promedio entre el 35% al 40% en el periodo del ajuste: 2019-2024. (Banco Central del Ecuador, 2019). Pervive, además, en la conciencia social el recuerdo del periodo de flexibilización laboral que vivieron los trabajadores hasta antes del Mandato 8 de la Asamblea Constituyente de 2008 por lo que no aprobaron la consulta popular que planteaba retornar a un escenario ya conocido.

Con este fracaso queda en el aire el enfoque de la oferta y la posibilidad de que los mercados puedan sacar de la crisis económica al país creada por el programa económico del FMI. Al fracaso de la política fiscal y monetaria hay que añadir el fracaso de las reformas laborales. Los trabajadores, de forma consensuada, impidieron lo que para ellos, y con justa razón, era, en realidad, una estrategia de precarización.

Privatización, desregulación, aperturismo: el caso de las APP

El *enfoque de la oferta* estaría incompleto sin las privatizaciones y las desregulaciones a los mercados. Como se trata de crear las condiciones necesarias para la transferencia hacia el sector privado de sectores claves y estratégicos, se diseñan una serie de mecanismos que posibiliten esa transferencia y los aseguren al largo plazo. En todos los acuerdos SAF hay una convergencia estratégica hacia las privatizaciones así, por ejemplo, en el acuerdo SAF-2019 existe lo siguiente:

Los futuros aumentos de la productividad necesariamente deberán provenir de inversiones del sector privado, pero **el gobierno tiene la función de apoyar estos esfuerzos privados:**

- **Creando un marco para asociaciones público-privadas** que atraigan capital privado a una serie de inversiones en infraestructura (lo que apoyaría un aumento de la productividad y reduciría las necesidades fiscales).
- **Permitiendo que las empresas del sector privado se hagan cargo de las operaciones de ciertas funciones públicas** como concesiones (que podrían incluir aerolíneas, servicios públicos y otras empresas de propiedad pública) mientras que la propiedad de estas entidades se mantiene en manos públicas. Las ganancias de eficiencia esperadas ayudarán a reducir los costos de producción, aumentar la productividad de toda la economía y apoyar la diversificación. (IMF, 2019a, pág. 24, énfasis agregado).

La condicionalidad apuesta, para las privatizaciones, a las *Asociaciones Público-Privadas* para “atraer capital privado” para inversiones en infraestructura y que estas empresas privadas “se hagan cargo de las operaciones de ciertas funciones públicas” a través de “concesiones”, en una amplia gama de opciones: aerolíneas, servicios públicos, entre otros.

Sin embargo, es necesario comprender que la política de concesiones para ser plausible, realizable y coherente debe eliminar las asimetrías de información que existen entre las empresas públicas y las empresas privadas, en otros términos, el ajuste debe eliminar la competencia que podrían representar las empresas públicas de tal manera que las empresas privadas puedan ser “competitivas” y, para ello, como paso previo, se necesita anular la competencia que podría entrañar para ellas las empresas públicas.

La forma por la cual se reduce la economía de escala de las empresas públicas y se las convierte en ineficientes es a través de la *ineficiencia programada* de las empresas públicas a través de recortes en sus gastos de inversión por la vía del control del sistema de compras públicas y por la vía de la reducción de nómina pública, de tal manera que para el sector público, dar un servicio público de calidad, oportunidad y eficiencia se convierte en una tarea para Sísifo.

Es gracias a esta *ineficiencia programada* de las empresas públicas y del sector público que se puede crear un “entorno estable” y “competitivo” para las empresas privadas, conforme lo define el FMI:

Si las empresas privadas encuentran un entorno estable en el que puedan lograr un rendimiento justo de sus **inversiones a largo plazo**, las responsabilidades por algunas infraestructuras pueden pasar del sector público al privado, aliviando así la presión sobre las finanzas públicas. (IMF, 2022, pág. 70, énfasis agregado).

¿Cómo generar un “entorno estable” a las empresas privadas en esta estrategia de concesiones de infraestructura y servicios públicos? Pues asegurando, de una parte, los derechos de propiedad y, de otra, el tiempo suficiente que, en promedio, el FMI calcula en 30 años:

La primera dimensión evalúa si las empresas privadas tienen libertad para invertir y si tienen garantías razonables de que obtendrán un rendimiento justo. Dado que la mayor parte de la infraestructura económica requiere inversiones cuantiosas y a largo plazo (a menudo, de 30 años o más), los inversores privados buscan un historial regulatorio coherente o salvaguardas que probablemente se mantengan en el futuro (IMF, 2022b, pág. 70).

Los sectores susceptibles de entrar en esta dinámica de concesiones o transferencias desde el Estado hacia el sector privado, según el FMI, serían los siguientes:

los principales mercados son la electricidad (generación, transmisión y distribución), el agua (fuente y distribución), las telecomunicaciones (teléfono e Internet) y el transporte (autopistas de peaje, puentes y túneles; autobuses; ferrocarriles; aerolíneas y aeropuertos; y transporte marítimo y portuario). (IMF, 2022b, pág. 71).

Esta es, por tanto, la hoja de ruta que se planteó el programa de ajuste estructural en el periodo 2018-2024. ¿Cómo se cumplió esta hoja de ruta? Hay dos momentos que pueden ser identificados en el cumplimiento de esta reforma estructural, el primero fue propuesto por el entonces presidente Guillermo Lasso, en su fallido proyecto de “*Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del mercado de valores y transformación digital*”, enviado a la Asamblea Nacional el 2 de febrero de 2024 (v/lex, 2022).

Para cumplir con la reforma estructural que abra el camino para las concesiones al sector privado de la infraestructura y de los servicios públicos, el proyecto de ley se asentaba sobre, al menos, tres pivotes básicos: el primero de ellos es la conceptualización de la “*Gestión Delegada*” con respecto a la relación entre el Estado, sus políticas públicas y el sector privado; el segundo es la conceptualización de las siguientes nociones: “*Entidad Delegante*”, “*Proyecto Público*” y “*Servicio Público*”, que constan en los literales i, r s, respectivamente del artículo 8 del proyecto de ley, además de otros artículos conexos (por ejemplo el Art. 24) que alteraban las definiciones claves que sostienen las políticas públicas; y, el tercero, son los conceptos de “*Gestor Privado*” (literal j del artículo 8), “*Participante Privado*” (literal p del artículo 8), “*Proponente privado*” (literal q del artículo 8), y “*Valor por Dinero*” (literal x del artículo 8), más artículos conexos (por ejemplo, el artículo 25) que le otorgan al sector privado capacidad de actuar en el ámbito de políticas públicas y dotación de servicios públicos.

A partir de ello, este proyecto de ley articulará el marco institucional para la

transferencia hacia el sector privado de la infraestructura y de las políticas públicas, así como su correspondiente marco operativo y de procedimientos y la resolución de controversias dentro de la lógica de las Alianzas Público-Privadas.

En este proyecto de ley y, al tenor de la condicionalidad estructural que definía una amplia gama de sectores públicos a ser transferidos hacia el sector privado, se definen los siguientes sectores y ámbitos susceptibles de entrar dentro de la dinámica de concesiones y privatizaciones:

s. Servicios Públicos: Para fines de esta Ley se entiende por servicios públicos la provisión, el desarrollo, operación y mantenimiento de infraestructura productiva, social o gubernamental, tales como: cárceles, infraestructura educativa en todos sus niveles, hospitales y otro tipo de instalaciones para brindar servicios de salud, edificios de uso público, proyectos de regeneración urbana, unidades judiciales, autopistas, autovías, vías rápidas, carreteras, caminos vecinales, vías urbanas, ferrovías, ferrocarriles, metros, tranvías, monorrieles o similares, teleféricos, funiculares y otros medios, ciclovías, senderos, túneles y puentes, infraestructura asociada a distintos sistemas de transporte público, terminales, puertos, hidrovías, facilidades pesqueras, sistemas logísticos, centros de transferencia, aeropuertos, infraestructuras de telecomunicaciones, servicios de gestión de desechos sólidos, entre otra infraestructura pública destinada a satisfacer una necesidad básica de la colectividad y que se encuentren bajo la regulación y control del Estado.

Del artículo anterior puede apreciarse que el concepto de *entidad delegante* se establece como condición jurídica para la transferencia a gestores privados de toda la infraestructura pública (bienes y servicios públicos) en todos los niveles, en consecuencia, las políticas públicas que las definen, estructuran y establecen.

Las reformas propuestas por este proyecto de ley suscitaron una serie de antinomias y aporías jurídicas, por ejemplo: ¿Qué significa que el Estado en su conjunto se transforme en “Entidad Delegante”? ¿pueden las funciones del Estado convertirse en “Entidades Delegantes”? ¿Pueden delegarse las *políticas públicas* a gestores privados en un contexto en el cual la Constitución declara al Estado constitucional de derechos y justicia?

Si los gestores privados se encargan de definir las políticas públicas y llevar a cabo la provisión, desarrollo, operación y mantenimiento de bienes y servicios públicos conforme la propuesta de ley ¿qué pasa en este caso con el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales para aquellos sectores de la población que por sus condiciones de pobreza no pueden pagar las respectivas tarifas? Es decir, ¿no privatiza acaso este proyecto de ley los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Constitución?

Fue precisamente por las incertidumbres que suponen las respuestas a estas cuestiones que la Asamblea Nacional negó y archivó este proyecto de ley y, con ello, cerró, al menos temporalmente, el paso para una reforma estructural que formaba parte del programa de ajuste.

Empero el ajuste, a pesar de este revés, no se detuvo. Puede constatarse que el FMI necesitó tiempo para imponer varias reformas estructurales. Pasó lo mismo con las reformas estructurales fiscales y monetarias que no fueron aprobadas a fines de diciembre del 2019 pero que se aprobaron posteriormente. La misma situación puede verificarse con la condicionalidad estructural del incremento del IVA que tardó varios años en aprobarse. De la misma manera con estas reformas

estructurales de privatización del sector público. No fueron aprobadas durante el gobierno de Guillermo Lasso: 2021-2023, pero, en cambio, sí se aprobaron en la transición política durante el gobierno de Daniel Noboa: 2023-2025.

El segundo momento de esta reforma estructural se produjo cuando el gobierno de Daniel Noboa logra la aprobación de esta reforma estructural apenas asumió su cargo en la presidencia de la república. En efecto, el 27 de noviembre de 2023, apenas a días de asumir la presidencia, envió a la Asamblea Nacional el proyecto de ley de urgencia económica: “*Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo*”. En la segunda y tercera parte de este proyecto de ley constan las siguientes reformas legales:

- (i) *Liberalización de la economía* por medio de un conjunto de reformas legales para crear un régimen especial de exoneración absoluta de pagos de impuestos directos, en especial el impuesto a la renta y de responsabilidades, incluso, laborales a través de la generalización y extensión abusiva del sistema de *zonas francas* hacia todas las actividades económicas en todo el territorio nacional; que recoge punto por punto la condicionalidad estructural de liberalización de la economía; y,
- (ii) *Privatización* intensiva y extensiva tanto de la infraestructura del Estado cuanto de los servicios públicos, a través de un mecanismo denominado Asociaciones Público Privadas (APP), en virtud del cual el Estado se convierte en *Entidad Delegante* (o de *Gestión Delegante*), mientras que el sector privado se transforma en *Gestión Delegada* o *Gestor Privado*, y toda la infraestructura pública y todos los servicios públicos entran en la lógica de lo que el proyecto de ley denomina *Valor por Dinero* y se transforman en *Proyectos de Inversión Pública* a ser llevados adelante por la empresa privada quien tiene capacidad discrecional de definir las tarifas y condiciones de acceso.

El proyecto de “*Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo*” es, esencialmente, el mismo proyecto que el entonces presidente Guillermo Lasso sometió a consideración de la Asamblea en el año 2021 y que fue negado y archivado por esta. En esta ocasión, sin embargo, el régimen de Daniel Noboa no tuvo mayor inconveniente para retomar la ruta de la condicionalidad estructural y proponer la aprobación de esta reforma estructural que se aprobó el 20 de diciembre de 2023 y en los mismos términos que, en su momento, intentó ser aprobada por el gobierno de Guillermo Lasso (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

La capacidad política que tiene el FMI para imponer la agenda del ajuste estructural y marcar el tiempo y la intensidad de la consolidación fiscal y las reformas estructurales se ejemplifican con la aprobación de las reformas que llevan adelante las Alianzas Público-Privadas. El FMI es consciente que “la financiación privada suele ser más cara que el endeudamiento público” (IMF, 2015a, pág. 11), y también es consciente que la transferencia hacia el sector privado de servicios públicos implica cambios en los precios relativos que van a alterar las condiciones de vida de la población y que van a provocar mayor incertidumbre y volatilidad a los hogares más vulnerables, pero eso no significa que deje de pisar el acelerador en la reforma estructural.

Una lección que deja esta reforma estructural es la paciencia política del FMI. Se trata de una reforma propuesta en el año 2019 que, luego de varios años, finalmente se aprueba. Sin embargo, en la agenda del FMI están pendientes aún algunos temas claves en materia de privatización y, uno de los más complejos y problemáticos tiene que ver con la privatización de la seguridad social.

Ya en las reformas que propone el Acuerdo SAF-2024 a 2028, el FMI y el Banco Mundial apuntan a la privatización de la seguridad social. ¿Podrán lograrlo? Hasta el momento, salvo muy pocas condiciones estructurales, como aquella de la eliminación del subsidio a los combustibles, y muy pocas reformas estructurales, como aquella de la flexibilización laboral, aún no han logrado imponerse, lo que no significa que el FMI y el Banco Mundial hayan descuidado su imposición. Por lo que la respuesta es ambigua.

Balanza de pagos y la dolarización: el enigma no resuelto del FMI

¿Qué es la balanza de pagos?

La balanza de pagos forma parte de las cuentas internacionales de una economía y es el registro de las relaciones comerciales y de capitales entre residentes de un país y el resto del mundo (no residentes). En las cuentas internacionales de un país también se registran la posición de los activos de reserva (Posición de Inversión Internacional) que tienen los residentes con respecto al resto del mundo.

La balanza de pagos está constituida, en lo fundamental, por dos componentes: la balanza comercial que es la diferencia entre exportaciones e importaciones, a la cual se añaden flujos de pagos de servicios rentas prestados y recibidos y transferencias corrientes (ingreso primario e ingreso secundario, respectivamente) y se conoce como *cuenta corriente*; y la balanza de capital y financiera, en donde se anota la entrada y salida de flujos de capital, entre ellos, los pagos de deuda pública y las fugas de capital y las inversiones financieras; esta clasificación está en función de la sexta edición, del año 2009, del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del FMI (FMI, 2009), que es el marco estándar de registro e información sobre balanza de pagos.

El FMI ha desarrollado una métrica para calcular el monto de reservas denominada ARA (Evaluación de la suficiencia de las reservas):

Una métrica de suficiencia de reservas es una medida de las necesidades potenciales de liquidez cambiaria de un país en circunstancias adversas, frente a las cuales podrían mantenerse reservas como un colchón de precaución. Su tamaño en relación con las reservas podría ser una medida de las vulnerabilidades de un país y, por lo tanto, proporcionar una indicación de su suficiencia (IMF, 2016, pág. 4)

Es necesario indicar, además, que la balanza de pagos es el indicador más importante del FMI y el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos se convierte en el centro de toda la propuesta teórica y normativa del FMI. De la noción de balanza de pagos se desprende el programa de ajuste del FMI de ahí que comprender la balanza de pagos supone entender a todo el programa de ajuste del FMI.

Con esos antecedentes es necesario indicar que, de todas las variables de balanza de pagos, la más importante, para el FMI, es aquella del saldo en cuenta corriente de balanza de pagos.

¿Por qué es importante, para el FMI, el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos? Porque el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos “es (el) vínculo con las cuentas nacionales, ya que es igual al saldo ahorro-inversión de la economía” (FMI, 2009, pág. 224), y, según el FMI, el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos se constituye en “un reflejo exacto del comportamiento del ahorro y la inversión en la economía” de tal manera que, por ejemplo, “un aumento de la inversión con respecto al ahorro tendrá el mismo impacto en la cuenta corriente -al menos en el corto plazo- que una disminución del ahorro con respecto a la inversión” (FMI, 2009, pág. 241). De otra parte, el saldo de cuenta corriente de balanza de pagos es también igual al crédito externo neto menos el saldo de la cuenta de capital y de la cuenta financiera (FMI, 2009, pág. 242).

El convenio constitutivo que construye históricamente al FMI, convierte a la estabilidad de la balanza de pagos en el deber-ser del FMI. Esta estabilidad de balanza de pagos, además, es la condición previa y necesaria para la estabilidad monetaria mundial, por lo que para el FMI hay una relación directa entre balanza de pagos y sistema monetario mundial.

Esta relación se debe al contexto en el que fue creado el FMI, en 1944 durante la Conferencia de Bretton Woods y en la cual se disputaba un nuevo orden monetario mundial en el que emergía el dólar como la nueva moneda hegemónica de las transacciones internacionales en el mundo de la posguerra. Cuando surge el FMI el orden monetario de la posguerra estaba asegurado por el denominado “patrón oro-dólar”.

Sin embargo, este tipo de cambio fijo que otorgaba estabilidad a todo el comercio mundial y sobre el cual se había construido la visión teórica del FMI, se altera de forma fundamental en el año 1973 cuando el entonces presidente norteamericano, Richard Nixon decretó de forma unilateral el fin del patrón oro-dólar y el sistema monetario internacional transitó de manera abrupta hacia un esquema de tipos de cambio flotantes y, posteriormente, hacia uniones monetarias.

Este escenario provocó una inestabilidad estructural al sistema monetario mundial y otorgó a la Reserva Federal de EEUU la capacidad de convertir al dólar americano como moneda para transacciones globales y activo de reserva mundial. No obstante, a partir del fin del patrón monetario oro-dólar en 1973, se sucedieron varias crisis financieras y monetarias que tenían su referencia y explicación, precisamente, en los desequilibrios de la balanza de pagos, pero no precisamente en la cuenta corriente sino, en lo básico, en la cuenta de capital. Es por ello que para el FMI es un dogma de fe la relación causal entre moneda, inflación, crisis financiera y balanza de pagos.

Para prevenir las crisis financieras el FMI desarrolló un *enfoque precautelatorio* de la balanza de pagos y su saldo en cuenta corriente. Es en función de este enfoque precautelatorio que el FMI considera que se deben mantener en las economías saldos monetarios en activos de reservas que puedan actuar como mecanismos correctores de la inestabilidad de los tipos de cambio o como mecanismos de cobertura y protección en contextos de *crisis sistémicas* como efectivamente sucedió en la crisis de las hipotecas subprime de 2008.

Estos activos de reserva cumplirían dos funciones básicas: (i) otorgarían cobertura y protección al tipo de cambio de tal manera que lo remitan siempre a sus posiciones de equilibrio; y, (ii) servirían como un “colchón de liquidez” en contextos de crisis

sistémicas y ayudarían a una recuperación más rápida del sector bancario y financiero porque transferirían activos líquidos y frescos a la banca privada internacional en contextos de pérdidas por apuestas especulativas fallidas.

Ello explica la obsesión del FMI con los activos de reserva. Su programa económico de ajuste estructural está hecho para eso: para crear activos de reserva con fines de precaución y estabilidad monetaria y financiera.

El FMI conceptualiza de la siguiente manera a los *activos de reserva*:

“Los activos de reserva son aquellos activos externos que están fácilmente disponibles y bajo el control de las autoridades monetarias para satisfacer las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos, para intervenir en los mercados cambiarios a fin de afectar el tipo de cambio y para otros fines relacionados (como mantener la confianza en la moneda y la economía y servir como base para el endeudamiento externo)”. (IMF, 2015, pág. 6), (FMI, 2009, pág. 118).

En el programa de ajuste estructural los *activos de reserva* están relacionados con los “*liquidity buffers*”. Los activos de reserva se caracterizan por el control efectivo y la capacidad de disponibilidad inmediata e incondicional que tendría la autoridad monetaria, básicamente el Banco Central, sobre ellos; de ahí que el FMI establezca que “solo los derechos sobre activos externos que sean realmente propiedad de las autoridades monetarias se pueden considerar activos de reserva” (FMI, 2009, pág. 119).

Para poder gestionar, manejar, invertir, utilizar y disponer de esos activos de reserva el Banco Central debe ser independiente y autónomo del gobierno central. Sin autonomía e independencia del Banco Central las reservas internacionales no pueden convertirse en activos de reserva. En el caso de los Fondos Soberanos de Inversión, por ejemplo, si sus recursos no están a disposición inmediata y discrecional del Banco Central, entonces, no son activos de reserva.

Los activos de reserva están conformados por: (i) oro monetario; (ii) derechos sobre activos de las autoridades monetarias; (iii) títulos de deuda a corto y largo plazo; (iv) participaciones de capital y fondos de inversión; (v) derivados financieros; y, (vi) otros derechos sobre activos. Su gestión y manejo es exclusivo del Banco Central.

¿Por qué es necesario mantener activos de reserva? Según el FMI por las siguientes razones:

Para casi todas las economías, ya sean desarrolladas, emergentes o en desarrollo, mantener reservas prudentes, junto con políticas y fundamentos sólidos, puede traer beneficios significativos. Reducen la probabilidad de crisis de balanza de pagos, ayudan a preservar la estabilidad económica y financiera frente a presiones sobre los tipos de cambio y condiciones de mercado desordenadas, y crean espacio para la autonomía de las políticas. Si bien las reservas tienen estos importantes beneficios, también conllevan un costo de oportunidad: generan una tasa de retorno menor que la que se podría lograr si los recursos se usaran de manera diferente. Estos costos son un factor importante a considerar cuando los países deciden cuál es su nivel “apropiado” de reservas para fines precautorios. (IMF, 2024d).

Las necesidades de reservas mantienen la confianza en la administración del tipo de cambio de equilibrio, y tienen fines de precaución monetaria cuya importancia se

conforma a partir de la crisis financiera de 2008. La crisis financiera avala la necesidad de *reservas internacionales para fines de precaución* ante la posibilidad de nuevas crisis sistémicas; en efecto, para el FMI:

La experiencia durante la crisis financiera mundial sugiere la utilidad de las reservas para las economías de mercado avanzadas (MA), donde algunas de ellas utilizaron las reservas para limitar las presiones y disfunciones del mercado. (IMF, 2015, pág. 6).

Las “reservas ... son principalmente un colchón de liquidez” (IMF, 2013(a), pág. 9). Sin embargo, la actuación de la Reserva Federal de EEUU durante la crisis de 2008 cuando utilizó otros mecanismos monetarios como los créditos swap, o los créditos de *facilidad cuantitativa* (Quantitative Easing), demostraron que hay varias formas de constituir “*liquidity buffers*”. Y así lo reconoce el FMI, por ejemplo: “Inmediatamente después de la crisis de 2008, las líneas swap de la Reserva Federal de Estados Unidos proporcionaron a varios países una importante liquidez en dólares” (IMF, 2015, pág. 7), y en 2011 el FMI indicaba que las “reservas también resultaron útiles para amortiguar el impacto de la actual crisis financiera mundial” (IMF, 2011a, pág. 35).

Este contexto hace que ahora el FMI sea más laxo a la hora de considerar los activos de reserva. Así, incluso las líneas de crédito de las multilaterales pueden ser usadas como *buffers*: “Las líneas de crédito de las IFI son complementos a las reservas durante períodos de mayor estrés” (IMF, *ibídem*). De hecho, “las líneas de crédito contingente proporcionadas por las IFI tenían características similares a las de las reservas” (IMF, 2013(a), pág. 9).

Es por ello que los créditos del FMI nunca se destinan al financiamiento al desarrollo porque, ahora, su destino real es convertirse en *activos de reserva*. Lo mismo con el crédito externo a través de la emisión de bonos que consta en los programas económicos del FMI. Esa nueva emisión de bonos soberanos tampoco está vinculada al financiamiento al desarrollo, sino que su destino es convertirse en *activos de reserva*. Por eso la preocupación del FMI de crear, para el país, condiciones de retorno y acceso a los mercados financieros internacionales.

¿Cómo saber si la cantidad de reservas son suficientes? Para el FMI: “la suficiencia de las reservas se evalúa por su capacidad para prevenir o mitigar los shocks externos” (IMF, 2011a, pág. 11), y ha creado su propia metodología denominada ARA (Evaluación de la suficiencia de reservas). En ese sentido, el criterio del FMI, al igual que con las metas del programa de consolidación fiscal, son de maximizar en la medida de lo posible su volumen habida cuenta que los shocks externos o crisis sistémicas son, según la expresión de Taleb, *cisnes negros*.

Si el objetivo del programa de ajuste del FMI está en constituir *activos de reserva* con fines precautorios ante eventos de crisis sistémica, y si ese volumen de activos de reserva es discrecional porque está hecho para “prevenir o mitigar” shocks externos que, por definición son impredecibles, entonces no hay baremo posible para constituir activos de reservas con la exactitud deseada, porque siempre serán solo una aproximación a la profundidad de la crisis sistémica; si solo son una aproximación ante esas probables crisis, entonces, un país casi por definición siempre tendrá problemas de balanza de pagos, al menos desde la particular visión del FMI.

En efecto, en el centro de todo el programa de ajuste subyace la sustentabilidad o, si

se prefiere, el equilibrio de la balanza de pagos como razón fundamental. Según el FMI: “Los programas respaldados por el Fondo están diseñados para ayudar a un miembro a resolver sus problemas de balanza de pagos y restablecer su viabilidad externa a mediano plazo” (IMF, 2024c, pág. 76); de hecho, el programa GRA que sustenta la línea de crédito SAF del FMI “está diseñado para restaurar la viabilidad externa a mediano plazo del miembro y resolver el problema de la balanza de pagos dentro del período del programa” (IMF, 2024c, pág. 76); por ello, lo más importante es definir de la forma más precisa posible el problema que, según el FMI, afecta a la balanza de pagos y la forma por la cual sus desequilibrios inciden en la economía en su conjunto.

El FMI considera que:

Existe una necesidad basada en la “balanza de pagos” de un país miembro cuando éste tiene un déficit de balanza de pagos según las definiciones aceptadas de balanza de pagos, teniendo en cuenta la distinción entre transacciones “por encima de la línea” y “por debajo de la línea” (las transacciones por debajo de la línea incluyen los cambios en los activos de reserva, el endeudamiento externo oficial, la reestructuración de la deuda y las donaciones de organismos oficiales extranjeros). (IMF, 2024c, pág. 17).

Este déficit en balanza de pagos puede provocarse por una disminución abrupta del precio de los commodities (el petróleo, por ejemplo), por un ciclo recesivo de la economía global, por un incremento súbito de la tasa de interés de la FED, por una masiva fuga de capitales, entre otros. Este déficit en balanza de pagos pone en riesgo el financiamiento del país a sus importaciones, a sus pagos financieros y a la cobertura al tipo de cambio. Por ello, el criterio que le acompaña siempre es de corto plazo y, también por eso, el FMI no puede ser una institución de financiamiento al desarrollo.

De otra parte, el FMI considera importante un seguimiento, dentro de la balanza de pagos, a la balanza comercial y su capacidad de generar recursos que puedan convertirse en *activos de reserva*, conforme lo siguiente:

Existe una necesidad basada en la “posición de reservas” de un país miembro cuando éste tiene una posición de reservas brutas relativamente débil. Esto requiere un ejercicio de criterio y es un análisis específico de cada país, ya que la suficiencia de las reservas depende de factores como el volumen y la variabilidad de las exportaciones e importaciones de un país, el comportamiento pasado de las reservas, los factores estacionales y el tamaño de los pasivos a corto plazo. El FMI tiene un margen considerable para el ejercicio del criterio a la hora de determinar la necesidad en función de la posición de reservas de un país miembro... (IMF, 2024c, pág. 17)

Ahora bien, el FMI necesita incorporar las posiciones de reservas internacionales, bajo la línea de la balanza de pagos para tener un panorama más claro de la disponibilidad de recursos que tendría el país para cumplir con sus obligaciones financieras en el mercado mundial. Esto les da a los programas de ajuste del FMI “un margen considerable” para “determinar la necesidad en función de la posición de reservas de un país miembro”:

Aunque los programas difieren considerablemente en sus detalles, hay sin embargo un hilo conductor que los une, a saber, la necesidad de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos manteniendo, e incluso fortaleciendo, las condiciones para alcanzar una tasa satisfactoria de crecimiento del producto a

largo plazo de una manera no inflacionaria. (IMF, 1987, pág. 12).

Sin embargo, surge una inquietud: si la fuente de desequilibrio de la balanza de pagos más importante es la cuenta financiera y de capital porque están relacionadas con la especulación financiera y su volatilidad, habida cuenta que incorpora a los *derivados financieros* que son extremadamente volátiles y riesgosos, y muy pocas veces con la cuenta corriente, entonces ¿por qué el FMI concentra toda su atención en la cuenta corriente y no en la cuenta de capital y la cuenta financiera? ¿Por qué añade los derivados financieros (armas de destrucción masiva según el informe del Congreso de EEUU) a la balanza de pagos?

Al incorporar los derivados financieros a la balanza de pagos el FMI integra a la *banca a la sombra* y añade un elemento de volatilidad permanente y sistémica a todo el sistema de balanza de pagos. En efecto, en su comparecencia al Congreso de Estados Unidos en la Comisión encargada de analizar las causas de la crisis financiera de 2008, Warren Buffet, ejecutivo principal de Berkshire Hathaway Inc., consideraba a los derivados financieros como “demasiado peligrosos” y “extremadamente difíciles de comprender para los participantes del mercado, los reguladores y los inversionistas”. (National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, 2008, pág. 49).

Así pues, la respuesta está en que el FMI tiene capacidad normativa y prescriptiva sobre la cuenta corriente pero no sobre la cuenta de capital. ¿Por qué el FMI no tiene influencia e incidencia sobre la balanza de capital y la balanza financiera? Porque este es un ámbito de competencia exclusiva de los bancos privados internacionales y de los capitales financieros transnacionales, su correspondiente industria financiera y la banca a la sombra. El FMI es una entidad subordinada de esas dinámicas y por ello no puede someterla a ningún tipo de prescripción.

Por tanto, la esfera de influencia del FMI es la cuenta corriente de balanza de pagos, de ahí que haya desarrollado un enfoque teórico que vincule directamente este saldo en cuenta corriente con el ciclo ahorro inversión de la economía (recuérdese: el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos “es (el) vínculo con las cuentas nacionales, ya que es igual al saldo ahorro-inversión de la economía” (FMI, 2009, pág. 224)).

La implicación directa de esta relación es que “para el análisis de la balanza de pagos ... la mejora de la cuenta corriente de una economía requiere una reducción del gasto con respecto al ingreso ... una manera de lograr este objetivo es mediante la aplicación de **medidas estructurales** que aumenten la eficiencia de la economía” (FMI, 2009, pág. 241, énfasis agregado). Es decir, hay una relación causal y directa entre el programa económico del FMI y el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos al tiempo que hay una exclusión del principal factor de volatilidad de la balanza de pagos que es la especulación financiera internacional provocada, en lo fundamental, por la banca a la sombra y los derivados financieros.

Sin embargo, caben varias interrogantes que tienen que ver, esta vez, con la evaluación de los programas SAF para el caso específico de la economía del Ecuador y para el periodo 2018-2024: ¿es pertinente el enfoque de crear activos de reservas y ajustar el sector real de la economía en función de las posiciones de balanza de pagos en economías totalmente dolarizadas? Una hipótesis es que el enfoque de balanza de pagos, la supuesta necesidad de su ajuste y la exigencia de mantener activos de reserva no son pertinentes en una economía totalmente dolarizada

porque la dolarización añade elementos de complejidad que afectan el marco estándar de la balanza de pagos y el ajuste. Esto significa que hay una serie de impasses entre la concepción teórica del FMI y la dolarización de la economía.

Estos impasses y contradicciones se explicarán en dos niveles: de una parte, a nivel teórico-conceptual, con una referencia al marco teórico del FMI que se denomina *enfoque monetario de balanza de pagos*; y, de otra, a un nivel pragmático que evidencie el real funcionamiento de una economía dolarizada y las distancias que hay entre ese funcionamiento concreto y el enfoque teórico del FMI. El enfoque institucional que devino en la declaratoria de independencia y autonomía del Banco Central, así como la liberalización financiera, fue analizada en la parte tres del presente estudio.

El enfoque monetario en balanza de pagos del FMI

El desafío teórico para el FMI es lograr una explicación que sea convincente entre el sector real de la economía, es decir la producción o aquello que el FMI denomina “ahorro-inversión”, con los saldos de cuenta corriente de balanza de pagos, mientras pone entre paréntesis a la cuenta de capital de balanza de pagos. Se trata, para el FMI, de establecer una relación causal y directa entre dinámicas económicas que, aparentemente, tienen lógicas diferenciadas y específicas.

En la identidad fundamental del Ingreso Nacional medido como Producto Interno Bruto (PIB), se añade el saldo en cuenta corriente al gasto del consumo, la inversión y el gobierno. La cuestión a saber es cómo hace el FMI para extraer de esa identidad el saldo de la cuenta corriente de balanza de pagos y oponerla al ingreso nacional. Para ello el FMI no realiza operaciones funcionales sino contables. Por ejemplo, el consumo es una relación funcional porque depende del ingreso. Para el FMI, en cambio, el consumo es una cantidad agregada que se añade a una identidad contable, aquella del PIB (o Ingreso nacional).

El FMI no trabaja nunca a nivel teórico con ecuaciones de ningún tipo sino únicamente con identidades contables. Es gracias a esa manipulación de identidades contables que permite igualar el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos con el ingreso nacional menos la absorción. Ese es su primer paso para conformar un enfoque teórico propio al que denomina: *enfoque monetario en balanza de pagos*.

El *enfoque monetario de balanza de pagos* es una creación propia del FMI y tiene sus antecedentes en los modelos teóricos de Polak y de Robichek quienes diseñaron sus coordenadas fundamentales a partir de las cuales el FMI lo único que ha hecho, desde entonces es sumar aportes teóricos, pero sin alterar la estructura básica del modelo:

Los trabajos de Polak (1957) y Robichek (1967, 1971) parten de la proposición de que en una economía abierta que opera bajo un tipo de cambio fijo, la oferta monetaria es una variable endógena influenciada por los superávits y déficits en la balanza de pagos, y no un instrumento de política exógeno como se suponía habitualmente en los modelos de economías cerradas (IMF, 1987, pág. 12).

Este enfoque monetario de balanza de pagos: “puede considerarse una teoría relativamente general del comportamiento a largo plazo que abarca una variedad de modelos de ajuste a corto plazo” (IMF, 1987, pág. 18), por ello, la consideración de la balanza de pagos como un fenómeno monetario forma parte del marco teórico del FMI desde casi sus inicios:

La naturaleza monetaria de la balanza de pagos y la distinción establecida entre dinero de origen externo (reservas internacionales) y dinero de origen interno (crédito interno) también tienen una historia bastante larga en las operaciones del Fondo. (IMF, 1987, pág. 12).

¿Qué significa, en definitiva, considerar a la balanza de pagos como un fenómeno monetario? Significa suponer que el saldo de balanza de pagos altera la cantidad de dinero en la economía y, por tanto, tiene efectos inflacionarios. Esa alteración se debe a la necesidad de financiamiento al déficit fiscal que tiene el gobierno por el excesivo gasto fiscal. En otros términos, para el FMI hay una relación casi directa entre la inflación, déficit fiscal y el déficit de la balanza de pagos. De esta manera, el FMI se vincula con las teorías monetaristas de la inflación y comparte el mismo esquema teórico de Milton Friedman, entre otros. Es por eso que el marco teórico del FMI pertenece a la teoría económica ortodoxa, o neoclásica, es decir, neoliberal.

La vinculación entre la balanza de pagos y el déficit fiscal se realiza, desde el FMI, a partir del *enfoque de la absorción*. Ambos enfoques comparten, además, la visión ortodoxa de la economía que considera que la inflación siempre y en todo momento es un fenómeno monetario producto de lo que ellos denominan la *neutralidad de la moneda*, así “en el centro de cada programa relacionado con el Fondo hay un marco básico de programación financiera basado en los conceptos” antes descritos (IMF, 1987, pág. 13) (Polak, 2001, pág. 6).

El enfoque monetario de balanza de pagos supone varias hipótesis:

- (i) una oferta monetaria endógena, es decir, la capacidad que tiene el Banco Central de emitir dinero primario y manejar la base monetaria (la cantidad de dinero que circula en la economía y aquella que está en depósitos a la vista);
- (ii) una relación directa entre la oferta monetaria y los saldos de balanza de pagos de tal manera que los saldos en cuenta corriente afectan la cantidad de dinero existente en la economía;
- (iii) una demanda de dinero independiente de los cambios en el crédito interno (“la demanda de dinero es efectivamente independiente de los cambios en el crédito interno” (IMF, 1987, pág. 13);
- (iv) asumir el hecho de que el crédito interno no financia la producción (el sector real de la economía), es decir, se exogeniza el crédito interno;
- (v) el financiamiento a la producción es exógena (vía balanza de pagos);
- (vi) la cuenta corriente de la balanza de pagos será igual al ingreso nacional menos la absorción;
- (vii) la cuenta corriente de balanza de pagos se descompone en los activos de reserva y el financiamiento externo neto;
- (viii) la inflación es un componente de la demanda de dinero.

Como puede apreciarse son hipótesis bastante restrictivas e irrealistas. Es muy difícil suponer que el crédito interno esté separado del financiamiento a la producción y el consumo, y es más difícil aún suponer que hay una relación causal entre la oferta monetaria de la economía y los saldos de cuenta corriente.

De otra parte, el modelo del enfoque monetario de balanza de pagos asume que el mecanismo de transmisión de la balanza de pagos hacia la oferta monetaria y la

demanda monetaria son las importaciones. De esta manera, si el crédito interno aumenta, entonces se incrementa el ingreso nominal y esto, a su vez, presiona a las importaciones que se financian con reservas internacionales.

Sin embargo, en este modelo del FMI es necesario advertir algunos aspectos: (i) no se especifican las importaciones (porque si son importaciones de bienes intermedios y de capital, entonces esto incrementa la eficacia marginal del capital y, por tanto, hay posibilidad de pagar las importaciones desde la producción); (ii) el FMI asume que las importaciones se financian directamente con reservas cuando pueden financiarse, y de hecho así lo hacen, con cartas de crédito de la banca privada internacional con la participación, por supuesto, de la banca privada doméstica; y, (iii) el modelo asume que el Banco Central, que es la entidad que maneja y controla las reservas internacionales, puede actuar como banca de exportaciones-importaciones (algo así como un Eximbank), cuando sus marcos institucionales y legales, generalmente, no se lo permiten.

Con este modelo, el FMI razona de la siguiente manera: (i) el excesivo gasto fiscal conduce al déficit fiscal y a un incremento de la absorción. Ese incremento de la absorción (consumo, gasto del gobierno e inversión) ejerce presión sobre las reservas internacionales que son la forma por la cual se financian las importaciones; (ii) el gobierno intentará financiar el déficit fiscal con financiamiento externo neto; (iii) el incremento de la absorción provocado por el excesivo gasto público provocará un incremento de importaciones que deterioran los activos externos netos (las reservas internacionales); (iv) el incremento de la absorción genera, además, presiones inflacionarias porque el gobierno intentará cubrir el déficit con crédito interno; (v) el crédito interno neto por tanto solo produce inflación y no financia la producción.

Como se ha exogenizado de manera arbitraria la producción con respecto del crédito interno, entonces “un aumento del crédito interno provocaría una divergencia entre la demanda de dinero y la oferta de dinero” (IMF, 1987, pág. 14). Teóricamente, un incremento del crédito interno está asociado directamente con la producción y el consumo, pero en el enfoque teórico del FMI, un incremento del crédito interno está por fuera de la relación con la producción y el consumo, es una creación de dinero adicional que solo provocará inflación. Para evitar esa inflación ese excedente monetario tiene que ser “esterilizado” por activos externos netos.

Sin embargo, en el Manual de Balanza de Pagos y Posición de la Inversión Internacional, el FMI da un paso más en la radicalización de este modelo. En el capítulo 14 de este Manual: “Cuestiones diversas en torno al análisis de la balanza de pagos y de la posición de inversión internacional”, el FMI considera que hay una desigualdad entre el ahorro y la inversión que es compensada por el saldo de cuenta corriente de balanza de pagos:

Eso significa que el saldo en cuenta corriente es un reflejo exacto del comportamiento del ahorro y la inversión en la economía. Por lo tanto, al analizar las variaciones del saldo en cuenta corriente de una economía es importante comprender cómo reflejan las fluctuaciones del ahorro y de la inversión. Por ejemplo, un aumento de la inversión con respecto al ahorro tendrá el mismo impacto en la cuenta corriente —al menos a corto plazo— que una disminución del ahorro con respecto a la inversión. (FMI, 2009, pág. 241).

No hay evidencia teórica por parte del FMI, más allá de un juego de identidades

contables, de que el ahorro sea diferente de la inversión y que, además, llama la atención que tanto el ahorro como la inversión no tengan ninguna relación funcional con la tasa de interés sino con la cuenta corriente de balanza de pagos. Es una maniobra contable forzada que busca por todos los medios indicar la importancia que tiene la balanza de pagos no solo para la demanda monetaria, sino también para equilibrar el ahorro con la inversión.

Esa inclusión forzada de conceptos sin una matriz teórica que los integre epistemológicamente también se puede apreciar en la forma por la cual el FMI integra la noción del *déficit fiscal* en el modelo del enfoque monetario en balanza de pagos:

El hecho de que la inclusión de los déficits fiscales se presente aquí como una extensión del enfoque básico de programación financiera no debería ocultar la frecuente importancia de los déficits fiscales en la creación de desequilibrios iniciales y el hecho de que los desequilibrios a menudo deben abordarse en gran medida mediante el ajuste fiscal (IMF, 1987, pág. 16).

El enfoque monetario de balanza de pagos, finalmente, define al crecimiento de la absorción por el excesivo gasto fiscal que conduce al déficit fiscal como el centro neurálgico que relaciona la producción nacional, la demanda y oferta monetaria y el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos. Entonces, si la absorción es la responsable del desequilibrio de balanza de pagos, la única forma de remitir a la economía a una “senda fiscal sostenible” que proteja las reservas internacionales, es reduciendo la absorción.

En efecto, según el FMI:

Si se supone que M^d (demanda monetaria, P.D.) es una función de unas pocas variables y que estas variables son independientes de la D (crédito interno), entonces la conclusión sigue siendo que un techo para la A (absorción) determinará R (las reservas internacionales), es decir, la balanza de pagos. (IMF, 1987, pág. 14).

A la reducción de la absorción y el fortalecimiento de las reservas internacionales con activos de reserva se le considera un paso previo para que el mercado se autorregule a sí mismo y conduzca a la economía nuevamente a posiciones de equilibrio.

Hay una creencia en el FMI, que forma parte de su marco epistemológico, de la capacidad taumatúrgica que tienen los mercados de corregirse a sí mismos y llegar de su propia mano al equilibrio de tal manera que, una vez tomados los correctivos necesarios, la economía tenderá hacia el equilibrio “cuando todos los ajustes se hayan realizado por sí solos... con el tiempo el esperado proceso de ajuste comenzará a tener efectos.” (IMF, 1987, págs. 20-21)

Como la demanda de dinero es inestable en el corto plazo, pero estable en el largo plazo: “La demanda de dinero se considera estable durante períodos de un año o más, en lugar de a muy corto plazo... con el tiempo el esperado proceso de ajuste comenzará a tener efectos.” (IMF, 1987, pág. 20), entonces la definición de la temporalidad del ajuste de balanza de pagos es una cuestión clave para el FMI.

En efecto, ¿qué pasa con ese programa de ajuste de balanza de pagos si la coyuntura se resuelve antes y el mercado mundial retorna a sus posiciones iniciales? En ese escenario, ¿va el FMI a suspender el ajuste estructural o, igual, va a seguir

imponiéndolo? El FMI actúa de tal forma que, una vez en marcha el ajuste, le es absolutamente independiente e irrelevante la coyuntura de balanza de pagos.

El FMI lo establece de manera clara, este escenario de cambios abruptos “no implica que un enfoque monetario sea completamente irrelevante para el análisis de corto plazo de la balanza de pagos.” (IMF, 1987, pág. 21). Hay una tensión dialéctica en la concepción del tiempo para el FMI: los desajustes de balanza de pagos siempre son temporales, pero el enfoque teórico-metodológico y la estrategia de intervención del FMI son, en cambio, *a*-temporales. Por ello, el FMI resuelve esta tensión dialéctica desde la ideología: “el período de largo plazo en el que se puede aplicar este enfoque puede ser sólo de un año.” (IMF, 1987, pág. 21). Eso le posibilita poner un límite a la actividad económica a partir de límites “a la expansión del crédito interno al sector público”, un límite que, además, debe ser “consistente con una meta de balanza de pagos y el flujo objetivo de crédito al sector privado” (IMF, 1987, pág. 24).

De esta forma, puede apreciarse que esta construcción teórica denominada enfoque monetario en balanza de pagos, está construida, a nivel epistemológico, de una forma muy leve; sin embargo, no puede entenderse el programa de ajuste estructural sin este marco teórico. Pero hay una cuestión de fondo: ¿Este marco teórico del FMI es coherente para comprender a una economía totalmente dolarizada?

La construcción arbitraria de activos de reserva en contextos de dolarización total

Una economía totalmente dolarizada ha desplazado a su moneda nacional por el dólar norteamericano para todas sus transacciones. En una economía dolarizada no hay tipo de cambio y la oferta monetaria se transforma en una función exógena a la economía. El país pierde capacidad de emisión y depende de sus flujos de divisas, es decir, de la balanza de pagos, para sostener su base monetaria y el crédito interno.

Esto tiene consecuencias inmediatas: (i) al perder la capacidad de emisión monetaria, la inflación también se exogeniza de la oferta monetaria y, en consecuencia, ya no es pertinente la relación entre demanda monetaria e inflación; (ii) el Banco Central pierde la posibilidad de actuar como prestamista de última instancia porque carece de emisión monetaria; (iii) los activos de reserva no cumplen ninguna función macroeconómica porque ya no existe tipo de cambio y tampoco existe prestamista de última instancia; (iv) la balanza de pagos se convierte en indicador monetario directo y los multiplicadores monetarios adquieren relevancia y el crédito interno tiene la misma consistencia que el crédito externo (porque ambos están en dólares americanos).

Sin embargo, cuando se analiza el modelo teórico del FMI se puede apreciar que hay varios problemas de orden epistemológico con respecto al funcionamiento real de una economía dolarizada; en efecto:

- (i) en dolarización las variables endógenas son diferentes a las variables exógenas, esto es, el consumo, la inversión y el gasto del gobierno son variables exógenas que no están determinadas por el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos;
- (ii) la balanza de transferencias de balanza de pagos (el ingreso secundario) es importante porque tiene relación directa con las remesas de migrantes que, a su vez, incrementa al consumo que, de otra parte, ejerce presión sobre las importaciones, no necesariamente sobre la inversión;

- (iii) el FMI calcula el saldo de cuenta corriente como una posición contable a fines de un periodo y como resultado de tres balanzas que tienen lógicas diferentes: la balanza comercial que depende, fundamentalmente, de la elasticidad-precio de exportaciones e importaciones; la balanza de servicios y rentas (ingreso primario) que depende, básicamente, del diferencial de tasas de interés; y, la balanza de transferencias (ingreso secundario), que depende, en lo básico, de remesas de migrantes y de la cooperación al desarrollo;
- (iv) el sistema de dolarización en el Ecuador no está en función de posiciones de saldos contables por periodo, sino por flujos de entrada-salida que son continuos y que se proyectan al largo plazo;
- (v) las importaciones, en dolarización, se financian con “cartas de crédito” otorgadas por el sistema bancario privado y sus corresponsables en el exterior.

Por lo que puede deducirse que, al menos en un sistema totalmente dolarizado funcionan lógicas diferenciadas con la metodología de balanza de pagos del FMI y que establecen una relación más compleja entre dolarización y el ciclo ahorro-inversión doméstico.

Como el mismo FMI lo reconoce las implicaciones de la igualdad entre ahorro e inversión con el saldo de balanza de pagos, a largo plazo, puede ser diferente (FMI, 2009, pág. 241), si al largo plazo se añaden las complejidades de la dolarización puede concluirse, provisionalmente por supuesto, que el enfoque monetario de balanza de pagos y su correlato metodológico en el manual de balanza de pagos del FMI no se cumplen o no coinciden con la realidad de una economía totalmente dolarizada.

De otra parte, ¿necesitan reservas los países dolarizados?, el FMI responde lo siguiente:

Las necesidades de reservas de las economías dolarizadas (o, mejor dicho, sus necesidades de moneda extranjera) pueden ser diferentes a las de otros países. Por un lado, pueden ser menores dada la ausencia de riesgo cambiario; por el otro, las necesidades de liquidez en moneda extranjera del sector bancario pueden ser, en principio, muy elevadas en ausencia de emisión de moneda local, hasta el punto de que tal vez no sea práctico tratar de hacer frente a ese riesgo con la disponibilidad de moneda extranjera, sino más bien recurrir a un régimen de supervisión fuerte (IMF, 2011a, pág. 28).

Empero, el FMI reconoce que en el caso de economías dolarizadas: “la necesidad de mantener reservas para fines de intervención en los mercados cambiarios no resulta pertinente para definir los activos de reserva”. (FMI, 2009, pág. 118). Con eso, la dolarización deja sin una de sus funciones claves a los activos de reserva.

Por eso llama la atención la siguiente afirmación del FMI: “el marco descrito para analizar la balanza de pagos se explica independientemente del régimen cambiario adoptado por la economía” (FMI, 2009, pág. 247), porque en un régimen cambiario de dolarización por supuesto que cambia el marco de la balanza de pagos que se transforma directamente en indicador monetario de tal manera que no hay distinción alguna entre crédito interno y financiamiento internacional.

El mismo FMI reconoce que en casos de dolarización total de la economía esta no necesitaría activos de reserva porque la liquidez monetaria es una función de los

flujos de la balanza de pagos. De ahí que la función más relevante para los activos de reserva en contextos de dolarización, según el FMI, sea más bien mantener altos niveles de reservas para aval o garantía de deuda externa:

Las economías totalmente dolarizadas pueden necesitar reservas de liquidez en la moneda extranjera adoptada para respaldar la liquidez de las instituciones financieras nacionales y como amortiguador para el financiamiento gubernamental (IMF, 2024c, pág. 146).

En el caso del Manual de Balanza de pagos del FMI, se puede advertir que no existe un marco teórico con respecto a la dolarización. Ha desarrollado un marco para los acuerdos regionales, las uniones monetarias y económicas, así como las uniones regionales, pero no es cierto que sea un marco que permita entender la “adopción unilateral de una moneda extranjera (como ocurre en una dolarización)” (FMI, 2009, pág. 275), como afirma el manual de balanza de pagos del FMI.

En efecto, para el FMI “el exceso de inversión respecto del ahorro quedará reflejado en un déficit en cuenta corriente, que puede financiarse con una entrada financiera neta” (FMI, 2009, pág. 245). Empero, la cuestión es más compleja porque un incremento de la inversión sobre el ahorro aumenta la eficacia marginal del capital, a través del efecto multiplicador aumenta el empleo, aumenta el crédito interno, aumenta el consumo y aumenta la recaudación tributaria.

Estos efectos pueden provocar cambios en la balanza de pagos, pero esos cambios no tienen efectos casuísticos, es decir, no alteran fundamentalmente la dinámica de los multiplicadores y las propensiones marginales. El mismo FMI lo reconoce, si actúa el crédito interno, entonces “no habría vínculo directo entre el aumento del gasto interno y el financiamiento externo” (FMI, 2009, pág. 246).

Entonces, ¿por qué el programa de ajuste redujo el crédito interno cuando no había necesidad de ello? La respuesta está en la ortodoxia teórica del enfoque monetario de balanza de pagos. Para fortalecer las reservas internacionales, el FMI obligó al país a sacrificar a todo su Estado y su posibilidad de garantía de derechos.

Dolarización: el enigma sin resolver para el FMI: la dolarización en el Ecuador

A inicios del año 2000, por una serie de circunstancias, el Ecuador fue uno de los primeros países de la región en adoptar la dolarización total de su economía y reemplazar su moneda nacional por el dólar americano (Paez , 2004).

En más de dos décadas de dolarización y con diferentes regímenes políticos, la experiencia del modelo monetario puede resumirse de la siguiente manera a partir de experiencias concretas que se registran del funcionamiento real de este esquema monetario:

- La oferta monetaria, sobre todo la base monetaria (es decir la cantidad disponible de dinero para transacciones monetarias en poder del público y en depósitos a la vista), es una función de los flujos de la balanza de pagos, en consecuencia, la oferta monetaria es exógena (la cantidad de dinero no depende de lo que haga el Banco Central sino de la diferencia entre ingresos y egresos de balanza de pagos);
- Si la oferta monetaria es exógena entonces no hay diferencias entre el crédito interno y el financiamiento internacional, porque ambos son en dólares y el dinero es fungible (un dólar es exactamente igual a otro);
- La demanda monetaria, en cambio, es endógena y depende del crédito

interno, de las transferencias de migrantes, de los costos de transacción del sistema financiero y del nivel de precios relativos;

- El regulador de los flujos de entrada y salida de dólares en la economía de la balanza de pagos es el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) y, de otra parte, el Coeficiente de Liquidez Doméstica (CLD), es decir, la cantidad máxima de dinero que los bancos privados pueden mantener en depósitos en el exterior, por lo que la importancia del encaje bancario, en cambio, tiende a ser mínima;
- El crédito interno está relacionado con los niveles de ahorro interno que no tiene relación con el ahorro externo (deuda externa, sea pública o privada); por tanto, el consumo y la inversión son una función del crédito interno;
- El déficit fiscal está asociado, de conformidad con la ley, con la acumulación de activos físicos y, por consiguiente, con la eficacia marginal del capital (el rendimiento del capital al largo plazo es mayor que la tasa de interés real), esto quiere decir que la inversión pública tiene efectos multiplicadores importantes en el ingreso y en el crédito interno;
- El multiplicador monetario es clave y cumple una función de ampliación de la base monetaria sobre todo en el caso de las remesas de migrantes y los quintiles de más bajos ingresos;
- Paradójicamente, los pocos niveles de inclusión financiera hacen que el multiplicador monetario sea más importante en los estratos populares y de economía informal, por lo que en esos sectores existe una mayor velocidad de circulación del dinero;
- El Banco Central pierde su condición de prestamista de última instancia y ha sido necesario construir una arquitectura institucional de protección de depósitos por fuera del Banco Central (en este caso el fideicomiso de la Corporación de Seguro de Depósitos, COSEDE);
- Las reservas internacionales pierden toda función macroeconómica porque no deben cubrir el tipo de cambio y son solamente posiciones de liquidez para cumplir con compromisos externos exclusivamente del sector público, fundamentalmente deuda externa y pagos al exterior (compra de combustibles). Las reservas internacionales no cubren pasivos bancarios privados y se registran en una cuenta aparte de las reservas internacionales;
- El sistema de precios relativos se transforma por la capacidad adquisitiva que tiene el dólar y las importaciones tienden a producir desinversión privada por menor importación de bienes de capital y mayor importación de bienes de consumo; sin embargo, puede advertirse que en el ciclo económico de la dolarización las exportaciones regularon el volumen de las importaciones;
- Hay una mayor apertura económica. El índice de apertura económica en todo el periodo de dolarización en el Ecuador, es de alrededor de dos tercios de su PIB;
- La dolarización tiende a disminuir los costos de transacción en los envíos al exterior y tiende a estimular la fuga de capitales, de ahí la importancia del impuesto ISD, que actúa como un impuesto de comportamiento para frenar la formación de activos externos netos;
- La dolarización en el país ha podido sobrevivir más de dos décadas gracias al incremento de exportaciones, tanto petroleras como no petroleras; al envío de remesas de migrantes y al control de la fuga de capitales a partir del ISD.

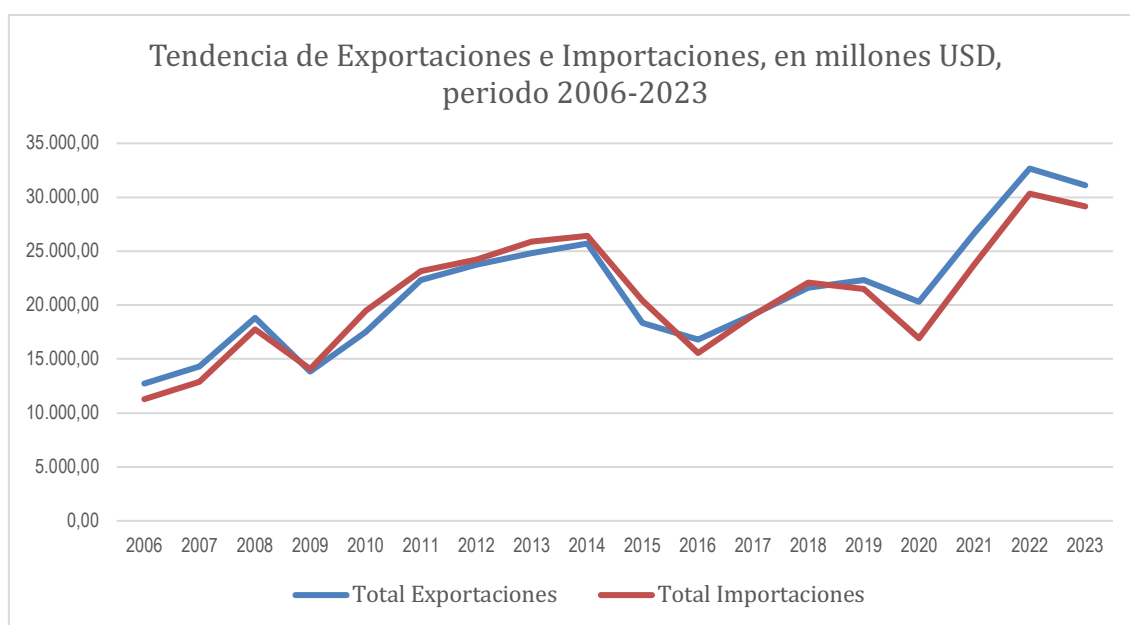
En ningún caso la dolarización dependió de las posiciones de reservas internacionales;

- Ni los saldos negativos ni los saldos positivos de cuenta corriente de balanza de pagos influyeron de ninguna manera en la oferta monetaria ni, tampoco, en la demanda monetaria;
- En el periodo 2001-2019, la dolarización no se mantuvo por el crédito externo sino por el crédito interno;
- No hay casuística entre déficit/superávit fiscal y dolarización;
- No existe ninguna relación entre la base monetaria y los activos de reserva.

Estos elementos configuraron y definieron la arquitectura del esquema monetario de dolarización y han permitido que subsista sin mayor sobresalto por dos décadas y media. Este esquema monetario ha permitido controlar la inflación, ha otorgado certezas a la función consumo dándole estabilidad al largo plazo, y ha permitido un mejor y más amplio desarrollo del sistema crediticio, al tiempo que ha logrado diversificar las exportaciones y sostener las importaciones. Al inicio de la dolarización, en el año 2001, las exportaciones petroleras representaban el 36,81% del total de las exportaciones; en el año 2023 representaban el 25,13% de las exportaciones.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el comportamiento de las exportaciones y las importaciones desde el año 2006, es decir casi al inicio de la dolarización, hasta el año 2023 y se puede constatar la correlación entre estas dos variables, es decir, en dolarización, las exportaciones lograron regular las importaciones:

Ilustración 2 Tendencia de Exportaciones e Importaciones, en millones USD, periodo 2006-2023



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

La imposibilidad teórica del FMI de comprender la dolarización

De los procesos anteriores se puede concluir de forma determinante que el modelo teórico de enfoque monetario de balanza de pagos y de la absorción del FMI son irrelevantes e intrascendentes para comprender el modelo de dolarización del país.

Por tanto, sus prescripciones normativas no encajan con el funcionamiento real de la dolarización y, por el contrario, la ponen en riesgo.

En efecto, el esquema bajo el cual había funcionado la dolarización empieza a transformarse con el desembarco del FMI y del Banco Mundial en el país en el año 2018, porque el FMI tiene otra idea de cómo debe funcionar la dolarización y esa otra idea nace, justamente, de su marco teórico que, por lo que se ha visto, no comprende cómo funciona realmente la dolarización.

En el marco teórico y epistemológico del FMI, lamentablemente, no hay los instrumentos conceptuales para comprender el real funcionamiento de la dolarización en la práctica y esto hace que el FMI establezca condicionalidades estructurales y formas de procedimiento que, a la larga, socavan y deterioran el esquema de dolarización de la economía.

En efecto, el FMI aborda la dolarización con un esquema teórico que es incompatible con los hechos y los datos reales de su funcionamiento; y esto tiene que ver con el hecho de que el enfoque monetario de balanza de pagos, así como su enfoque de la absorción demuestran ser incompatibles con la estructura real de la dolarización por las siguientes razones:

- Para el modelo teórico del enfoque monetario del FMI la oferta monetaria siempre es endógena y, por esta razón, la cantidad de dinero puede absorber los desequilibrios de balanza de pagos. En cambio, en el esquema de dolarización del Ecuador, la oferta monetaria, por el contrario, es exógena y, aunque depende, efectivamente, de la balanza de pagos, pero, a diferencia del esquema conceptual del FMI, no existe el mecanismo de transmisión de la cantidad de dinero sobre la inflación. El esquema monetario de dolarización da cuenta que ha logrado exogenizar la inflación por fuera de la cantidad de dinero (en otros términos, en la dolarización del Ecuador la inflación no se explica por la teoría cuantitativa de la moneda que es el marco teórico estándar del FMI para comprender a la inflación);
- Para el FMI, el saldo en balanza de pagos es comprendido como una posición de saldo a fines de periodo, mientras que, para el esquema de dolarización, la balanza de pagos siempre es un flujo. Esto significa que para la dolarización el déficit/superávit de balanza de pagos como posición de saldos al final del periodo anual no es relevante;
- En el enfoque monetario de balanza de pagos, el crédito interno es una variable independiente del consumo y la inversión; en la dolarización del Ecuador, en cambio, el consumo y la inversión son variables dependientes del crédito interno; y el crédito interno es indistinguible de aquel que proviene del financiamiento externo. Esto es importante porque el enfoque monetario de balanza de pagos neutraliza los efectos del crédito interno para favorecer, en cambio, aquellos del crédito externo que provienen vía balanza de pagos. En dolarización, el crédito interno es fundamental para el consumo y la inversión, por eso, el enfoque monetario de balanza de pagos, al restringir el crédito interno, crea recesión y, paradójicamente, presión sobre la balanza de pagos;
- En el enfoque monetario de balanza de pagos del FMI, el incremento de la absorción causado generalmente por el déficit fiscal disminuye las reservas internacionales y, por tanto, afecta la oferta monetaria y obliga a un mayor

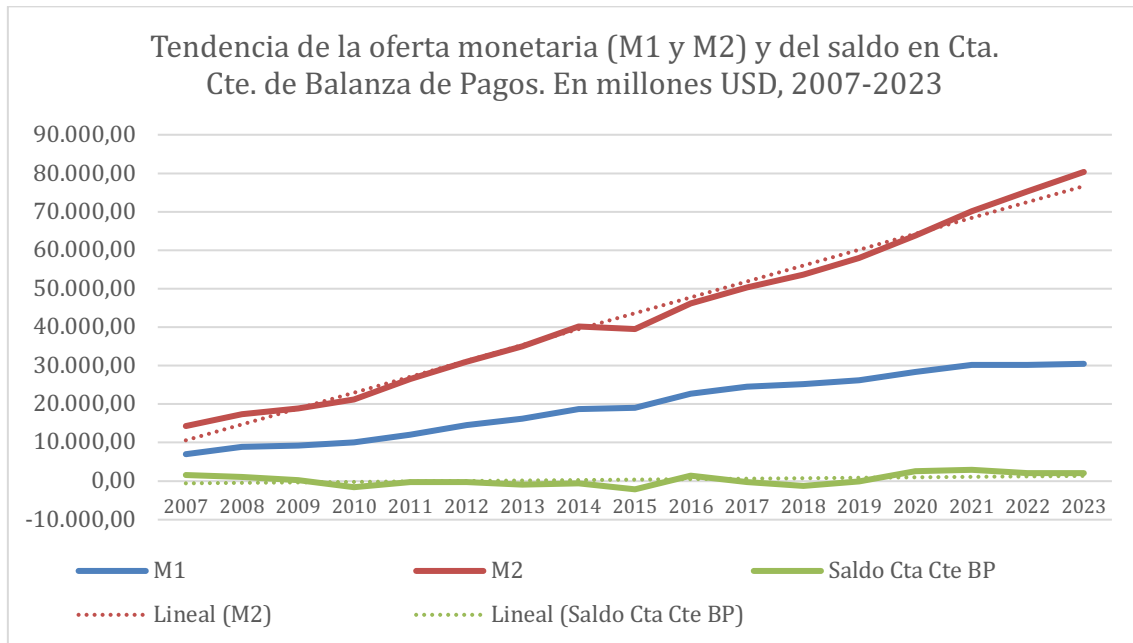
endeudamiento para sostener el gasto público; en la dolarización del Ecuador, el incremento de la absorción no afecta las reservas internacionales porque estas reservas no están conectadas directamente con la oferta monetaria. En otros términos, el país puede tener bajísimos niveles de reservas internacionales, como en efecto ocurrió durante varios años, o altos niveles de reservas internacionales, que eso no influye en la oferta monetaria real, ni en la demanda monetaria ni, tampoco, en los multiplicadores monetarios;

- El programa financiero del FMI apunta a administrar el tipo de cambio para controlar las importaciones, promover las exportaciones y generar ahorros en divisas que son transferidos hacia las reservas internacionales de tal manera que pueden fortalecer sus posiciones de calificación de crédito, especialmente, a nivel internacional. A este conjunto de medidas se las conoce como *desplazamiento del gasto*. En cambio, en la dolarización no existe la posibilidad de administrar el tipo de cambio y hay una tendencia de largo plazo en donde las exportaciones regulan las importaciones, al tiempo que las importaciones producen desinversión y acentúan el consumo interno que se financia con crédito interno;
- En el enfoque monetario de balanza de pagos, la inflación es un variable de la demanda de saldos monetarios reales y, precisamente por ello, el incremento de la absorción crea presiones inflacionarias que solamente pueden resolverse por la vía de crédito externo y disminución de la demanda agregada. En dolarización, en cambio, la inflación no depende de la demanda monetaria sino de un complejo sistema de administración de precios internos creado por el mismo mercado y en donde la absorción tiene una importancia marginal;
- De conformidad con el enfoque teórico del FMI, un incremento de la expansión del crédito interno aumentaría la oferta monetaria y el ingreso nominal que a su vez aumentaría las importaciones y la salida de reservas internacionales y provocaría un desequilibrio en balanza de pagos; sin embargo, las importaciones no se financian con reservas internacionales sino con cartas de crédito que se compensan a nivel bancario internacionalmente y que no afectan en absoluto los niveles de activos de reservas;
- Realignar la cuenta corriente de balanza de pagos con los fundamentales (es decir, el ingreso, la inversión, el consumo, entre otras variables macroeconómicas), a través del programa de ajuste económico del FMI, es irrealista y, además, irrelevante con relación al esquema de dolarización de la economía porque sus variables se explican por fuera del marco teórico del FMI;
- Un componente clave de la dolarización son los costos de transacción que inciden en el sistema de precios relativos. En dolarización, la fortaleza de la moneda ha implicado que los usuarios de la moneda tengan que pagar costos de transacción para su uso y que se incorpora a los precios finales;
- Las reservas internacionales, en el periodo 2007-2019, expresaban activos de reserva del Banco Central para el pago de las obligaciones externas del sector público y no tenían ninguna relación con el sector privado;
- El rol del Banco Central es clave para mantener las especies monetarias en circulación a un costo de transacción mínimo, así como para manejar el sistema nacional de pagos y compensaciones monetarias y financieras. En

ese sentido, para sostener la liquidez, el encaje bancario, en dolarización, siempre fue mínimo.

Los datos indican que no hay relación alguna entre los saldos en cuenta corriente de balanza de pagos y la oferta monetaria medida como M1 (dinero circulante y en depósitos a la vista) y M2 (crédito de los bancos y cooperativas), conforme el siguiente gráfico:

Ilustración 3 Tendencia de la oferta monetaria (M1 y M2) y del saldo en Cta. Cte. de Balanza de Pagos. En millones USD, 2007-2023



Fuente: (Banco Central del Ecuador, varios años).

Del gráfico anterior puede verse que del periodo 2010 a 2018 el país vivió de forma persistente un déficit en cuenta corriente de balanza de pagos, pero la dolarización creció, medida en M1 de 10,14 mil millones de USD en 2010 a 25,25 mil millones de USD en 2018; y, medida en términos de M2, creció de 21,22 mil millones de USD en 2010 a 53,66 mil millones de USD en 2018.

En el periodo 2020-2023, el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos es positivo, pero, básicamente, por cambios en la metodología de cálculo provocados por el FMI.

Por tanto, y de conformidad con el comportamiento histórico de las variables del gráfico, se puede concluir que no hay correlación directa entre el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos y la dolarización.

Estas contradicciones y estas tensiones entre el modelo teórico del FMI y el funcionamiento real de la dolarización se expresan en los diferentes acuerdos SAF con el FMI y, en realidad, ponen en riesgo a la dolarización.

Los Acuerdos SAF con el FMI y la dolarización

A pesar de que el FMI no logra captar ni entender los delicados equilibrios macroeconómicos e institucionales que se generan en una economía totalmente dolarizada y que ameritan una intervención mucho más calibrada y específica, el FMI determinó un programa de ajuste estándar para una economía dolarizada.

Por ello, el FMI se concentra en lograr un ajuste y una compensación en las siguientes variables de balanza de pagos:

- Activos y pasivos externos
- Cuenta corriente de balanza de pagos
- Tipo de cambio real
- Cuenta de capital y financiera
- Inversión y reservas internacionales

Sobre ello, el FMI plantea metas como las siguientes:

A mediano plazo, como resultado del ajuste fiscal y las reformas estructurales que se llevarán a cabo durante el período del programa, se espera que la cuenta corriente alcance un superávit de alrededor del 1,7 por ciento del PIB, lo que realineará la cuenta corriente y el tipo de cambio real con los fundamentos de mediano plazo. (IMF, 2019a, pág. 60)

El FMI espera que la contracción de la demanda agregada, en especial a través de medidas de austeridad y de nuevos ingresos, pueden provocar un incremento de la cuenta corriente de balanza de pagos en alrededor del 1,7% del PIB. Sin embargo, que el saldo de cuenta corriente de balanza de pagos sea del 1,7% del PIB, como lo plantea el FMI, en realidad, y como se había ya analizado, es irrelevante para la dolarización.

En el acuerdo SAF, 2019, el FMI plantea lo siguiente: “La posición externa de Ecuador es más débil que el nivel consistente con los fundamentos de mediano plazo y las **políticas deseables**” (IMF, 2019a, pág. 60, énfasis agregado). Esto es interesante porque añade elementos subjetivos “políticas deseables” con datos objetivos: el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos.

Ante ello, el FMI solo realiza constataciones de elementos que, según su criterio, afectan la balanza de pagos y a los “fundamentales”, como, por ejemplo: “La participación de Ecuador en el mercado de exportaciones no petroleras ha ido disminuyendo.”; “La alta inflación salarial ha erosionado la competitividad internacional del Ecuador”; “El entorno empresarial de Ecuador también es relativamente débil” (IMF, 2019a, págs. 62-64). Esta constatación, en el Acuerdo SAF-2019, permitirían que el ajuste fiscal y las reformas estructurales planteadas por el programa económico del FMI “realinear la cuenta corriente y el tipo de cambio real con los fundamentales de mediano plazo” (IMF, 2019a, pág. 65).

En virtud de que la balanza de pagos opera bajo precios exógenos y que dependen del mercado mundial, como el precio de los commodities, las remesas de migrantes, las tasas de interés internacionales, entre otros, no se ve cómo el programa de consolidación fiscal y de reforma estructural pueda alterar esas variables exógenas. Es decir, el ajuste fiscal y la reforma estructural son, en verdad, y en un esquema monetario de dolarización, irrelevantes para alterar la balanza de pagos.

En efecto, al no existir administración del tipo de cambio y al ser la oferta monetaria exógena y dependiente de los *flujos* de la balanza de pagos, el programa de consolidación fiscal y de reforma estructural pierde toda relevancia e importancia.

Sin embargo, el FMI actúa con respecto a la balanza de pagos bajo el mismo esquema, que en cualquier otra circunstancia; hace gala así de sus “políticas de talla única”, así, en el nuevo acuerdo SAF con el FMI de octubre de 2020, el FMI plantea:

Se considera que la posición externa del país es más débil que el nivel compatible con los fundamentos de mediano plazo y las políticas deseables, y se estima que el tipo de cambio real efectivo está sobrevaluado en aproximadamente un 30 por ciento. Para realinear la cuenta corriente y el tipo de cambio real con los fundamentos de mediano plazo, se emprenderán ajustes fiscales y reformas estructurales durante el período del programa. (IMF, 2020b, pág. 62).

Esto repite, punto por punto, aquello que contenía el acuerdo anterior del año 2019. El FMI asume que se puede realinear la cuenta corriente con ajustes fiscales y reformas estructurales, pero, como ya se había indicado, la cuenta corriente depende de precios exógenos y de circunstancias que tienen que ver con los ciclos económicos del mercado mundial y sobre los cuales el país no tiene ninguna injerencia.

Por tanto, es muy difícil considerar que el programa de consolidación fiscal pueda alterar los determinantes reales de la balanza de pagos. Es decir, se puede presionar por la disminución de las importaciones por la vía de la austeridad, pero un cambio geopolítico puede alterar de un momento para el otro el precio de los commodities y eso, por definición, altera cualquier previsión sobre balanza de pagos.

La dolarización, en virtud de que depende de los flujos de balanza de pagos, puede absorber cualquier volatilidad de esos flujos, porque está preparada para eso, pero no puede depender de los stocks finales de los saldos de balanza de pagos porque esos indicadores no son trascendentes para la dolarización. Por ello, indicar que “La cuenta corriente estuvo cerca del equilibrio en 2019, terminando el año en -0,1 por ciento del PIB, en comparación con -1,2 en 2018.” (IMF, 2020b, pág. 62), es, en realidad, intrascendente e irrelevante.

Sin embargo, hay una contradicción más importante en el programa del FMI y tiene que ver con las reservas internacionales que son un indicador clave del ajuste. Las reservas internacionales se registran en una cuenta independiente de la balanza de pagos. Tal como está diseñado el registro de las reservas internacionales, su relación con la balanza de pagos es, básicamente, con la balanza de capitales, pero mantiene una relación marginal con el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos, porque ese saldo, en general, depende más del sector privado que del Estado.

En el siguiente Acuerdo SAF con el FMI suscrito en mayo de 2024 también se repiten los mismos criterios:

Evaluación general: La posición externa de Ecuador en 2023 fue moderadamente más débil que el nivel que implican los fundamentos y las políticas deseables. El superávit de la cuenta corriente se mantuvo prácticamente sin cambios debido a una disminución de las exportaciones de petróleo y un déficit más amplio en la balanza de servicios, y los datos preliminares muestran cierta recuperación de la balanza comercial en el primer trimestre de 2024. Las reservas siguen estando por debajo de los indicadores de suficiencia. (IMF, 2024a, pág. 41).

Esto nos lleva a una conclusión: en virtud de las contradicciones entre el método, los conceptos y los procedimientos del FMI con respecto a la dolarización, el FMI lleva adelante una estrategia que solo se justifica en el caso que sus fundamentos teóricos de base sean consistentes con la realidad pero que, de no corresponderse a la realidad, pueden provocar daños importantes en el esquema de dolarización. En virtud de ello, el programa económico del FMI, de hecho, pone en serio peligro el esquema de dolarización por las siguientes razones:

Otorga funciones macroeconómicas a las reservas internacionales y las convierte en un colchón de reserva para evitar o, en todo caso atenuar, el riesgo moral en el sistema bancario que existe por la ausencia de un prestamista de último recurso:

En ausencia de un régimen estándar de prestamista de última instancia, se dispone de un fondo de liquidez, financiado por instituciones financieras y con activos externos por un total de 3,5 billones de dólares a finales de 2023. (IMF, 2024a, pág. 7).

Esto, más la liberalización financiera, genera efectos especulativos y de fuga de capitales que ponen en riesgo los niveles de liquidez; pero el FMI ha indicado que en dolarización no es necesario un “colchón de reservas”:

Sin embargo, en el caso de las economías totalmente dolarizadas, la necesidad de un colchón de liquidez cambiaría difiere de la de otros países, ya que por lo general no enfrentan riesgos de descalce cambiario y de divisas (IMF, 2024c, pág. 146)

Habida cuenta que el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) va en contra de su estatuto constitutivo (Art. VIII del Convenio Constitutivo del FMI) que prohíbe las restricciones a libre movilidad de capitales (*Capital Flow Management Measure, CFM*), pero que es una variable clave para controlar la fuga de capitales, su reducción progresiva, conforme consta en el programa del FMI, impide el control a la fuga de capitales y crea un riesgo sobre los niveles de liquidez necesarios para mantener la dolarización;

La contracción de la demanda agregada y la recesión económica no afectan a los determinantes reales de la balanza de pagos y, por tanto, no pueden tener incidencia causal (salvo por coincidencias) sobre los saldos de los flujos netos de la cuenta corriente de la balanza de pagos; por lo que la recesión provocada por el FMI no es determinante ni para la cuenta corriente de la balanza de pagos ni para el esquema de dolarización, pero sí para el conjunto de la economía.

Se ha constatado, por tanto que el FMI no entiende la dolarización total de una economía y, al no comprenderla, la asume de forma estándar y le obliga a seguir un camino de ajuste que no altera en nada la forma de la dolarización pero sí la debilita, porque le prohíbe al país utilizar el crédito interno, cuando el crédito interno tiene la misma forma del financiamiento internacional (ambos son en dólares), y le obliga a mantener activos de reserva ociosos que no pueden cumplir ningún rol en caso de crisis sistémica porque la arquitectura institucional y legal del país no lo permite.

El apego a un esquema teórico como si fuese un dogma, le impide comprender la complejidad que implica la dolarización total de una economía. Al no entenderla, la obliga a cumplir parámetros que la debilitan. Así, el programa de ajuste del FMI, en vez de fortalecer la dolarización se convierte en la más seria amenaza que ha tenido este esquema monetario desde que se impuso a inicios del año 2000. El FMI, con su programa económico, con su dogmatismo teórico y con su incapacidad de comprender cómo funciona realmente la dolarización, prácticamente la pone en cuenta regresiva.

Sexta parte

Las reglas fiscales y la reforma espuria a la Constitución

Uno de los retos de la austeridad fiscal es encontrar la forma por la cual el tamaño, las metas y los objetivos de la consolidación fiscal sean consistentes en el largo plazo y que el sistema político no ceda a la presión social para cambiarlos. En efecto, un nuevo gobierno, presionado por el ciclo político y con necesidad de ganar las elecciones, puede ceder a la “tentación populista” y utilizar los recursos del ahorro forzoso provocado por la consolidación fiscal y utilizarlos en beneficio propio. Puede también salir de la dura disciplina fiscal de la austeridad y relajar el gasto público al tiempo que puede suspender las medidas de ingresos fiscales que son correlativas al ajuste estructural. Puede también, con algo más de capital político, cambiar los marcos institucionales que ha creado el programa de ajuste y revertirlos para satisfacer una necesidad política creada, precisamente, por el ciclo político.

Esto quiere decir que el programa de consolidación fiscal depende, en gran medida, del apoyo que pueda suscitar desde el sistema político y también de la capacidad que tenga el FMI de cambiar las reglas de juego de tal forma que evite cualquier tentación populista y, de esta manera, neutralizar los efectos del ciclo político sobre la condicionalidad estructural. En otros términos, el FMI debe blindar políticamente el programa de consolidación fiscal y la única manera de hacerlo es con cambios institucionales que alteren esas reglas de juego en beneficio de la austeridad, de tal forma que sea casi imposible que la consolidación fiscal tambalee por el ciclo político. Esto implica que el FMI debe superar la contradicción entre la visión de corto plazo inherente al programa de consolidación fiscal con su necesidad de proteger al ajuste en el largo plazo.

¿Cómo hacerlo?, ¿cómo superar esa contradicción? Son cuestiones cuya contestación es fundamental para la pervivencia de la consolidación fiscal. La respuesta para el FMI, por supuesto, es clara: a través del cambio de las reglas de juego a favor de la austeridad. A eso lo denominan “disciplina fiscal”. Y, ¿cómo cambiar las reglas de juego? Pues, con cambios legales que involucren al sistema político para su resolución y aprobación.

Sin embargo, en este caso particular la situación es aún más compleja porque el FMI no se enfrenta solamente a la necesidad de cambiar las reglas de juego de los ingresos y gastos fiscales, sino que también está de por medio la Constitución del país como un obstáculo para hacerlo. Esto quiere decir que la consolidación fiscal tendrá que, al igual que lo hizo con las reformas monetarias, provocar cambios en el marco constitucional del país.

El país está dolarizado lo que significa que el margen de maniobra más importante de su política económica está, precisamente, en la política fiscal. Justamente por ello, la Constitución define a la política fiscal y, como parte de ella, la política presupuestaria, así como al régimen autonómico, como el centro neurálgico de la planificación económica y el régimen de desarrollo. Esta política fiscal está codificada, a su vez, en el *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (COPLAFIP), que integra de manera coherente la política fiscal con la planificación para el desarrollo y con la dolarización de la economía y sus necesidades de liquidez.

Esto quiere decir que, para el FMI, intervenir sobre el COPLAFIP implica intervenir también sobre el conjunto del régimen de planificación para el desarrollo, pero también sobre la política fiscal y toda su arquitectura institucional, procedimientos e instrumentos que le son correlativos. Si el FMI altera el COPLAFIP altera también, de manera concomitante, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones, la Estrategia Nacional Territorial, las preasignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros aspectos.

La planificación del país está tan imbricada en el COPLAFIP y en las leyes del régimen autonómico, con la garantía de derechos establecidos en la Constitución, que no se puede alterar la política fiscal sin, al mismo tiempo, cambiar la Constitución y, en consecuencia, alterar esa garantía de derechos, lo que provoca, como ya se había indicado en el caso de las reformas monetarias y financieras, problemas de interpretación normativa que conducen a aporías y antinomias jurídicas como se comprobará más adelante.

Empero de ello, el FMI hizo caso omiso de las trabas constitucionales para cambiar la política fiscal del país. Procedió de la misma manera que lo hizo con los cambios monetarios: sin considerar la pertinencia constitucional para las reformas que imponía. Así, el programa de ajuste estructural del FMI, consideró que, sin los cambios al COPLAFIP, el ajuste no podía consolidarse en el tiempo y no podría protegerse de las volatilidades del ciclo político.

Estos cambios, finalmente, se emitirán en la reforma al COPLAFIP contenida en la *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas* del año 2020, en pleno contexto de la pandemia del Covid-19 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Se trata de un conjunto de reformas legales fuertes, que alteran de manera radical toda la arquitectura institucional de la política económica del país. Por ejemplo, hasta antes de las reformas impuestas por el FMI, todos los municipios, prefecturas y juntas parroquiales rurales tenían un estatuto constitucional de autonomía política, administrativa y económica que fue suprimido por el FMI porque, según su lógica, nada ni nadie podía estar por fuera del radar del ajuste estructural. Lo curioso del caso y que da cuenta de la permisibilidad y permeabilidad de la institucionalidad, es que la Corte Constitucional o los controles de constitucionalidad de la Asamblea Nacional, nunca lo advirtieron y nunca protegieron el ordenamiento jurídico-constitucional.

Este nuevo marco normativo es uno de los avances más importantes en el ajuste estructural y marcará una de las transformaciones legales más importantes del país desde la aprobación de la nueva Constitución del año 2008. En este marco legal el FMI logra incorporar en las leyes del país su noción de “tamaño del Estado” a partir de una nueva conceptualización del Sector Público No Financiero (SPNF); logra también cambiar el sentido de la planificación pública para ponerla al servicio de las políticas de austeridad e imponer un conjunto de reglas fiscales y una nueva arquitectura institucional al presupuesto del Estado y controlar su cumplimiento, de manera inédita en el país. ¿Cómo lo hizo? Pues, puso entre paréntesis a la Constitución del país y utilizó de manera estratégica al sistema político para lograrlo. Su primera prioridad fue imponer un conjunto de reglas fiscales que fueron adoptadas inmediatamente por el sistema político y por el Ministerio de Economía y Finanzas.

¿Qué son las reglas fiscales para el FMI?

¿Qué son las reglas fiscales? Según el FMI, son “una restricción numérica duradera sobre un agregado fiscal destinada a proporcionar un compromiso creíble con la disciplina fiscal, generalmente establecida por ley o constitución y vigente durante al menos tres años” ... “Una regla fiscal es numérica y puede aplicarse a diferentes agregados fiscales. Algunos ejemplos comunes de reglas fiscales son la regla de la deuda, la regla de equilibrio presupuestario (incluido el equilibrio global, el ajustado cíclicamente y el estructural, y el del ciclo económico), la regla de gasto y la regla de ingresos.” (IMF, 2022b, pág. 31).

Las nuevas reglas fiscales que impone el FMI en este nuevo marco normativo se miden y definen como un porcentaje con relación al PIB, de esta forma, el FMI puede anclar el crecimiento del gasto público a sus políticas de reducción del “tamaño del Estado”.

En las reglas fiscales que el FMI logra aprobar no está en juego solamente una determinada forma de contabilidad fiscal sino, en realidad, el control sobre el Estado desde la austeridad fiscal y, esta vez, directamente, desde el FMI para blindar políticamente al ajuste. Así, el staff del FMI deviene, de facto, en la autoridad económica más importante del país.

Sin embargo, el FMI está consciente que la liberalización tanto de la balanza de pagos como del sector financiero pueden conducir a momentos de *crisis sistémica*. Para esas circunstancias, y para proteger a los bancos privados, así como a las inversiones financieras y la capacidad de pago de la deuda externa y los tenedores de bonos soberanos, en caso de crisis sistémica por apuestas financieras riesgosas, el FMI permite relajar las reglas fiscales y consiente que actúen las denominadas *cláusulas de escape* para que el gobierno pueda actuar como *prestamista de último recurso* y utilizar, para ello, los denominados “*liquidity buffers*” (los ahorros forzosos de la consolidación fiscal), pero también necesita adecuarlas de conformidad con el ciclo económico y establecer, dentro de la ley, los denominados “mecanismos de corrección automática de las reglas fiscales”, según el FMI: “una regla fiscal sin ningún mecanismo de corrección no será efectiva cuando las proyecciones no se materialicen” (IMF, 2022b, pág. 32).

Por todo ello, las reformas al COPLAFIP se convierten en el centro de gravedad de todo el ajuste y reforma estructural hacia baremos, indicadores y lógicas que se alejan de las prescripciones constitucionales y que empiezan a girar en función específica del ajuste.

Como lo indica el mismo FMI en el siguiente texto:

La reforma del COPLAFIP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) de Ecuador **fue un componente clave de la agenda de reformas estructurales en el marco del acuerdo SAF del gobierno de 2019**. Fue promulgado en julio de 2020 y estableció un ancla de deuda pública del 40 por ciento del PIB que se alcanzaría para 2032 con límites de deuda intermedios del 57 y el 45 por ciento del PIB que se alcanzarían para 2025 y 2030 respectivamente. El ancla del 40 por ciento del PIB se encuentra en términos generales en el medio del rango sugerido en la solicitud de acuerdo del SAF de 2019 sobre la base de modelos que predicen el sobreendeudamiento (IMF, 2023c, pág. 14, énfasis agregado)

Las reformas fiscales son reformas estructurales, es decir, enmarcan al programa de consolidación fiscal y le otorgan sus condiciones de posibilidad. Fueron estas

reformas fiscales las que definieron uno de los aspectos claves del ajuste: el ancla de deuda. Esa ancla de deuda es el horizonte hacia el cual apunta el ajuste. Es su tierra prometida. Es su deseo imposible. Llegar a cumplir con el ancla de deuda significa el triunfo del ajuste sobre la realidad. Lamentablemente, los hechos, como alguna vez decía el revolucionario ruso Lenin, son tenaces, y el ancla de deuda demostró ser otro simulacro más del ajuste.

Empero, ¿cómo se produjo esa reforma legal que impuso estas reglas fiscales?, ¿bajo qué criterios se establecieron y se aprobaron?, ¿de qué manera esta reforma afecta a la Constitución y al sistema nacional de planificación al desarrollo? ¿Cuáles son los contenidos de esas *reglas fiscales* y cuál es su importancia? ¿Por qué esa “ancla de deuda” con ese baremo (el 40% del PIB) y no otro?, ¿cuál es su sentido?

Para responder a todas esas cuestiones es necesario analizar el marco general de cambios prioritarios en materia fiscal diseñado por el FMI en el acuerdo SAF-2019 y que son su antecedente más inmediato.

Las condiciones previas a las reformas fiscales

La necesidad del cambio jurídico al COPLAFIP para sintonizarlo con el ajuste se definió desde el acuerdo SAF-2019. Ahí se determinaron y establecieron las coordenadas generales, así como el perímetro que deben asumir las reformas a la política fiscal. Por ello, esta condicionalidad fue considerada como una Acción Previa (PA) y un punto de referencia estructural (SB) desde sus inicios, es decir, formaba parte del núcleo duro del ajuste, porque tenía que convertirse en el marco sobre el cual debían actuar la consolidación fiscal, justo por eso se convertía en “acción previa”, conforme lo indica el siguiente punto:

Presentación a la Asamblea Nacional de enmiendas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y cualquier otra ley relevante, **en consulta con el personal del Fondo**, para (i) limitar la discreción del Ejecutivo para modificar el presupuesto anual que es aprobado por la Asamblea Nacional e introducir un marco sólido para una reserva de contingencia en el presupuesto, (ii) restringir el uso de CETES (certificados del tesoro) para financiamiento a corto plazo y desarrollar un plan para reducir el stock actual de CETES, (iii) definir explícitamente la cobertura institucional de que las reglas de deuda y gasto público sean el sector público no financiero consolidado (SPNF); (iv) adoptar metas anuales vinculantes para el balance primario no petrolero del SPNF; (v) introducir los mecanismos necesarios para apoyar el funcionamiento efectivo de la regla de gasto y su interacción con la “regla de oro” constitucional ... (IMF, 2019a, págs. 81-82, énfasis agregado).

Como puede apreciarse, las acciones previas y puntos de referencia del programa de ajuste estructural del año 2019 habían trazado ya la hoja de ruta de los cambios en la política fiscal: limitar la capacidad del gobierno para actuar sobre su propio presupuesto gubernamental; poner restricciones para que el gobierno pueda utilizar el ahorro interno (restringir la emisión de certificados de tesorería); imponer reglas de gasto y reglas de deuda de manera independiente del Plan Nacional de Desarrollo; obligar a cumplir las metas de la austeridad sobre el presupuesto público de manera inexorable y a pesar de las necesidades sociales, entre otras condicionalidades impuestas por el FMI.

Es una hoja de ruta taxativa que debe cumplirse de forma inexorable de acuerdo al cronograma establecido desde el FMI, en virtud de ello el gobierno se compromete en su cumplimiento de la siguiente manera:

Tenemos la intención de publicar un plan de acción destinado a fortalecer nuestra gestión de las finanzas públicas a finales de abril y presentar a la Asamblea Nacional las modificaciones legislativas pertinentes a finales de junio (puntos de referencia estructurales en el marco del programa). (IMF, 2019a, pág. 73)

La reforma jurídica del FMI para cambiar la ley fiscal, comprende tres áreas importantes sobre las cuales se va definir el nuevo marco fiscal y, esta vez, alejado del régimen de desarrollo y de la garantía de derechos establecido por la Constitución: (i) el diseño de nuevas reglas fiscales para asegurar techos de gasto a todo el sector público no financiero (es decir, a todo el Estado); (ii) la preparación, ejecución y control del presupuesto bajo las nuevas reglas fiscales que supone la subordinación del Plan Nacional de Desarrollo al cumplimiento de estas reglas; y, (iii) la sumisión de la elaboración del presupuesto, de la programación presupuestaria y su respectiva aprobación al staff del FMI, lo que involucra, en la práctica, trasladar el tablero de mando de la economía al control directo del FMI.

Puede advertirse que el primer criterio que transforma el sentido de la política fiscal y su relación con la planificación es la utilización de las reglas fiscales como *techos de gasto* y con carácter vinculante.

Para el FMI, eran imprescindibles, además, establecer varios cambios previos para la aplicación de este nuevo marco fiscal, entre ellos: (a) la incorporación de todo el régimen autonómico y de empresas públicas y la seguridad social al Sector Público No Financiero (SPNF) para poder determinar y actuar sobre el “tamaño del Estado” y trabajar en su reducción bajo el imperativo de la *austeridad*, es decir, la regla fiscal como techo de gasto tenía que imponerse a todo el sector público; (b) la ruptura de la relación de la política fiscal con el sistema nacional descentralizado de planificación para el desarrollo y la conversión de la metas de planificación como metas de austeridad; (c) la generación de anclas formales para las reglas fiscales, cláusulas de escape, mecanismos de coordinación fiscal para determinar sus objetivos, metas y límites, así como para establecer las medidas preventivas con sus mecanismos de corrección automáticos, las medidas correctivas y su correspondiente régimen de infracciones y sanciones, por fuera de toda relación con el cumplimiento de derechos establecido en la Constitución para la política fiscal.

El FMI considera que, la reforma fiscal que debe llevar adelante el establecimiento de las nuevas reglas fiscales, debe cumplir con las siguientes condicionalidades que definirán el nuevo marco fiscal:

- Establecer el mecanismo necesario para garantizar el funcionamiento efectivo de la regla de gasto.
- Modificar las definiciones para asegurar que la regla de gasto y el ancla de deuda se apliquen al sector público no financiero.
- Establecer objetivos anuales vinculantes para el saldo primario no petrolero consistentes con el ancla de deuda dentro de un marco fiscal de mediano plazo completamente articulado.
- Especificar cláusulas de escape explícitas, mecanismos de corrección automática (para desviaciones de las reglas) y presentación de informes fiscales durante el año para fortalecer la aplicación.

- Garantizar que las normas que dictan la acumulación de activos para el fondo de estabilización no pongan en peligro el cumplimiento de las normas fiscales y del plan fiscal.
- En el mediano plazo, considerar la posibilidad de reducir el techo de la deuda por debajo del 40 por ciento para crear reservas fiscales adicionales tras los auges de los precios del petróleo. (IMF, 2019a, pág. 19)

Como puede apreciarse, el FMI rediseña a toda la política fiscal. Establece una *regla de gasto* como objetivo vinculante porque establece techos de gasto para todas las entidades del sector público, y relaciona esa regla de techo de gasto al ancla de la deuda pública, asimismo, define *cláusulas de escape*, creación de un *Fondo de Estabilización*, entre otros aspectos, que dan cuenta que son reformas que alteran de manera radical toda la política fiscal y económica. El baremo del 40% del PIB como ancla de la deuda pública es, para el FMI, provisional, porque, en caso de que el país pueda tener excedentes petroleros por cambios en el precio del petróleo, el FMI anticipa que no podrá utilizarlos para financiar el desarrollo del país sino para convertirlos en activos de reserva.

El FMI diseña mecanismos que desplazan del manejo de la política fiscal incluso al Ministerio de Economía y Finanzas a quien convierte en ejecutor de sus políticas. Desplazan también a la Asamblea Nacional en sus funciones de legislación y fiscalización. Es necesario analizar estos desplazamientos estratégicos que implican un importante nivel de condicionalidades para comprender el alcance que tuvo la reforma legal de la Ley Orgánica para el Ordenamiento para las Finanzas Públicas, de mediados del año 2020.

El mecanismo necesario para garantizar el funcionamiento efectivo de la *regla de gasto*, según el FMI, es: (i) incorporar a todo el régimen autonómico, a la seguridad social y a las empresas públicas dentro del SPNF de tal manera que se pueda cumplir con las metas de la consolidación fiscal y los techos de gasto; (ii) crear reglas de gasto específicas para cada uno de estos sectores y cada uno de los niveles de gobierno con techos de gasto para cada uno de ellos y de manera independiente de la disponibilidad de recursos de la caja fiscal; (iii) convertir al MEF en el garante, vigilante y autoridad con capacidad de imposición de sanciones a todo el SPNF en caso de incumplimiento de las reglas de gasto; (iv) someter al presupuesto general del Estado a los criterios de las reglas de gasto que se diseñan y se armonizan en función de la meta de consolidación fiscal para cada año del periodo; (v) evitar cualquier margen de maniobra de las entidades del SPNF para soslayar el cumplimiento de la regla de gasto mediante un control exhaustivo e intensivo sobre cada una de ellas.

El marco fiscal que el FMI quiere apuntalar es aquel de la austeridad fiscal conforme el análisis realizado en el capítulo anterior. La “regla de oro” permite a los gobiernos endeudarse solo para invertir, no para financiar gasto corriente (IMF, 2015a, pág. 31).

El ancla de deuda es el horizonte creado por el FMI que consolida toda posibilidad de gasto del SPNF comprendido ahora como el “tamaño del Estado”. De esta manera, el crecimiento del gasto público tendrá como horizonte de posibilidad, no los recursos que puedan alimentar la caja fiscal y financiarlos, sino la meta de deuda pública y justo por eso se convierte en “ancla”.

El problema es que el FMI y el Banco Mundial someten al país a un intensivo proceso de sobreendeudamiento público que será imposible cumplir la regla de deuda y sus baremos. La única opción de aproximarse a su cumplimiento es la intensificación y radicalización de la consolidación fiscal. Es este proceso el que conduce al país a lo que se denomina la *condicionalidad interminable* y, concomitante a ella, la *Deep conditionality* (ver supra).

La disciplina fiscal del FMI: elaboración, ejecución y control del presupuesto

La imposición de las reglas fiscales al conjunto del Estado (el SPNF), implican, por parte del FMI, una intervención más específica en las siguientes dinámicas:

Limitar la discreción del Ejecutivo para modificar el presupuesto e introducir un marco sólido para asignar contingencias presupuestarias a fin de brindar la flexibilidad adecuada en la ejecución del presupuesto. (IMF, 2019a, pág. 19)

La limitación al gobierno para modificar su propio presupuesto solo puede ser posible a condición de que se neutralice la capacidad del gobierno de realizar inversión pública, es decir, bloquear el financiamiento al Plan Plurianual de Inversiones, al tiempo que congela la capacidad de gasto corriente en compras gubernamentales y pago de nómina.

La única excepción posible es aquella de las “contingencias presupuestarias”. En ese sentido, el FMI exigirá la elaboración de una matriz de riesgos fiscales sobre la cual situar un fondo de contingencias fiscales que tiene que ver, básicamente, con garantizar el pago de la deuda y fortalecer las reservas internacionales. Por ello, el FMI necesita que el presupuesto se elabore de arriba hacia abajo, a diferencia de lo que establece la Constitución que sea elaborado desde abajo hacia arriba y con participación ciudadana.

El FMI condiciona, al respecto, lo siguiente:

Preparar el presupuesto anual mediante un proceso vertical, de mediano plazo y transparente, que incluya cambios en los procedimientos que fragmentan la formulación del presupuesto y la aprobación de los gastos de capital y corrientes. (IMF, 2019a, pág. 19)

Con esta condicionalidad, el FMI asume de hecho la elaboración por sí mismo de la programación fiscal y desplaza al MEF convirtiéndolo, solamente, en un ente ejecutor de sus directrices. Se trata de la conversión del MEF en apéndice del staff del FMI quien tendría la capacidad de vigilar esa construcción vertical del presupuesto y el cumplimiento de las reglas fiscales. Si el presupuesto general del Estado se elabora de forma vertical, entonces se puede hacer lo siguiente:

- Imponer a todas las entidades del gobierno central límites estrictos al presupuesto anual y al gasto a mediano plazo que sean consistentes con el marco fiscal general.
- Desarrollar, implementar y difundir una metodología obligatoria para proyecciones de efectivo. (IMF, 2019a, pág. 19)

Esta condicionalidad impone a todas las entidades del gobierno central límites de gasto en función de las reglas fiscales y de conformidad con las metas de la consolidación fiscal. Esto, como es evidente, fractura la relación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y con las directrices de la programación fiscal y de la política fiscal que han sido diseñadas para cumplir con los derechos previstos en la Constitución.

Con esta condicionalidad, el FMI asegura que se cumpla con la austeridad y cambia la relación medios/fines del presupuesto público porque convierte a la austeridad en un fin en sí misma, de manera independiente de los recursos fiscales realmente existentes. Es decir, separa también los ingresos fiscales del gasto fiscal, algo que implica una ruptura de las leyes fiscales aprobadas por el país. Por ello, para el FMI, es prioritario imponer una metodología de proyección de efectivo de la caja fiscal para asegurar, ex ante, el cumplimiento de la austeridad, a partir de las reglas fiscales.

Empero, es necesario para el FMI evitar el recurso a la emisión de bonos internos para captar el ahorro nacional para financiar necesidades inmediatas de liquidez, en ese sentido, el FMI establece la siguiente condicionalidad:

Preparar un plan para reducir el stock actual de Certificados del Tesoro (posiblemente intercambiando parte del stock por bonos gubernamentales) y restringir las nuevas emisiones para facilitar únicamente la gestión de efectivo. A efectos de política fiscal, dichos instrumentos deben considerarse parte del stock existente de deuda pública. (IMF, 2019a, pág. 19)

El FMI no solo que estableció la prohibición de que el Banco Central pueda utilizar la liquidez del país para financiar las necesidades de liquidez del gobierno, sino que, con esta condicionalidad, el FMI también le limita al gobierno la posibilidad de emitir bonos en el mercado interno para financiar sus necesidades de liquidez. Para el FMI, de otra parte, el gobierno debe realizar sus transacciones y transferencias solamente en efectivo. Solamente permite un canje de bonos o certificados ya emitidos por otros nuevos, pero no da permiso para que el gobierno pueda realizar nuevas emisiones internas de bonos.

Fortalecer los controles presupuestarios, incluso garantizando que las entidades del gobierno central ingresen sus compromisos de gasto en el sistema de gestión de información de Ecuador (E-SIGEF). (IMF, 2019a, pág. 19)

Como un requisito fundamental de la disciplina fiscal, el FMI necesita conocer de primera mano y de manera cotidiana la gestión de la caja fiscal. Registrar sus ingresos, controlar sus gastos, evidenciar sus transferencias, autorizar el cumplimiento de las reglas de gasto, entre otros aspectos de la disciplina fiscal.

Para el efecto, el FMI tiene a su disposición todo el tablero de mando de la política fiscal y de la gestión del presupuesto público a través de la plataforma de gestión de los recursos públicos denominada E-Sigef y que fue desarrollada, precisamente, por el FMI y las misiones del Staff STA (departamento de Estadísticas del cuartel general del FMI). Esto le permite, al FMI, tener un información precisa, detallada y continua de la política fiscal. Por supuesto que es una intromisión en aspectos que tienen que ver con la soberanía del país, pero el programa del FMI necesita que se cumplan con los parámetros previstos de la consolidación fiscal.

Por ello, establece las siguientes condiciones:

- Un resumen de las medidas fiscales que sustentan el presupuesto con una cuantificación completa y una declaración de riesgos fiscales en el proyecto de presupuesto presentado al Parlamento.
- Informes fiscales trimestrales que monitorean la ejecución presupuestaria y el cumplimiento por parte del gobierno de las reglas fiscales.

En el mediano y largo plazo, las reformas deberían hacer que el marco fiscal sea más apropiado para las economías dependientes de recursos que construirían

activos financieros líquidos (administrados a través de un fondo soberano); adoptar la riqueza (financiera) neta como ancla fiscal; y emprender un amplio debate social sobre cómo, o si, la riqueza neta debe transferirse entre generaciones. (IMF, 2019a, pág. 20)

La disciplina fiscal también supone mecanismos expeditos y continuos de vigilancia y monitoreo. El FMI considera que deben generarse informes fiscales trimestrales que permitan evidenciar el cumplimiento de las reglas fiscales. Sin embargo, algo que llama la atención, es la intención que tiene el FMI de que, a mediano y largo plazo, se pueda conformar un fondo de estabilización con los recursos de petróleo, de tal manera que se los pueda separar de su relación con los *ingresos no permanentes* del presupuesto del Estado, y convertir a este fondo de ahorro como ancla fiscal. El FMI considera que, a futuro, ese fondo debería “transferirse entre generaciones”, es decir, ningún gobierno tendría la posibilidad de utilizarlo nunca a no ser que sea utilizado como *cláusula de escape* para actuar como prestamista de última instancia en caso de *crisis sistémica*.

Las reformas a la política fiscal: austeridad y reglas fiscales

Como se había indicado previamente, el 18 de octubre de 2019, justo una semana después de las movilizaciones que le obligarían al gobierno a suspender el Decreto No. 883 que eliminaba el subsidio a los combustibles, el gobierno de Lenin Moreno envió, con el carácter de económico-urgente, el proyecto de *Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas*.

Ahora bien, en la sección octava de dicho proyecto de ley (artículos 85 al 126), el gobierno propuso una serie de reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), que fueron redactadas al tenor de las acciones previas y puntos de referencia estructural que definían los cambios prioritarios en el marco fiscal para el ajuste estructural conforme a la Carta de Intención firmada con el FMI. El 17 de noviembre de ese mismo año, la Asamblea Nacional decidió negar y archivar el proyecto de ley remitido por el gobierno de Moreno, pero esto no detuvo el ajuste.

Dado el rechazo de la ley económica urgente (en particular las enmiendas a COPLAFIP y COMYF), se propone una nueva condicionalidad del programa para permitir a las autoridades más tiempo para alcanzar consensos y completar estas reformas estructurales (IMF, 2019c, pág. 2)

A mediados de abril del año 2020, el gobierno, al tenor de lo establecido en la segunda y tercera revisión del Acuerdo SAF-2019, decide enviar nuevamente a la Asamblea Nacional las reformas previamente archivadas y negadas al COPLAFIP bajo el nombre de *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas*. Un mes más tarde, y luego de un conflictivo debate, este proyecto de ley sería aprobado por la Asamblea Nacional y será publicado en el Registro Oficial el 29 de julio de 2020.

Se trata de la reforma fiscal más importante desde la aprobación de la Constitución en el año 2008. Esta ley transforma de manera trascendente todo el sentido, la forma y los mecanismos de la política fiscal y pone a girar a la política fiscal, al régimen de desarrollo, al sistema de planificación y a la política presupuestaria en función de la austeridad.

Esta ley procede bajo los siguientes lineamientos:

- (i) Define el tamaño del Estado e integra a las entidades del régimen autonómico, a la seguridad social y a las empresas públicas, dentro del SPNF, de tal manera que el FMI puede ya aplicar de manera consistente el programa de consolidación fiscal y reducir, efectivamente, el tamaño del Estado;
- (ii) Marca un giro estratégico de la planificación y la pone en función de la austeridad y restringe el margen de maniobra del sector público;
- (iii) Fractura la relación entre planificación, deuda pública y política fiscal;
- (iv) Establece un conjunto de reglas fiscales que actúan como techos de gasto para todo el SPNF;
- (v) Define mecanismos arduos de cumplir para las cláusulas de escape;
- (vi) Determina los objetivos, metas y límites, sus responsables, sus mecanismos internos de operación, así como las medidas preventivas y medidas correctivas;
- (vii) Establece el Comité Nacional de Coordinación Fiscal como instancia de control, seguimiento y vigilancia de la austeridad;
- (viii) Crea el *Fondo de Estabilización*;
- (ix) Define un régimen panóptico, disciplinario y punitivo para el incumplimiento de las reglas fiscales y los techos de gasto del SPNF.

La definición del perímetro de intervención: el “tamaño del Estado”

El programa de consolidación fiscal es imposible de aplicar si no se define y establece de manera previa el “tamaño del Estado”. Si hay que reducir al Estado y, sobre esa reducción, crear ahorros forzosos para utilizarlos como “reserve buffers”, es necesario, previamente, cuantificar al Estado.

Las reglas fiscales son imposibles de aplicar sin que preliminarmente se haya establecido con precisión los sectores sobre los cuales se aplican esas reglas fiscales que van a definir techos de gasto. Si esos sectores gozan de autonomía financiera, entonces se hace imposible imponerles las reglas fiscales y techos de gasto. De ahí que la prioridad más urgente del FMI sea, de una parte, delimitar con precisión el perímetro del Estado y definir su “tamaño”; y, de otra, eliminar la posibilidad de las entidades públicas de escapar de ese perímetro bajo cualquier pretexto, incluso aquel que determina constitucionalmente su autonomía. Ese margen de maniobra debe quedar a discreción del FMI quien lo establece a partir de las *cláusulas de escape*. El FMI erige una cerca electrificada alrededor del presupuesto fiscal que hace imposible escapar del control y de las torres de vigilancia que ha diseminado el FMI.

El FMI logra definir ese perímetro, o para seguir con la metáfora, esa “cerca electrificada”, con la aprobación de la siguiente reforma legal al COPLAFIP contenida en la *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas* (Art. 2). Este artículo tiene vastas consecuencias porque elimina de una sola vez a todo el régimen autonómico del país y los integra, a fortiori, dentro del SPNF. Por ello, es conveniente citarlo:

“Art. (...).- Clasificación del Sector Público.- Todas las entidades, instituciones y organismos referidos en el artículo 4 de este Código serán clasificados de la siguiente manera:

1. Sector público financiero: Comprende todas las entidades cuya actividad

principal es monetaria, de intermediación financiera, banca de inversión y/u otras para la prestación de servicios financieros de naturaleza similar.

2. Sector público no financiero: Comprende las siguientes entidades:

a. Las entidades cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno ...: (i) gobierno central o estado central (...); (ii) otras funciones del Estado: Legislativa, Judicial, Electoral, y Transparencia y Control Social; (iii) Gobiernos autónomos descentralizados (...); (iv) las demás entidades que realicen funciones del Estado que no se encuentren comprendidas en otras categorías establecidas en este artículo.

b. Las empresas públicas de economía mixta creadas para la gestión de los sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos, y el desarrollo de otras actividades económicas (...)

(Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, énfasis agregado).

Esta reforma define con precisión el perímetro del Estado de conformidad con los requerimientos del FMI. Ese perímetro es el Sector Público No Financiero. Ahí van a constar y registrarse todas las entidades gubernamentales y se incluyen a entidades a las cuales la Constitución les reconoce un estatuto de autonomía. Sobre todas ellas se impondrá el rigor de la consolidación fiscal.

Es claro que esta reforma legal violenta varios artículos constitucionales. Las entidades de la seguridad social gozan de autonomía de acuerdo al Art. 371, así como los gobiernos autónomos descentralizados que también tienen autonomía de acuerdo al Art. 238, y las empresas públicas son autónomas en virtud del Art. 315. Puede advertirse, por tanto, que esta nueva forma de clasificar al sector público trasgrede el orden jurídico vigente pero eso le tiene sin cuidado el FMI.

Ahora bien, una vez establecido el perímetro sobre el cual va a actuar la consolidación fiscal, el FMI procede a vincularlo al ajuste a través de la obligatoriedad de cumplimiento de las nuevas reglas fiscales, cuya lógica última será imponer techos de gasto, conforme la siguiente reforma legal:

“Art. (...).- Ámbito de aplicación de las reglas fiscales.- Las entidades comprendidas en el sector público no financiero **se sujetarán, según corresponda, a las disposiciones del presente Código para cada regla fiscal** de acuerdo a lo establecido en este capítulo”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, énfasis agregado).

Antes de definir el nuevo sistema de reglas fiscales para cada sector del SPNF, el FMI también considera indicar con precisión lo siguiente: (i) reducir el margen de maniobra e intervención del ejecutivo sobre el presupuesto aprobado y que era del 15% del total de gastos, al 5% del total de gastos, que es, además, un porcentaje en función de las *cláusulas de escape* según la reforma al Art. 118 del COPLAFIP; y, (ii) realizar una convergencia del Plan Nacional de Desarrollo hacia la austeridad a partir de la integración de todo el SPNF hacia la sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales del FMI.

Esto último se logra con la siguiente reforma (Art. 4):

Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas a nivel nacional y la Seguridad Social. Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se

construirán considerando la aplicación de la estabilidad económica determinada en la Constitución, el principio de sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020)

En virtud de que ahora el SPNF es el “tamaño del Estado”, entonces debe cumplir las reglas fiscales diseñadas desde el FMI y, para el efecto, se definen los *techos fiscales*. Esto quiere decir que cualquier institución, independientemente de sus ingresos y necesidades se integra de manera forzosa a la consolidación fiscal que adquiere la forma de *techos de gasto* que no pueden rebasar, de conformidad con la siguiente reforma:

“En lo referente al Presupuesto General del Estado y empresas públicas de la Función Ejecutiva, el ente rector de las finanzas públicas emitirá las directrices sobre techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto considerando ... su alineación a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo ... (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, pág. Art. 5 numeral 2)

De esta forma, incluso el gasto de inversión pública debe cumplir las reglas fiscales, lo que plantea una contradicción jurídica importante, porque el gasto de inversión, supuestamente, está atado al Plan Plurianual de inversiones que, a su vez, está vinculado a la planificación nacional y territorial y a los procesos de participación ciudadana.

Poner límites de techo de gasto y obligar a cumplir reglas fiscales a la inversión pública significa separar la inversión pública del Plan Nacional de Desarrollo y convertirla en variable de ajuste para la consolidación fiscal, conforme esta reforma contenida en el Art. 6 que cambia el Art. 60 del COPLAFIP:

“Art. 60.- Priorización de programas y proyectos de inversión.- (...) El Plan Anual de Inversiones garantizará el cumplimiento de las reglas fiscales determinadas en este Código, y deberá respetar los techos institucionales y de gasto definidos por el ente rector de las finanzas públicas, de conformidad con este Código y los requisitos y procedimientos que se establezcan en el reglamento al mismo”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Esto quiere decir que la construcción de un hospital público, de una carretera, de una hidroeléctrica, de una escuela, por poner ciertos casos, ya no estaría articulada a la demanda que nace desde los presupuestos participativos y que conforma la matriz de inversión plurianual conforme el Plan Nacional de Desarrollo así como a la disponibilidad de recursos, sino que su contratación y construcción dependerá del cumplimiento de los techos de gasto y reglas fiscales. Entonces, independientemente de la disponibilidad de recursos y de la demanda existente, su probable construcción y puesta en marcha dependerá exclusivamente del programa de consolidación fiscal.

Para tener un control exhaustivo sobre el gasto público y el destino de sus ingresos, el FMI, conforme a la condicionalidad que establecía la necesidad de una “cuantificación completa y una declaración de riesgos fiscales” (IMF, 2019a, pág. 19), introduce en la legislación nacional la noción de “riesgos fiscales”, con la siguiente normatividad:

Política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales.- Con el objeto de mitigar el impacto negativo ocasionado en las finanzas públicas por la materialización de eventos imprevistos ... el ente rector de las finanzas públicas deberá preparar y expedir anualmente la política de prevención, mitigación y

gestión de riesgos fiscales con cobertura del SPNF... (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

¿Qué son los riesgos fiscales para el FMI? Pues todo aquello que no haya sido previsto o que sea susceptible de desviar al país de la consolidación fiscal. En términos de la reforma, los riesgos fiscales son: “aquellos factores o eventos imprevistos que pueden conducir a que las variables fiscales de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos, se desvíen de las previsiones de la programación fiscal plurianual y anual. Los riesgos fiscales pueden originarse en condiciones macroeconómicas internas y externas, gestión de empresas públicas, gestión de banca pública, implementación de asociaciones público-privadas, desastres naturales, entre otras causas” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, *ibid*). Para cubrir estas contingencias, la reforma crea una preasignación a la que denomina “asignación para contingencias fiscales” y corresponde a un 3% del total del gasto total del presupuesto general del Estado (Art. 23 de la reforma).

Entre los riesgos fiscales está la presión social contra la dureza del ajuste y la posibilidad de que esa presión social atenúe su rigor.

Los riesgos fiscales son la antesala de los mecanismos de corrección automática y le permiten al FMI controlar las contingencias que puedan afectar el perímetro de la consolidación fiscal.

Una vez controladas las contingencias, se procede a determinar la programación fiscal que deberá respetar los límites, metas y objetivos de la consolidación fiscal (Art. 15 que reforma el Art. 87 del COPLAFIP), de esta manera, conforme la reforma, se define un escenario de largo plazo que controla el presupuesto del Estado al baremo del ancla de deuda pública y que establece “objetivos anuales vinculantes” de techos de gasto y de reglas fiscales, conforme la siguiente reforma del Art. 20 que reforma el Art. 97 del COPLAFIP:

El ente rector de las finanzas públicas, sobre la base de la programación presupuestaria cuatrianual, las proyecciones macroeconómicas y del techo presupuestario global, establecerá techos presupuestarios institucionales y de gasto, determinará los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado, y las empresas públicas de la Función Ejecutiva. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020)

Asimismo, para adecuar la condicionalidad que establecía “una metodología obligatoria para proyecciones de efectivo” (IMF, 2019a, pág. 19) y evitar que el gobierno pueda utilizar, como mecanismo de pago, bonos o certificados de tesorería, la reforma crea el “Plan Financiero del Tesoro Nacional”, que contiene el programa de ingresos y gastos de caja y la liquidez en efectivo del gobierno. En el caso de la necesidad de emisión de bonos por parte del gobierno, el FMI solo autoriza su emisión cuando es menor a un año y los denomina como “Notas del Tesoro” y su emisión no puede ser mayor al 8% del gasto total del presupuesto público.

Las nuevas reglas fiscales del FMI

Constituyen el centro de la reforma fiscal. Ahí se condensa todo el ajuste fiscal. Son la parte más extensa, compleja y densa de toda la reforma fiscal. Todas las anteriores reformas antes descritas y analizadas se convierten, finalmente, en la condición de posibilidad para establecer todo un sistema de reglas fiscales que sorprende por su amplitud, su complejidad y su forma laberíntica de procedimiento y operación.

Estas reglas fiscales alteran de forma radical todo el sentido constitucional que recogía el COPLAFIP y lo convierte en un instrumento de la austeridad. A partir de estas reglas fiscales es virtualmente imposible que la política fiscal pueda garantizar derecho alguno. Representan, por tanto, un alejamiento y una ruptura con la Constitución del país, por ello en su aplicación generan aporías y antinomias jurídicas.

Las nuevas reglas fiscales impuestas por el FMI tienen como objetivo adecuar los techos de gasto para cada una de las entidades del sector público, así como las necesidades de financiamiento del presupuesto público, con el ancla de deuda pública, con los mecanismos de corrección automática, con las cláusulas de escape, con la creación de *activos de reserva* y con las metas de todo el programa de consolidación fiscal, por eso el FMI se extiende tanto sobre los contenidos de estas nuevas reglas fiscales.

Hay que indicar, para evitar confusiones, que las reglas fiscales impuestas por el FMI son diferentes a las reglas macrofiscales definidas en la Constitución y la ley. La regla macrofiscal del Art. 286 de la Constitución defiende y protege la materialización y garantía de derechos. La regla contenida en el numeral 3 del Art. 290 de la Constitución, protege la inversión pública. Las reglas fiscales del FMI, en cambio, son mecanismos de articulación, convergencia, coordinación y control sobre el gasto público en función de las metas de la consolidación fiscal y el ancla de deuda pública.

Es de indicar que las reglas fiscales que se establecen en la Constitución establecen una relación de causalidad con la deontología, la axiología y la epistemología de la Constitución y su noción de Estado constitucional de derechos y justicia. Son procedimientos constitucionales inscritos en la visión de derechos y justicia que define al Estado garantista de derechos. Es decir, son medios para el cumplimiento de un fin.

Toda esta arquitectura institucional, finalmente, salta por los aires en las reformas al COPLAFIP que el FMI condicionó en su programa económico y que se aprobaron en el año 2020. El FMI definió todo un nuevo sistema de reglas fiscales totalmente alejadas de la Constitución en la *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas*. Se trata de una panoplia de nuevas reglas para cada sector del SPNF para definir y acotar con precisión el techo de gasto de cada una de ellas y su articulación coherente y estructurada al programa de consolidación fiscal.

Estas nuevas reglas fiscales y sus mecanismos de implementación y medidas correctivas, son:

- (i) Regla fiscal del Ingreso permanente y egreso permanente del Sector Público No Financiero y de la Seguridad Social;
- (ii) Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social;
- (iii) Disposiciones sobre el endeudamiento para Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- (iv) Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social;
- (v) Regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- (vi) Exención del límite nominal anual de gasto primario computable;
- (vii) Regla del crecimiento del gasto permanente;

- (viii) Determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la Seguridad Social y del Presupuesto General del Estado;
- (ix) Determinación de metas fiscales sectoriales;
- (x) Medidas de corrección automáticas;

Sobre estas nuevas reglas fiscales, se establecen los siguientes mecanismos de vigilancia, control, monitoreo e imposición:

- (i) Publicación de las metas fiscales para el conjunto de las entidades del Sector Público y la Seguridad Social;
- (ii) De las causales excepcionales de suspensión de las reglas (cláusulas de escape);
- (iii) Advertencia de riesgo de incumplimiento;
- (iv) Medidas correctivas;
- (v) Plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal;
- (vi) Infracciones en el incumplimiento de las reglas fiscales;
- (vii) Responsabilidad civil, administrativa e, incluso, penal por incumplimiento de las reglas fiscales.

La regla fiscal del ingreso y egreso permanentes.- A pesar de que esta regla aparentemente replica el contenido del Art. 286 de la Constitución, es necesario comprender que hay un cambio de sentido que, esta vez, la hace diferente. Es una regla fiscal que se aplica a todo el ingreso-gasto del Estado y que afecta incluso a entidades e instituciones que tienen un estatuto constitucional de autonomía. En efecto, es necesario advertir que son reglas que se imponen sobre el SPNF que ahora corresponde al “tamaño del Estado”.

Ahora bien, la aplicación de esta regla como mecanismo de control del ingreso-gasto del Estado dentro de la lógica de la austeridad y del programa de consolidación fiscal genera varias aporías y antinomias jurídicas.

Lo que en la Constitución define, establece y articula una política económica establecida dentro del marco del cumplimiento, ejercicio y garantía de derechos, en la reforma aprobada al COPLAFIP, en cambio, se convierte en un mecanismo contable de gestión de tesorería fiscal. La austeridad no puede ejercerse sobre principios y competencias, pero sí sobre presupuestos y gestión administrativa. La nueva regla fiscal convierte a un principio constitucional en un gestión de caja y presupuesto con un techo de gasto a cumplir de forma taxativa e inexorable. De esta forma altera y reinterpreta la Constitución de forma sutil pero trascendente.

Esa reforma produce aberraciones jurídicas: la Seguridad Social no tiene nada que ver ni con el ingreso permanente ni con el gasto permanente, porque sus recursos le pertenecen a los trabajadores en tanto que aportantes, y su sistema de solidaridad intergeneracional hacen que sus prestaciones, por definición, sean aquello que la contabilidad fiscal denominaría como gasto corriente (por ejemplo los fondos Invalidez-Vejez y Muerte, IVM, los fondos de cesantía, el seguro social campesino, etc.), y que se definen y estructuran bajo un esquema de capitalización por aportes y con la participación del Estado.

La aplicación de ingresos/gastos permanentes y no permanentes, no tiene ningún sentido para la seguridad social y su sistema que incluye al IESS, al ISSFA y al ISSPOL, porque no forman parte del sistema recaudatorio, no tienen como objetivo la inversión pública sino la prestación social en términos de previsión, y porque el

sistema de seguridad social tiene su propio ordenamiento jurídico en conformidad con su estatuto de autonomía reconocido por la Constitución y sus leyes.

La formulación de esta regla fiscal entra, por tanto, no solo en contradicción con la Constitución sino también con las leyes y reglamentos que norman, regulan y rigen al sistema de seguridad social del país. No se trata de una imposibilidad solamente jurídica o constitucional sino factual y empírica.

En efecto, en el caso del sistema de seguridad social la aplicación estricta de esta regla fiscal es imposible por el criterio que sus fondos son previsionales y se fundamentan en la solidaridad intergeneracional y sus inversiones son privativas y no privativas de acuerdo al modelo de capitalización, por lo que no tienen relación alguna con ingreso/gasto permanente y no permanente.

El sistema de seguridad social, de hecho, tiene un fuerte componente de gasto permanente, porque necesita contratar todo el tiempo a médicos, enfermeras, personal de salud, trabajadores sociales, entre otros. Si se limita esa contratación por una regla que no tiene sentido para su estructura institucional, se produciría un daño directo a sus principales beneficiarios de la seguridad social.

Asimismo, una parte importante de su gasto son las pensiones jubilares, que de acuerdo a la contabilidad fiscal se registrarían como gasto permanente. Con la regla fiscal aprobada, el sistema de seguridad social no podría cumplir de manera cabal y adecuada con el pago de sus sistemas de pensiones, porque su presupuesto se sujetaría a la relación entre gasto-ingreso permanente y no permanente.

Lo mismo con respecto a los GAD, la regla del ingreso/gasto permanente y no permanente, tampoco se aplica, porque los GAD articulan su presupuesto en función de los Planes de Ordenamiento Territorial, y los Planes Operativos Anuales, que se armonizan, a su vez, con el Plan Nacional de Desarrollo y que se construyen de abajo hacia arriba a partir de los presupuestos participativos.

Los GAD reciben una preasignación prevista por la Constitución, además que cuentan con sus propios recursos y su capacidad de gestión de la cooperación internacional. Dentro del régimen de competencias los GAD no realizan ni política fiscal, ni política monetaria, ni política financiera, entre otras, porque son competencias exclusivas del gobierno central. Si los GAD no manejan política fiscal, entonces no pueden estar dentro de las coordenadas del ingreso/gasto permanente y no permanente, porque sus presupuestos no están definidos por un resultado primario, y su capacidad de endeudamiento está limitada por la ley al 200% de sus ingresos totales (aunque la regla computable lo extenderá al 300% para obras de agua potable, saneamiento ambiental, entre otras).

Las empresas públicas, de su parte, tienen su propio modelo de negocios que tampoco tienen relación alguna con una regla ingreso/gasto permanente y no permanente. Las empresas de generación hidroeléctrica, por ejemplo, necesitan de técnicos y de personal altamente capacitado, pero con estas reglas fiscales no podría contratarlos hasta demostrar que esas contrataciones cumplen con las reglas establecidas. Lo que traslada al ente rector de las finanzas públicas una capacidad discrecional que rebasa sus atribuciones legales y constitucionales, además que genera distorsiones e ineficacia en todo el sistema económico.

La regla del techo para la deuda pública.- Esta regla fiscal es fundamental para el programa de consolidación fiscal porque define el ancla nominal de todo el programa económico. La reforma fiscal plantea esta regla de la siguiente forma:

“Sección II. De la Regla de Deuda y Otras Obligaciones

“Art. (...) Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social.- El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB. La política fiscal deberá ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del Producto Interno Bruto. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Si bien es cierto que el baremo del 40% se alterará posteriormente y se postergará sine die, también es cierto que el objetivo de esta regla es situar un horizonte de deuda pública que actúa como regulador de todo el programa de consolidación fiscal.

Si hay un horizonte de largo plazo que otorga coherencia y estructura a la consolidación fiscal es, precisamente, el tamaño de la deuda pública. Toda la consolidación fiscal utiliza ese tamaño como una especie de brújula hacia el cual debe dirigirse la trayectoria del ajuste. En definitiva, uno de los argumentos de legitimidad del ajuste es la sustentabilidad de la deuda pública al largo plazo. De ahí la importancia de esta regla. Sin embargo, hay un problema de fondo y uno de forma en la definición de esta regla.

El problema de fondo tiene que ver con el hecho de que el baremo del 40% (o del 57% como fue transformado más tarde, para el 2025), no es un baremo fijo sino un horizonte que se adecúa dentro de los contenidos de la condicionalidad escalar (ver supra), y solo sirve como mecanismo que da consistencia al tamaño de la consolidación. Una consolidación del 5,5% como aquella que se propuso en el el SAF-2024, puede reducir la necesidad de deuda a un 57%. Entonces, para reducir la deuda al 40%, como es el horizonte de largo plazo del ajuste, el tamaño de la consolidación deberá ser mayor. Este baremo de la deuda como 40% del PIB sirve, por tanto, para que el país entre en la *condicionalidad estructural interminable*.

El problema está en que a medida que escala la condicionalidad el país necesita aún más recursos de financiamiento lo que hace virtualmente imposible alcanzar cualquier baremo de deuda que implique esta regla de deuda.

El problema de forma, en cambio, tiene que ver con una antinomia jurídica en la redacción de esta reforma. De una parte se establece que los títulos valores (cualquiera sea su denominación) emitidos a un plazo menor a 360 días se excluyen del cálculo de la deuda pública (Art. 30 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas), mientras que en el Art. 40 de esa misma ley se establece que estos títulos valores sí forman parte del cálculo de la deuda pública:

Para propósitos de la aplicación de esta regla, se entiende por deuda pública y otras obligaciones de pago las siguientes:

“2. Los títulos valores con vencimientos menores a trescientos (360) días.” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Esto conduce a una doble interpretación de la ley. Según el Art. 30 de la ley de la reforma, la emisión de títulos valores menores a un año no son deuda pública y, por

tanto, no pueden registrarse en el cálculo de la deuda agregada sobre el PIB. Pero en el Art. 40, en cambio, sí deben registrarse en el cálculo de la deuda agregada y forman parte del ancla de deuda formal. ¿Cuál de los dos artículos legales es el correcto? ¿Qué pasa con el derecho a la seguridad jurídica cuando hay normas que se contradicen entre sí en la misma ley?

La regla del resultado primario no petrolero.- La extensión del concepto de balance no petrolero que el FMI utiliza para excluir los ingresos petroleros de la relación ingreso-gasto del Estado y que apunta a largo plazo a que los ingresos petroleros vayan directamente a un fondo soberano de ahorro, conforme la siguiente condicionalidad:

En el mediano y largo plazo, las reformas deberían hacer que el marco fiscal sea más apropiado para las economías dependientes de recursos que construirían activos financieros líquidos (administrados a través de un fondo soberano); adoptar la riqueza (financiera) neta como ancla fiscal; y emprender un amplio debate social sobre cómo, o si, la riqueza neta debe transferirse entre generaciones. (IMF, 2019a, pág. 20)

es incongruente y genera una aberración absoluta para los GAD, las empresas públicas, la banca pública y el sistema de seguridad social. En efecto, el sistema de seguridad social no tiene nada que ver con la exportación de petróleo, entonces mal puede exhibir un resultado primario no petrolero. Los GAD reciben porcentajes establecidos de ingresos permanentes y no permanentes (Art. 271 de la Constitución), y no existe razón alguna para que presenten un resultado primario no petrolero. La aberración más clara lo representa, justamente, la empresa estatal de petróleos. Esta empresa tendría que suprimir lo más importante de su modelo de negocios, el petróleo, para poder cumplir de forma cabal con esta regla fiscal.

Quizá el epítome de las aberraciones de estas nuevas reglas fiscales, sea que establece la obligación jurídica de predecir el precio de petróleo para un periodo de cuatro años, algo que no solamente que es excesivo e irreal, sino que es imposible. Esto da cuenta de la ligereza con la cual la Asamblea Nacional del país debatió y aprobó las condicionalidades del FMI. Si bien es cierto que la reforma obliga a establecer metas indicativas del resultado primario no petrolero, también es cierto que ese cálculo, para ser consistente, necesita, al menos, de una referencia del resultado petrolero para el periodo.

En efecto, la reforma legal al COPLAFIP establece, al respecto, lo siguiente:

Para lo cual el ente rector de las finanzas públicas calculará una meta indicativa de resultado primario total para el año en curso y metas, igualmente indicativas, para los tres siguientes ejercicios fiscales, así como una meta obligatoria del resultado primario no petrolero para el año en curso y metas indicativas del resultado primario no petrolero, para el escenario cuatrianual (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Como el cumplimiento de esta regla es virtualmente imposible, el FMI se encarga de establecer los parámetros metodológicos de aquello que debe comprenderse y registrarse como balance primario no petrolero para el sector autónomico, la seguridad social y las empresas públicas.

Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado.- Esta nueva regla fiscal establece lo siguiente:

*“Art. (...) Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado.- Se entenderá por gasto computable, el gasto primario **excluidos las preasignaciones** establecidas en el artículo 298 de la Constitución. El ente rector de las finanzas públicas determinará el límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para las entidades del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará mediante la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada periodo del Plan Nacional de Desarrollo, expresado en variables nominales.”*

“El incremento nominal anual del gasto primario computable para cada ejercicio fiscal no podrá superar el límite consolidado para la agrupación de entidades del Gobierno establecido en el segundo inciso”.

“El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, énfasis agregado).

Esta nueva regla fiscal distorsiona y afecta a la Planificación Nacional, al régimen de desarrollo, a la regla fiscal del Art. 286, a la forma por la cual se calcula el presupuesto general del Estado, y a toda la política económica. Además es insostenible metodológicamente porque formula una regla de gasto, a partir de la exclusión de un ingreso; es decir, no es coherente con su propia formulación.

Si es una regla de gasto, debe incluir o excluir los gastos y establecer su techo correspondiente, no los ingresos. En efecto, no se puede definir una regla para el gasto y utilizar para su formulación el ingreso, en este caso la exclusión de las preasignaciones. Si elimina las preasignaciones, sin ningún argumento jurídico que avale tal decisión, además, entonces, strictu sensu, se convierte en una regla de ingreso, no de gasto. Para convertirla en regla de gasto debe remitirse de forma previa al ingreso. En consecuencia, el *gasto primario computable* es absolutamente incoherente a nivel metodológico y de procedimientos de conformidad con el orden jurídico del país.

De otra parte, puede advertirse que con esta nueva regla se fragmenta la unidad y la coherencia de la política fiscal. Se genera una separación, arbitraria por lo demás, entre el ingreso total (o ingreso primario) del gasto total (o gasto primario). Al separar el ingreso (primario) del gasto (primario) toda la política de recaudación tributaria queda sin relación alguna con el gasto fiscal. Puede advertirse, además, que esta nueva regla fiscal entra también en plena contradicción con el articulado anterior.

En efecto, el articulado anterior a esta regla establecía las *“metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social”*, según esa reforma: *“El resultado primario y el resultado primario no petrolero deberán presentar metas fiscales específicas de ingresos y egresos anuales ...”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020). Aunque entre en contradicción con la Constitución, como ya se había analizado, pero esta regla de metas anuales de resultado primario, no obstante aún contemplaban una visión que establecía una relación entre ingreso y gasto, por la sencilla razón que no existe un gasto sin un ingreso que le sea correlativo y la regla fiscal se establece, se define, se articula y se funda sobre esa relación. Por lógica no puede haber una regla fiscal sin esa relación.

Emitir una regla solo para el gasto sin relación alguna con su ingreso es un sinsentido. Es una contradicción y es una aporía.

Las reglas fiscales no pueden existir por fuera de la relación ingreso/gasto. Son reglas que han sido diseñadas y pensadas para articular precisamente esa relación. Son reglas cuya condición de posibilidad está y subyace en la relación entre un ingreso determinado y la forma de su gasto correspondiente. Se enuncian, articulan y conforman para definir, estructurar y establecer la relación entre un ingreso y un gasto determinado de tal manera que pueda existir coherencia y articulación entre ellos.

Si son reglas fiscales que establecen una relación recíproca (y por eso se llaman reglas macrofiscales), el momento en el que se fractura esta relación se rompe también el sentido de la regla. Por definición, no puede existir una regla fiscal por fuera de la relación entre ingreso y gasto, porque la regla macrofiscal intenta, precisamente, regular esa relación. Si esta relación ingreso-gasto se queda por fuera de la ecuación, entonces ¿qué calibra, realmente, la nueva regla fiscal? Es solamente un argumento *ex ante* que justifica la meta de la consolidación fiscal. Se la construye como un indicador para regular el gasto no para otorgar coherencia y estructura al presupuesto público.

Sin embargo, en el articulado que se ha citado se enuncia solamente una regla del *gasto fiscal*, como si pudiese existir una regla para el gasto y otra diferente para el ingreso. Se trata, a todas luces, de una trasgresión directa y flagrante de lo establecido por la teoría económica y por el procedimiento constitucional que estableció la regla fiscal contenida en el Art. 286, porque en realidad no son reglas de gasto, son *techos* de gasto.

En consecuencia, no puede existir una regla de gasto sin su correspondiente ingreso. Pero la reforma propone y aprueba una regla solo de gasto. Pero la forma de cálculo que se plantea, además, es incoherente e incongruente. Porque se señala en la respectiva reforma: "*Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, excluidos las preasignaciones establecidas en el artículo 298 de la Constitución*", pero las preasignaciones son ingreso, no son gasto y dejan al gasto sin el más mínimo sustento. Se convierte, así, en una cifra de un balance sin contrapartida.

Es decir, no hay una formulación coherente de esta regla porque mezcla en una sola enunciación el gasto y el ingreso. Si la regla del gasto primario computable quiere ser coherente debe relacionar gasto primario con ingreso primario, pero eso ya está definido en las reglas analizadas anteriormente. Esta es una nueva regla fiscal que se concentra solamente en el gasto, pero que se enuncia, se define y se estructura desde su relación con un ingreso determinado, esto es, la preasignación. Lo cual es una contradicción en los términos y una imposibilidad lógica y metodológica, pero que es fundamental para imponer la lógica del ajuste sobre el SPNF y los techos de gasto.

Regla del crecimiento del gasto permanente.- Esta regla fiscal se define de la siguiente manera:

Art. (...) **Del crecimiento del gasto permanente.-** El crecimiento nominal del gasto permanente del Gobierno Central y otras funciones del Estado, estará sujeto a los límites de crecimiento del gasto primario según el artículo que regula el gasto primario computable del Gobierno Central y de otras funciones del Estado (...) La participación del gasto permanente en el gasto primario total se sujetará a los

objetivos de política fiscal emitidos por el ente rector de las finanzas públicas. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020)

Esta regla fiscal trata de dar forma a las siguientes condicionalidades:

- Establecer el mecanismo necesario para garantizar el funcionamiento efectivo de la regla de gasto.
- Imponer a todas las entidades del gobierno central límites estrictos al presupuesto anual y al gasto a mediano plazo que sean consistentes con el marco fiscal general. (IMF, 2019a, pág. 19)

Sin embargo, esta regla fiscal repite los errores de método de la regla del gasto computable porque establece una regla de gasto sin correlación alguna con el ingreso. Esto fractura la relación entre ingreso y gasto fiscal previsto en el Art. 286 de la Constitución, al mismo tiempo que afecta los objetivos de la política fiscal establecidos en el Art. 285 de la Constitución. Al separar arbitrariamente el egreso permanente del ingreso permanente hace virtualmente imposible la planificación al desarrollo.

Cláusulas de escape: Como se había indicado, el FMI prácticamente crea un *régimen disciplinario* sobre el gasto público como condición ineludible para aplicar el programa de consolidación fiscal. Ha tratado de prever aquellas circunstancias que puedan desviar la trayectoria de la consolidación fiscal con la matriz de riesgos fiscales; sin embargo, cuando hay circunstancias que ameriten relajar la dura disciplina fiscal del ajuste, el FMI ha previsto dos circunstancias para aplicar lo que denominan *cláusulas de escape*: (i) por declaratoria de Estado de Excepción (Art. 164 de la Constitución y siempre y cuando se trate de eventos cuya afectación superen el 1% del PIB); y, (ii) por recesión económica grave previamente calificada por el reglamento respectivo. Esta cláusula necesita, además, la aprobación de la Asamblea Nacional que debe aprobarla con la mayoría calificada de los miembros asistentes. Ambas medidas correctivas no podrán aplicarse por más de un año fiscal. Las cláusulas de escape deben presentar un plan detallado de medidas correctivas.

La cuestión es que el FMI pone tantas trabas para la aplicación de las cláusulas de escape que será muy difícil de aplicarlas. De hecho, ni siquiera se aplicaron cuando se decretaron varios Estados de emergencia producto de la crisis de seguridad ciudadana del periodo 2021-2024. Pero, en todo caso, el FMI rinde cumplimiento a la ortodoxia del ajuste y, al menos, menciona la existencia de posibles escapes al rigor del ajuste. En realidad, las cláusulas de escape están diseñadas para actuar de forma inmediata en casos de *crisis sistémica*, es decir, cuando el país no pueda pagar a los tenedores de bonos de la deuda externa. En ese caso, las cláusulas de escape están diseñadas para utilizar recursos públicos y orientarlos de forma prioritaria al pago de la deuda, de ahí la necesidad de los *fondos de estabilización*.

De la determinación de objetivos, límites, y metas fiscales totales y sectoriales para las reglas fiscales.- ¿Quién determina la ruta del ajuste? ¿Quién calcula, evalúa, actualiza y controla esa ruta? ¿Bajo qué criterios? Es obvio que el poder real sobre el ajuste lo posee el FMI y que la autoridad económica se convierte en su factótum, pero es necesario delimitar con precisión toda la metodología de imposición de las reglas fiscales. Para el efecto, la reforma plantea la siguiente norma:

Art. (...) Determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la Seguridad Social y el Presupuesto General del Estado.- Los objetivos, límites y

metas respecto a las reglas fiscales totales del SPNF y la Seguridad Social y específicas del Presupuesto General del Estado: crecimiento de egresos, gastos, resultado primario total, resultado primario no petrolero, serán calculados, determinados, evaluados y actualizados por el ente rector de las finanzas públicas y por el organismo máximo de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias según corresponda.

La fijación de las metas de los resultados primarios deberá tener en cuenta la regla de gasto y la consecución del límite de deuda y otras obligaciones de este Código. La fijación de la meta de deuda pública y otras obligaciones deberá ser consistente con el objetivo de resultado primario no petrolero (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Como puede advertirse, la reforma convierte al Ministerio de Economía y Finanzas en el administrador de las reglas fiscales. Será esta institución la encargada de calcular, determinar, evaluar, actualizar, monitorear y controlar su real cumplimiento y aplicación. De esta manera, la reforma altera el deber-ser del ente rector de las finanzas públicas para transformarlo en el cancerbero del FMI.

Pero el FMI está consciente que el régimen autonómico, la seguridad social y las empresas públicas tienen mecanismos y formas legales de sustraerse a las reglas fiscales. Precisamente por ello, establece la conformación de un Comité Nacional de Coordinación Fiscal que los involucra a todos ellos en la gestión y control de cumplimiento de las reglas fiscales.

El FMI también genera todo un *régimen disciplinario* para garantizar el cumplimiento de estas nuevas reglas fiscales. Así, las entidades del Estado, que ahora incluyen a aquellas del régimen autonómico, la seguridad social y las empresas públicas, deben: (i) presentar reportes de información consolidada de sus respectivas proformas; (ii) presentar sus presupuestos aprobados; (iii) su ejecución presupuestaria semestral; (iv) sus presupuestos liquidables; (v) el MEF deberá, a su vez, presentar boletines mensuales de deuda pública.

A este régimen disciplinario, el FMI lo denomina *transparencia fiscal*. Pero este panoptismo sobre la programación y ejecución fiscal conduce a un control exhaustivo que prende las alarmas cuando alguien se aproxima a la zona de riesgo definida por la matriz de riesgos fiscales. Cuando cualquier entidad u organización o institución del SPNF, se aproxima a esa zona de riesgo, las alarmas disparan las alertas y se aplican los mecanismos de corrección automática para remitir a la entidad rebelde hacia el rigor del ajuste. Si esta entidad persiste en la zona prohibida, inmediatamente se aplican las denominadas *medidas correctivas* que comprenden un plan de intervención directa sobre la entidad, que la reforma denomina: *Plan de Fortalecimiento y sostenibilidad fiscal*.

Pero los culpables de haberse adentrado en la zona de riesgo no salen impunes de esta trasgresión a la disciplina fiscal. Es en esas circunstancias cuando emerge de forma nítida el *régimen disciplinario y punitivo* del ajuste.

En un epítome de la radicalidad del ajuste, la desviación de las reglas fiscales del FMI pueden acarrear sanciones penales por parte de la entidad de control del Estado. No se trata de ninguna exageración. El FMI logró aprobar, y en línea con sus reformas al Código Orgánico Integral Penal, que el desvío reiterado y consciente de las reglas fiscales sea considerado como un acto susceptible de sanciones conforme la siguiente normativa:

Del incumplimiento de las reglas fiscales.-

Art. 180.- Responsabilidad por incumplimiento de las reglas fiscales.- Las máximas autoridades administrativas y todo servidor público con competencias vinculadas con la gestión presupuestaria de las entidades y organismos del sector público, serán responsables administrativos por la omisión en la formulación, aprobación y ejecución del plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal y por el incumplimiento de las reglas fiscales previstas en este Código, cuando corresponda.

La o las responsabilidades administrativas serán determinadas por la Contraloría General del Estado según lo previsto en su Ley Orgánica. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

El Fondo de Estabilización

Las reformas también proponen la creación de un Fondo de Estabilización, conforme el siguiente artículo sin número y que consta inmediatamente después de la sección de las reglas de crecimiento de egresos, gastos, resultado primario total y resultado primario no petrolero:

“Art. (...).- Fondo de Estabilización.- Los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que superen lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, aprobado por la Asamblea Nacional, luego de descontar las preasignaciones previstas por la ley, se destinarán a la generación de un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la estabilidad económica y la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o capacidad de la ejecución de egresos en educación y salud. El fondo será único y sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto adicional al presupuesto inicial” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020).

Los programas de consolidación fiscal necesitan siempre de un Fondo de Estabilización, porque es el destino natural del ahorro forzoso generado por el ajuste. Los Fondos de Estabilización creados desde la dinámica de la consolidación fiscal están por fuera del alcance de toda política pública. Han sido convenientemente neutralizado de cualquier relación con las necesidades presupuestarias del país. Por eso, no tienen ninguna función macroeconómica y se convierten en una distorsión de la economía porque alteran el circuito ahorro-inversión.

En este caso, el FMI advierte claramente que el Fondo de Estabilización, que permite acumular activos líquidos, no ponga en peligro la consolidación fiscal:

- Garantizar que las normas que dictan la acumulación de activos para el fondo de estabilización no pongan en peligro el cumplimiento de las normas fiscales y del plan fiscal. (IMF, 2019a, pág. 19)

En la reforma legal, se especifica de manera clara que los recursos de este Fondo de Estabilización no podrán preasignarse ni tampoco financiarán ningún gasto adicional, por lo cual no afectarán al cumplimiento de los objetivos, límites y metas de la consolidación fiscal y las reglas fiscales. No obstante, aquello que llama la atención es su financiamiento y su puesta en marcha. El FMI considera que deberá alimentarse del excedente del precio del petróleo registrado en la proforma presupuestaria del Estado y que su operación empezará a partir de que se haya alcanzado la regla de deuda y otras obligaciones (disposición transitoria vigésimo séptima), lo que posterga sus inicios sine die.

De otra parte están las violaciones constitucionales que suscita la creación de este Fondo de Estabilización y que afectan la seguridad jurídica del país. En efecto, el Fondo de Estabilización violenta y entra en contradicción con el numeral 1 del Art. 302 de la Constitución, porque disminuye de forma intencional los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia, en virtud que provoca artificialmente escasez de liquidez por fuga de capitales a un fondo que no tiene ninguna función macroeconómica.

También afecta al numeral 2 del mismo artículo constitucional porque afecta los niveles de liquidez global que permitan garantizar la seguridad financiera. Asimismo, vulnera y contradice el sentido del numeral 3 del mismo artículo, que establece que se deben orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país. En este caso, el Fondo de Estabilización, transfiere liquidez interna por fuera de los niveles de inversión requeridos para el país, en un mecanismo que ha sido neutralizado para cumplir funciones macroeconómicas.

También contraviene el artículo 298 que prohíbe la creación de preasignaciones. El Fondo de Estabilización es una preasignación que resta margen de maniobra a la política fiscal y obliga a un mayor endeudamiento externo.

Sin embargo, todas estas alteraciones, contravenciones y contradicciones con respecto a la Constitución, para variar, le tienen sin cuidado al FMI. Con estas reformas fiscales que imponen techos de gasto como reglas fiscales de obligatorio cumplimiento y cuya inobservancia puede acarrear, incluso, consecuencias legales y penales, el FMI ha avanzado un escalón más en la intervención más expedita, más insidiosa, más radical realizada hasta el momento no solo en el país sino en el mundo.

Séptima parte

La intervención social: el oxímoron del gasto social en el ajuste

El gasto social como necesidad táctica y estratégica

El ajuste estructural es duro, sobre todo, para los más pobres y, en ese sentido, el FMI y el Banco Mundial han insistido con lucidez que, lamentablemente, los costos sociales asociados al ajuste siempre son altos y crean conflicto social. Así, por ejemplo, lo reconoce el Banco Mundial con respecto a la situación del país cuando empezó a recorrer la ruta del ajuste en el año 2019 y cuando en el mes de octubre de ese mismo año se produjo la mayor protesta social del país en décadas:

La desaceleración fue el resultado de la consolidación fiscal en curso en Ecuador, junto con un menor consumo privado y perturbaciones de la actividad económica asociadas con protestas violentas provocadas por un intento del gobierno de eliminar el subsidio a los combustibles en octubre (del año 2019, P.D.) (World Bank Group, 2020, pág. 8).

Pero esa misma lucidez producto, además, de años de experiencias en la condicionalidad estructural y el conflicto social que provocan, indican al FMI que es una necesidad estratégica añadir un vector social al ajuste estructural.

Es un vector que tiene como propósito más amplio generar adhesión social y consenso sobre la legitimidad, validez, pertinencia y justeza del programa de consolidación fiscal, porque, en términos del FMI, el gasto social “podría ayudar a generar el espacio político y económico para un comprehensivo programa de reforma económica” (IMF, 2024f, pág. 28), al mismo tiempo que podría “mitigar los efectos adversos del ajuste sobre los vulnerables en los programas respaldados por el FMI” (IMF, 2019g, pág. 2).

De esta forma, el FMI no solo que ayudaría, con esos programas de consolidación fiscal, a equilibrar las cuentas fiscales, a dar sostenibilidad a la deuda pública y a estabilizarla en el largo plazo, sino que, al mismo tiempo, generaría recursos para la asistencia social y, de esta manera, mitigar los efectos del ajuste.

¿Quién podría cuestionar esta intencionalidad? ¿Cómo apelar a la suspicacia ante tan loables propósitos? ¿Quién puede oponerse a ellos? Sin embargo, una mirada más atenta demuestra que tanta nobleza y preocupación por los pobres por parte de una institución que ni siquiera tiene idea de cómo medir la pobreza porque no está preparada para eso, quizá indique que se está ante la presencia de una actitud más estratégica.

La vinculación del ajuste estructural a la política social es, sin duda, un proceso político que, dada su complejidad, podría rebasar incluso a la arquitectura institucional del propio FMI y sus marcos teóricos habida cuenta de que no han sido diseñados para eso; sin embargo, en los programas de ajuste ahora forman parte esencial. Hay una vinculación forzosa y, al mismo tiempo, estratégica entre el ajuste y su vector social que amerita ser explicada y referenciada.

Ahora bien, en el convenio constitutivo del FMI de 1944 no consta, en ninguna parte, esa preocupación sobre cuestiones sociales porque el FMI es una institución monetaria cuyo objetivo se centra en el equilibrio de balanza de pagos para evitar presiones inflacionarias por la vía del financiamiento al déficit fiscal con deuda

pública. Es una multilateral cuya principal preocupación es la *estabilidad económica* no el financiamiento al desarrollo y, peor aún, la redistribución del ingreso.

En una evaluación realizada en 1999, los entonces Consejero Económico y Director del Departamento de Investigación y Subjefe de División del Departamento de Investigación del Fondo Monetario Internacional, reconocían que:

En esencia, los programas respaldados por el FMI en países que enfrentan problemas de balanza de pagos actuales o futuros (...) deben hacer hincapié en las acciones del país en tres áreas: (1) asegurar financiamiento externo sostenible; (2) adoptar medidas de restricción de la demanda compatibles con el financiamiento disponible; y (3) llevar adelante reformas estructurales para promover el crecimiento y el ajuste en el mediano y largo plazo. Los objetivos más básicos del país, como un alto crecimiento del producto, **alivio de la pobreza, etc., no se encuentran explícitamente entre esas áreas centrales.** (Mussa & Savastan, 1999, pág. 4, énfasis agregado).

Es decir, en el corazón de los programas del FMI, en 1999, aún no constaba el *gasto social* como elemento central del ajuste. Empero de ello, el FMI hace ahora una interpretación bastante laxa y libre del Artículo IV de su convenio constitutivo para legitimar y justificar sus nuevas preocupaciones por la política social:

A los efectos de la supervisión bilateral en las consultas del Artículo IV, la participación del Fondo en cuestiones de protección social se ha guiado por los principios establecidos en la Decisión de Vigilancia Integrada, examinados en el contexto de la supervisión sólo en la medida en que influyen significativamente en la balanza de pagos actual o futura o estabilidad interna. Este principio, denominado “macro-criticidad”, corresponde a cuestiones o políticas que afectan, o tienen el potencial de afectar, la estabilidad interna o externa (IMF, 2019g, pág. 21).

Se necesita de un gran margen de maniobra en la interpretación del Artículo IV del convenio constitutivo para encontrar mediaciones entre la balanza de pagos y la protección social, de ahí que haya que buscar otras explicaciones y referencias para entender de dónde nace la preocupación de vincular el ajuste con el vector social y cuál es el sentido exacto de aquello que el FMI define como Decisión de Vigilancia Integrada y macrocriticidad.

Un rastreo histórico indica que en los años ochenta del siglo pasado, cuando el FMI actuó para resolver la crisis de la deuda de los países latinoamericanos y aplicó duros programas de estabilización en la región, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), solicitó al FMI atenuar el rigor del ajuste y tratar de evitar sus consecuencias sobre los trabajadores, desde entonces el FMI busca la forma de compensar la dureza del ajuste con medidas de compensación social:

Las cuestiones de equidad ganaron importancia a finales de los años 1980 con la creciente conciencia de los vínculos entre la desigualdad y la sostenibilidad de los programas de ajuste. Desde entonces, ha habido un reconocimiento generalizado de la necesidad de proteger a los grupos vulnerables durante el ajuste estructural y fiscal mediante la construcción de redes de seguridad social y salvaguardando el acceso a servicios públicos básicos como la salud primaria y la educación. (IMF, 2013b, pág. 33)

Esta preocupación por la redistribución y el impacto del ajuste empujó incluso al FMI a crear una línea de crédito para los países pobres denominada Servicio para el

Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGT) en 1999 que reemplazaba a su servicio ESAF (Servicio de Ajuste Reforzado).

Ahora bien, más allá de las justificaciones y alegaciones que el FMI y el Banco Mundial puedan esgrimir, es indudable que la relación entre ajuste estructural y gasto social es, por decir lo menos, una relación forzosa y, mirada de cerca, incongruente; pero debe resolverse de alguna manera porque lo que está en juego es el cumplimiento de los objetivos del programa del FMI, su implementación y monitoreo.

De manera que el principio de “*macro-criticidad*” se convierte así en el paraguas epistemológico y normativo que permite una integración más coherente entre ajuste y gasto social. Empero, el principio de “*macro-criticidad*” es, en lo fundamental, un concepto político. Esto quiere decir que la trama que integra las determinaciones del ajuste con el gasto social es, básicamente, política, y es política porque el ajuste es una estrategia política que altera las relaciones de poder en detrimento de los trabajadores.

El principio de macro-criticidad y la trama ideológica-política del gasto social

Aparentemente no hay conectores lógicos entre los objetivos del ajuste con aquellos de la política social. Más allá de la preocupación que el FMI ha manifestado por las consecuencias globales de la crisis financiera de 2008 y aquella de la pandemia del Covid-19, así como su aparente compromiso con los ODS y los objetivos sociales del milenio de Naciones Unidas, así como los nuevos desafíos que implican los cambios demográficos, los nuevos desarrollos tecnológicos y el cambio climático (IMF, 2019g; IMF, 2024f); se impone un principio de realidad al momento de comprender esa compleja y problemática relación entre ajuste y política social. Y ese principio de realidad indica que se trata de procesos contradictorios entre sí, conforme lo siguiente:

Se justifica centrarse en el gasto social y la masa salarial del gobierno, ya que estos dos rubros han sido los principales contribuyentes al aumento tendencial del gasto público en la mayoría de los países. Los episodios pasados de ajustes fiscales exitosos también sugieren que las reducciones en estos rubros han sido las más sostenibles y favorables al crecimiento. (IMF, 2014, págs. vii-viii)

¿De qué forma la reducción del gasto social y de la masa salarial pueden ser favorables al crecimiento cuando, por definición, disminuyen la demanda efectiva de una sociedad? Si el FMI considera que la disminución del gasto social es favorable al crecimiento económico, entonces ¿cómo entender la consideración del gasto social como condicionalidad estructural? ¿Ayuda el concepto de “*macro-criticidad*” a resolver esta aporía? Ante este tipo de conceptos, subyace la advertencia epistemológica de establecer resguardos teóricos con respecto a muchas declaraciones del FMI habida cuenta de su profundo sesgo ideológico.

Por tanto, esa relación que el FMI establece entre desarrollo inclusivo y sostenible con ajuste estructural y gasto social, enmarcada en el principio de “*macro-criticidad*”, debe problematizarse y debe ser realizada con la debida rigurosidad a fin de intuir esos vectores estratégicos que relacionan el gasto social con el ajuste estructural no solo inscritos en una trama política sino también ideológica.

De entrada, puede afirmarse que el ajuste y el gasto social no guardan congruencia entre sí y son antitéticos y, además, irreductibles entre sí. La única posibilidad de

que el ajuste estructural y la política social se encuentren y converjan de manera satisfactoria es solamente en el plano ideológico y político. Por consiguiente, el análisis tratará de comprender el trasfondo de ese plano ideológico-político; es decir, discernir otros procesos sociales y políticos que emergen de esa conflictiva y problemática relación entre ajuste y gasto social.

Ahora bien, ¿por qué la afirmación de que son fenómenos antitéticos entre sí? ¿En dónde radica la incongruencia fundamental que hace imposible su relación lógica? ¿Cuál es la falla epistemológica fundamental del principio de “macro-criticidad”? Y la respuesta a estas cuestiones está en la epistemología del marco teórico, normativo y prescriptivo del FMI.

Ese marco teórico es el método de la absorción y, en términos más amplios, el enfoque monetario de balanza de pagos que dan forma y estructura a sus programas de consolidación fiscal. Este marco teórico fundamenta las políticas de austeridad y el enfoque de la oferta que propone la privatización, desregulación, flexibilización y apertura hacia los mercados. Como se ha indicado varias veces, las políticas del FMI no son de desarrollo económico sino de estabilización monetaria y lo único a lo que convoca el principio de “macro-criticidad” es a evitar riesgos sobre la estabilidad interna o externa, pero esta vez se trata de estabilidad política para la pervivencia del ajuste.

Entonces, un enfoque de estabilización macroeconómica no es compatible con un enfoque de política social por la sencilla razón de que la epistemología de la política social está enmarcada en la deontología de los derechos fundamentales. Es por eso que toda política social es compleja y siempre implica y supone fuertes interrelaciones sectoriales, además que demanda de un financiamiento comprensivo en el cual la política económica se convierte en medio para un fin. Ese fin es garantizar la plena vigencia y garantía de los derechos fundamentales dentro de un sistema integrado coherentemente de inclusión y equidad social. Así, la política social tiene un entramado ético que la sostiene, la estructura y la define.

En cambio, el entramado de las políticas de estabilización macroeconómica del FMI es pragmático y, básicamente, contable. Su objetivo primordial es mantener el equilibrio en balanza de pagos, a eso lo denominan *sustentabilidad y estabilidad macroeconómica*. Según la propia interpretación del FMI esta sustentabilidad y estabilidad generaría crecimiento económico y ello ayudaría a crear más empleo y, por tanto, más ingresos que podrían resolver los problemas de la pobreza. Pero, incluso si se supone que este razonamiento sea válido, esto no significa que el gasto social se encuadre de forma coherente con el ajuste.

El FMI no tiene un enfoque de derechos humanos para sus políticas de estabilización. Por ejemplo, es partidario de eliminar todo tipo de subsidios a los que consideran regresivos, al tiempo que apuestan a la focalización en vez de la universalización, por ejemplo, en el caso de salud y educación. Para el FMI, el gasto social debe estar focalizado porque cualquier enfoque universalista o de derechos humanos es, por definición, para ellos, regresivo; por ejemplo:

Esto implica que será necesario poner mayor énfasis en mejorar la progresividad del gasto público mediante, por ejemplo, la eliminación de los subsidios generales a los precios de la energía; garantizar que los gastos en educación y salud estén destinados a satisfacer las necesidades de los pobres, en lugar de proporcionar servicios subsidiados a los hogares de ingresos más altos; y dotar a los sistemas

públicos de pensiones (que favorecen en gran medida a los grupos de mayores ingresos en las economías en desarrollo) de una base financiera sólida, al tiempo que se amplía la cobertura de las “pensiones sociales” mínimas a una proporción mayor de la población. (IMF, 2013, pág. 29)

Las aporías de la política social del FMI

De ahí que la incorporación del gasto social, dentro del campo epistémico del FMI, conduce a una aporía fundamental: el programa económico de ajuste del FMI deberá crear, necesariamente, un *efecto de compensación* al gasto social de tal manera que mientras más alto sea el gasto social, más alto debe ser también el tamaño de la consolidación fiscal, porque, para el FMI, el gasto social es una variable de ajuste.

Por tanto, ¿por qué el FMI incorpora como condicionalidad estructural el financiamiento al gasto social? ¿Dónde comienza y dónde terminan, en materia de atención social, los roles del FMI y del Banco Mundial? ¿Tiene el FMI la arquitectura institucional para controlar, de la misma manera que lo hace con todas las metas, objetivos y límites del programa de consolidación fiscal, el gasto en asistencia social? Si no la tiene, entonces ¿por qué asume la responsabilidad de esta condicionalidad? Y si la tiene ¿por qué no hay indicadores sociales de la consistencia de los QPC o los puntos de referencia estructural para la política social? ¿Qué es, en definitiva, para el FMI el *gasto social*?

Para responder a estas cuestiones hay que identificar los movimientos estratégicos que hacen tanto el Banco Mundial como el FMI con respecto a la política social y que se derivan del principio de “macro-criticidad” y que son consustanciales a la aporía que se suscita cuando se incorpora el gasto social al ajuste. El Banco Mundial cede el espacio de gestión de la política social al FMI y se limita a “seguir de cerca” el ajuste y adecuar sus instrumentos para fortalecer al ajuste; de esta forma, el mismo Banco Mundial reconoce lo siguiente:

Junto con el FMI y otras IFI, el Banco Mundial seguirá de cerca la implementación del programa de ajuste fiscal para garantizar que los más vulnerables estén protegidos de los riesgos sociales y las crisis externas y para facilitar su inclusión en los mercados laborales privados (World Bank, 2019, pág. 28)

Al dejar que sea el FMI quien asuma la responsabilidad de la política social del ajuste, pueden constatarse los siguientes fenómenos, el FMI: (i) separa sus contenidos deontológicos (de la política social) de sus contenidos prácticos (su financiamiento); (ii) anula la necesidad de un enfoque intersectorial y comprehensivo del gasto social; (iii) empobrece su dimensión social al identificarlo específicamente con baremos contables (el gasto social como *piso* contable de la condicionalidad estructural); (iv) desplaza la integralidad que implica la política social con respecto a la ética de la dignidad de la vida humana con el imperativo de los equilibrios contables que relacionan balanza de pagos con la absorción; (v) reduce la política social al asistencialismo que es focalizado y, por tanto, implica vigilancia y control; (vi) focaliza la atención en la pobreza sin considerar sus entramados sociales, políticos y culturales; (vii) instrumentaliza la pobreza como un residuo de indicadores de ingresos monetarios; (viii) otorga una consistencia puramente contable al gasto social y con esa consistencia considera que se puede resolver la pobreza y la desigualdad; (ix) manipula estratégicamente la trayectoria del ajuste al incorporar de manera arbitraria y falsa, además, recursos que provendrían del ajuste hacia el financiamiento de la política social.

¿Qué es el *gasto social* para el FMI? En primer lugar, un gasto contable. En segundo lugar, un gasto que se destina a la protección y asistencia social, y a salud y educación (IMF, 2019g, pág. 8) y que siempre deberá ser focalizado. En tercer lugar, un gasto provisional. A medida que avanza el ajuste, el gasto social debe reducirse hasta llegar a desaparecer.

El concepto de *gasto social* como puede apreciarse, se ha separado estratégicamente de aquel de *política social*, porque la política social es un concepto más amplio y que implica más determinaciones y más interrelaciones, entre ellas la universalización que es correlativa a los derechos humanos. Por tanto, se puede ya establecer con precisión la maniobra que realiza el FMI (y con él el Banco Mundial) cuando intentan posicionar el gasto social como política social y como preocupación social para legitimar el ajuste estructural. Es una maniobra política orientada a confrontar las disidencias y oposiciones al programa económico del FMI. Es una estrategia de control, disuasión y persuasión sobre la necesidad social del ajuste. Es la incorporación de un vector ideológico al ajuste para pasar de la estabilidad macrofiscal y económica hacia la estabilidad política del ajuste.

La oposición social al ajuste y el gasto social

Ahora bien, como ya se ha indicado anteriormente, hay un fuerte consenso en considerar que los programas de consolidación fiscal del FMI tienen un sesgo recesivo y regresivo, es decir, quienes más sufren sus consecuencias son los más pobres.

En un estudio realizado para los países de la OCDE, se encuentra la siguiente ratificación de esta hipótesis:

Trabajos anteriores de la OCDE sobre la distribución del riesgo macroeconómico en la sociedad han encontrado evidencia de que las fuertes consolidaciones fiscales han reducido la participación del ingreso de los dos quintiles más bajos de la distribución del ingreso, aumentando la desigualdad del ingreso ... Por lo tanto, la forma en que las grandes consolidaciones fiscales afectan a diferentes grupos de ingresos genera preocupación respecto de la asignación de las ganancias y pérdidas asociadas. (Rawdanowicz, Wurzel, & Christensen, 2013, pág. 7)

En una investigación con datos de panel para una muestra de 135 países de renta baja y media que aplicaron los programas de consolidación fiscal, para el periodo 1980-2014, se encontró que las políticas impuestas por el FMI aumentan la desigualdad del ingreso en los países prestatarios. Se analizó la incidencia en la distribución del ingreso de las reformas de austeridad fiscal, las reformas de liberalización comercial y de balanza de pagos, así como la liberalización y desregulación financiera. Los datos de este estudio dan cuenta que las sociedades pagaron con pobreza, desigualdad, deterioro de las condiciones de vida y violencia social las políticas de ajuste del FMI (Forster, Kentikelenis, Reinsberg, Stubbs, & King, 2023); de otra parte, el mismo FMI reconoce que “algunas políticas y reformas para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento pueden tener un impacto distributivo perjudicial” (IMF, 2018d, pág. 9).

La consolidación fiscal, al ser recesiva y regresiva, afecta a las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y generan conflicto social. Hay una especie de solución de continuidad entre conflicto social con la imposición de las políticas de ajuste. Existen medidas económicas que, cuando se imponen, desencadenan violentas reacciones sociales.

El mismo FMI lo constata, de hecho, en uno de sus informes:

En octubre de 2021, **en respuesta al malestar social**, las autoridades suspendieron la implementación de la reforma de los subsidios al combustible que había comenzado en julio de 2020 y presentaba una fórmula automática de fijación de precios del combustible con aumentos graduales de los precios (IMF, 2023c, pág. 16, énfasis agregado)

Además, los precios del combustible se redujeron en torno a la Cuarta y Quinta Revisión combinadas (junio de 2022), **en medio de un fuerte malestar social**. (IMF, 2023c, pág. 37, énfasis agregado)

Sin embargo, el cambio de gobierno, el impacto aún muy tangible de la pandemia en 2021 y los **episodios de malestar social en 2021 y 2022** sugirieron que se necesitaba cierta flexibilidad para salvaguardar los objetivos más amplios de estabilización y reforma institucional. (IMF, 2023c, pág. 46, énfasis agregado)

Sin embargo, la **intensificación del malestar social y la oposición a la reforma de los subsidios a los combustibles** sugieren que el público no percibió que estas políticas proporcionaran suficientes amortiguadores. (IMF, 2023c, pág. 47, énfasis agregado)

El informe debería haber reconocido la **feroz oposición a la reducción de los subsidios a los combustibles** entre grupos influyentes de la población ... **Ecuador enfrentó semanas de malestar social desestabilizador** cuando se revisaron los precios del combustible. También **se produjeron violentas protestas sociales que casi derrocaron al gobierno** cuando la administración intentó recortar los subsidios al combustible en octubre de 2019, lo que pone de relieve cuán políticamente sensible ya había sido el tema antes de la aprobación del programa. (IMF, 2023c, pág. 68, énfasis agregado).

Como es evidente, las medidas aplicadas por el FMI y el Banco Mundial suscitaron “malestar social”, “feroz oposición”, “violentas protestas sociales” que “casi derrocaron al gobierno”, entre los sectores que, supuestamente, se iban a beneficiar del programa de consolidación fiscal. En consecuencia, puede asumirse que la imposición del programa económico del FMI y del Banco Mundial produjeron “malestar social” por lo que, tanto el FMI como el Banco Mundial, si querían que las reformas estructurales y el programa de consolidación fiscal lleguen a buen puerto, tenían que asumir un rol político y confrontar de manera directa esa “feroz oposición” al ajuste.

¿Cómo hacerlo? ¿De qué forma concitar el apoyo social necesario para el ajuste? ¿Cómo impedir la movilización social ante medidas que, definitivamente, afectaban de forma directa a los más pobres y vulnerables? ¿Cómo convencerlos que las duras medidas de ajuste eran “por su bien”? ¿Cómo evitar que la incertidumbre del ciclo político provocado por la “feroz oposición” pueda echar abajo el ajuste, como efectivamente sucedió en octubre del año 2019 y casi sucede en junio de 2022?

El gasto social como vector estratégico del ajuste

Para responder a todas estas cuestiones, el FMI y el Banco Mundial, trabajan juntos en algo más que una condicionalidad compartida, y que tiene que ver, más bien, con una estrategia política conjunta, aquella de comprar el consenso social con los resultados del ajuste para utilizarlo en función de un régimen de disciplina y gobernanza sobre los pobres.

Su propuesta de utilizar una parte del ahorro forzoso provocado por el ajuste estructural para adquirir el consenso de los sectores más golpeados para ofrecerles un placebo que pueda neutralizar su capacidad política de incidencia y su posicionamiento crítico ante el ajuste, al mismo tiempo que someterlos a un proceso de disciplina y control, demuestra que el gasto social se convirtió en un *vector político-estratégico del ajuste*, así para el Banco Mundial:

el Gobierno podría reasignar los ahorros provenientes de los subsidios optimizados para financiar los servicios sociales y, al mismo tiempo, contribuir de forma positiva a reducir las emisiones (Banco Mundial, 2023, pág. 80).

La visión del FMI y del Banco Mundial se parece mucho a aquellas *Leyes de Pobres* de la Inglaterra Victoriana y que el historiador Karl Polanyi expone y critica (Polanyi, 2006), porque esas leyes de pobres, en realidad, eran la respuesta para la conformación de mercados de trabajo en el naciente capitalismo. El FMI trabaja en esa dirección. Su condicionalidad estructural de gasto social apunta a consolidar la flexibilización del mercado de trabajo, sobre todo para jóvenes y mujeres, porque ellos son la materia prima, en virtud de su vulnerabilidad, de la “política social” del FMI y del Banco Mundial.

Para el FMI el *gasto social* es una especie de placebo social. El gasto social, para el FMI es: asistencialismo social que puede ser focalizado y, de esta forma, crea un régimen de control y disciplina para grupos sociales que pueden ser disfuncionales al ajuste. No es un gasto social inscrito dentro de una lógica de derechos ni, tampoco, de la vida digna. No tiene nada que ver con un sistema integral de protección social y humana. No está asociado, tampoco, a superar las condiciones de pobreza, exclusión e inequidad. Es un gasto estratégico que tiene como objetivo neutralizar la capacidad política de ciertos sectores sociales para impedirles bloquear la consolidación fiscal y, al mismo tiempo, legitimar al ajuste otorgándole un “rostro humano”.

Como lo indica el FMI:

El programa de gasto social debería haber sido un amortiguador crítico para proteger a la población vulnerable de cualquier impacto adverso del ajuste del programa, especialmente la reforma tributaria y la reforma de los subsidios a los combustibles. (IMF, 2023c, pág. 47)

Esto permite advertir que la integración del *gasto social* en la lógica del ajuste estructural es una estrategia política que lo transforma en “amortiguador crítico”. Su relación con los objetivos de la consolidación fiscal son crear un soporte social de legitimidad y, al mismo tiempo, neutralizar la capacidad crítica de sectores sociales que pueden movilizarse en contra del ajuste, y eso puede advertirse con toda nitidez en el programa de ajuste del año 2019 cuando se lo intentó vincular con la política social del gobierno de ese entonces:

Parte de los ahorros y los ingresos generados por estas medidas permitirán al gobierno aumentar el gasto en asistencia social y brindar un mayor apoyo a los más vulnerables. Se fortalecerá el Plan Toda Una Vida, el programa emblemático del Gobierno. Este programa garantiza el acceso a la salud, la educación, un hábitat seguro y saludable, la vivienda y el agua por parte de todos los segmentos de la población, con énfasis en los más vulnerables, las mujeres, los ancianos y los discapacitados. Es nuestro firme compromiso garantizar que todos los ciudadanos ecuatorianos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y a una vida digna y plena. (IMF, 2019a, pág. 73)

Como puede apreciarse el discurso ideológico del gasto social se impone sobre el principio de realidad del ajuste. Se fortalecerá, dice la Carta de Intención con el FMI del año 2019, el “Plan Toda una Vida”, un plan que garantizará el acceso a la salud, la educación, un hábitat seguro y saludable, entre otros beneficios. Entonces, no se entiende, cómo y porqué se produjeron los “episodios de malestar social en 2021 y 2022” en contra, precisamente, del programa económico del ajuste y de esa misma Carta de Intención con el FMI que, supuestamente, iba a “garantizar ... el acceso a la igualdad de oportunidades y a una vida digna”.

De otra parte, se puede constatar un desplazamiento táctico y estratégico del FMI con respecto al Banco Mundial que era la institución quien, hasta ese momento, había llevado adelante la política de intervención social. ¿Por qué se produce este desplazamiento táctico del Banco Mundial? Si el mismo FMI reconoce que “dada la complejidad y profundidad de las consecuencias del gasto social, el Fondo no tiene la experticia en todas las áreas que conciernen al gasto social”. (IMF, 2024f, pág. 8), entonces ¿por qué no asume toda la responsabilidad de llevar adelante la estrategia del gasto social el Banco Mundial? Y la respuesta está en la necesidad de asegurar y proteger políticamente a la consolidación fiscal que es responsabilidad exclusiva del FMI.

Si el Banco Mundial da un paso al costado y se convierte en una especie de acompañante y asesor del FMI en materia de gasto social, cuando toda su trayectoria tiene que ver, precisamente con la política social, es porque la tarea geopolítica del capitalismo tardío tiene que ver con asegurar el más amplio margen posible para la consolidación fiscal y las reformas estructurales como una deriva del capitalismo del siglo XXI. Lo que está en juego es la construcción de la globalización bajo coordenadas neoliberales y quien asume el rol de coordinar esa tarea es, precisamente, el FMI.

Ajuste estructural y gasto social: la ecuación imposible

El FMI no tiene una estructura propia para asumir y llevar adelante la política social porque ese no es su rol habida cuenta que no es una banca de financiamiento al desarrollo, por eso ha derivado a su Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) la principal responsabilidad de estructurar y definir toda su estrategia concerniente al gasto social en tanto política social del ajuste (IMF, 2024f, pág. 22; IMF, 2019g); sin embargo, ¿qué experiencia tiene el FAD en gasto social y política social? Pues, ninguna. El hecho de que el FMI haya derivado al departamento FAD la responsabilidad del gasto social da cuenta que el FMI no tiene, para el gasto social, ningún marco teórico de política social. En realidad, lo único que hace el FMI es inscribir el gasto social como una variable contable dentro del ajuste y para eso es más que suficiente su departamento de asuntos fiscales: “Algunas reformas en gasto social pueden contribuir a la consolidación fiscal y su sostenibilidad.” (IMF, 2024f, pág. 25).

Es por eso que, en el año 2019, el FMI toma en consideración las recomendaciones del Informe de la Oficina de Evaluación Independiente (IEO) del año 2017 (IEO Evaluation Report, 2017), en donde se indica al FMI que lleve adelante un Plan de Implementación del gasto social, con las siguientes características: 1) un marco estratégico claro que defina con precisión el alcance, los objetivos y los límites de la participación del FMI; 2) asesoramiento político personalizado para cada situación; 3) más realismo y un enfoque más efectivo; 4) una mejor comunicación; y, 5)

cooperación inter-institucional con sus “socios” del ajuste (IMF, 2018c, pág. 3; IEO Evaluation Report, 2017). Con base en estas recomendaciones, el FMI establecerá una estrategia y guías operacionales del compromiso del FMI con el gasto social, para tener una “definición compartida de gasto social que pueda proveer de más claridad” a sus programas y que permita definir cuándo y cómo comprometerse con el gasto social (IMF, 2019g, pág. 19).

Inscribir el gasto social dentro del ajuste significa, para el FMI, crear las metodologías, los procedimientos, las prácticas, los criterios, las formas de adecuación de sus instrumentos de monitoreo y evaluación que están ya estandarizados, para inscribir el indicador contable de piso de gasto social en programas de asistencia social dentro de la lógica general del programa de ajuste, de ahí la participación y responsabilidad del Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) del FMI en la gestión del gasto social.

Así, el primer criterio desarrollado para el gasto social es aquello que el FMI denomina *macro-criticidad* y consiste en evaluar si el gasto social puede afectar, o tiene el potencial de hacerlo, a la estabilidad económica del país (IMF, 2024f, pág. 11; IMF, 2019g, pág. 21); de esta manera, “la *macro-criticidad es una condición necesaria pero no suficiente para determinar cuándo la participación del Fondo debe ir más allá del reconocimiento de las implicaciones macroeconómicas y proporcionar asesoramiento político específico*” (IMF, 2019g, pág. 22, cursivas el original).

Para el FMI los canales de lo que ellos denominan la “macro-criticidad” son conocer si el gasto social es *adecuado* con la estabilidad económica, si es *eficiente* bajo el criterio de “hacer más con menos” y si es fiscalmente *sostenible*, es decir, que no contribuya al déficit fiscal ni provoque presiones sobre la balanza de pagos de conformidad con los modelos macroeconómicos de estabilidad diseñados por el FMI (IMF, 2024f, pág. 12; IMF, 2019g, pág. 23); esto quiere decir que el FMI subordina su visión de gasto social, como no puede ser de otra manera, a su objetivo general e imperativo que es la *estabilización económica*; en ese sentido, el FMI vincula sus políticas de vigilancia (“la estabilidad es el principio organizador de la vigilancia” (IMF, 2015b, pág. 8)), control y monitoreo del gasto social a criterios vinculantes de su propio staff (personal) (IMF, 2024f, pág. 18), que no tiene ni preparación, ni experticia, ni experiencia en política social pero que son los que tienen la última palabra en materia de definir el *piso* necesario del gasto social como condicionalidad estructural.

¿Qué es este “piso necesario” de gasto social? Pues el presupuesto mínimo que debe gastar el gobierno central, sea en gasto corriente o gasto de inversión, en los programas de asistencia social y, el más importante de todos ellos, es el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) (“Los programas de transferencia de efectivo representan más del 50 por ciento del gasto en asistencia social” (World Bank, 2019, pág. 30)). Es decir, el “piso” de gasto social es la cantidad mínima en TMC que el programa de ajuste necesita por razones estratégicas y políticas.

El FMI no tiene una visión de *política social* porque parte de una fragmentación de lo que entiende por *gasto social* a quien lo asume como un conjunto de programas de *asistencia social* bajo un enfoque de focalización. Es una visión de “componentes específicos” y focalizados de “asistencia social” que permitan ubicar con la mayor precisión posible resultados medibles, si es posible contables, de cumplimiento y

gestión. El gasto social debe también ayudar a resolver distorsiones estructurales de la economía como, por ejemplo, en los mercados de trabajo en especial asegurar mayor flexibilidad laboral a las mujeres y los jóvenes. (IMF, 2024f, págs. 14, 23).

De la misma manera con la *sustentabilidad y eficiencia* de los sistemas de pensiones y seguridad social. Para cubrir el déficit actuarial de los sistemas de pensiones, el FMI propone aumentar la edad de jubilación y retirar a un número de trabajadores del sistema de pensiones hasta lograr el equilibrio contable y crear un sistema de transferencias monetarias focalizadas con criterios de elegibilidad claramente establecidos, con un sistema de registro y con políticas de administración y financiamiento debidamente financiadas (IMF, 2011b). Claro está que este sistema de transferencias focalizadas tendrá que ser gradualmente eliminado al llegar los beneficiarios a ciertos límites de tal manera que no desincentiven al mercado de trabajo. (IMF, 2024f, pág. 20).

¿Qué pasa cuando los criterios de política económica de medio plazo se ven en contradicción con aquellos de corto plazo? Por ejemplo, cuando las metas de consolidación fiscal que son de corto plazo entran en contradicción con la necesidad de priorizar el gasto social en educación en el mediano plazo, en la ocurrencia, la necesidad de aumentar el número de maestros en el sistema de educación básica, entonces ¿qué criterio debe predominar en esas circunstancias? Para el FMI, en estos casos es mejor “reducir la masa salarial mediante una reducción temporal de los salarios puede estar mejor alineado con el objetivo de política a mediano plazo para el sector educativo”. (IMF, 2024f, págs. 20-21).

El FMI recomienda a su staff abstenerse de entrar en disputas controversiales en aspectos claves de política social ante sus socios para el desarrollo que tienen y han demostrado más experiencia y capacidad, pero que podrían, en algunas circunstancias, tener criterios diferentes, porque quien definirá el volumen de recursos del “piso” de gasto social será el staff del FMI (IMF, 2024f, pág. 22).

Si los objetivos del programa son de largo plazo e incorporan reformas estructurales profundas, entonces, el FMI considera que el gasto social debe formar parte de las medidas críticas del programa, es decir, aquellos criterios sin los cuales el programa no puede cumplirse. En consecuencia, el gasto social pasa a convertirse en una *condicionalidad estructural*.

En ese sentido, el gasto social es introducido en el programa económico a través del esquema estándar del ajuste, esto es, con *acciones previas*, *Criterios cuantitativos de desempeño (QPC)*, *Objetivos Indicativos (IT)* y, por supuesto, *Puntos de Referencia Estructural (SB)* (IMF, 2024f, pág. 26); por tanto, el *gasto social* como *condicionalidad estructural* debe cumplir con los parámetros de todas las condicionalidades y ajustarse a los principios de realismo, granularidad (es decir, especificidad), gradualismo y parsimonia. (IMF, 2024c; IMF, 2009).

¿De qué forma el gasto social deviene en condicionalidad estructural? La forma más común, como ya se había indicado, es a partir de la definición de un piso contable de gasto social y que se especifique en el programa de consolidación fiscal como meta y que sea susceptible de vigilancia y control (los criterios cuantitativos de desempeño, QPC). Este “piso” de gasto social debe ser coherente y alineado al tamaño de la consolidación fiscal y sus medidas económicas y debe servir como mecanismo ideológico de legitimación del ajuste a través de una adecuada campaña de promoción y comunicación:

Una mejor alineación del momento de la expansión de la protección social con la reforma de los subsidios a los combustibles podría haber mejorado la percepción de la política de compensación para los pobres. Además, se podría haber adoptado una estrategia de comunicación con el público más eficaz y específica, posiblemente basada en un punto de referencia estructural y vinculada a los objetivos generales del programa. (IMF, 2023c, pág. 47)

Se trata, por lo visto, de una incorporación puramente formal, casi barroca. Es decir, se integra al programa de consolidación fiscal un piso de gasto social, se define un criterio cuantitativo de desempeño (QPC) para él y, posteriormente, se convierte en un Indicador Objetivo (IT). Sin embargo, no hay ninguna integración coherente con el conjunto del programa económico. Es decir, con relación a las metas fiscales, monetarias, financieras y del sector real, no hay ninguna relación ni siquiera circunstancial. Es un simple aditamento al ajuste. Una necesidad política que no debe alterar la ruta del ajuste.

La desconexión del gasto social con el programa de consolidación fiscal

Es evidente la desconexión entre el gasto social como vector estratégico del ajuste con el programa de consolidación fiscal por las siguientes razones:

- (i) El FMI nunca especifica mecanismos de seguimiento, articulación, integración y convergencia entre el gasto social y el programa de consolidación fiscal. Esto es, mientras las políticas de consolidación fiscal apuntan a una reducción del SPNF, y entre esa reducción cabe aquella de sectores clave como por ejemplo el sector de la inclusión social, o aquel de salud, administración de justicia, o educación; el FMI nunca deja un espacio de maniobra o, si se quiere, nunca articula cláusulas de escape, para que el sector social no sea parte del programa de ajuste. En otros términos, si hay una reducción de personal en el sector público, así como una reducción de gasto en bienes y servicios, o reducción de la inversión pública, conforme las metas de la consolidación fiscal, el FMI tenía que haber hecho una excepción para poner por fuera de estas reducciones al sector social para que su propuesta de gasto social sea consistente y, sobre todo, legítima, pero nunca lo hizo. La lógica de la consolidación fiscal es aquella de la “aplanadora” y no se detiene ante nada, menos aún ante gastos de salud o educación o inclusión social;
- (ii) El FMI nunca establece los mecanismos de coordinación, articulación y armonización con el Banco Mundial para estructurar esta condicionalidad. A diferencia de otro tipo de condicionalidades que están perfectamente detalladas y cuyo cumplimiento es taxativo y rigurosamente monitoreado, en el caso del gasto social el FMI es generalista;
- (iii) Hay contradicciones en el “espacio fiscal” para albergar dentro de él al gasto social porque implica la coexistencia de dos lógicas distintas que no llegan a compaginarse entre ellas. De una parte, está la lógica de la estabilización económica de los programas de austeridad y, del otro, está la preocupación de que el costo del ajuste suscite riesgos en la implementación del programa y que la mejor manera sea a través de gasto social que se registra como gasto corriente del presupuesto público, pero ese mismo gasto corriente es objeto de la austeridad. Es decir, ¿cómo empatar un crecimiento de gasto corriente con la meta de la

consolidación fiscal que lo reduce? El FMI lo hace de manera puramente contable, si el gasto social representa una variable X entonces se añade el peso de esa variable al programa de consolidación fiscal para mantener intacta la meta de consolidación. Esta manera de proceder anula, de hecho, cualquier posibilidad de efectos multiplicadores del gasto social y sobrecarga a los más pobres de la responsabilidad del ajuste;

- (iv) El FMI confunde el *gasto social* con *política social*. El FMI parte desde una visión de contabilidad fiscal en virtud de la cual puede definir un gasto social adecuado y eficiente, pero sin el marco de política social que lo estructure y dé forma. Es decir, la política social necesita de un marco teórico comprensivo que permita alojar a su interior diferentes políticas públicas de manera articulada y coherente en función de un sistema de protección social sustentado en derechos humanos. La idea de la política social es que las condiciones de vulnerabilidad social, pobreza, exclusión y discriminación sean superadas para que disminuya cada vez más la población sujeta a esas circunstancias. El FMI no tiene, ni de lejos, esa visión. Su estrategia es más simple: ubicar a través de una base de datos lo más actualizada y precisa posible el número de pobres, solicitar al Banco Mundial el diseño de programas de atención social para ellos y someterlos a una especie de trampa de pobreza y miseria, porque si por cualquier circunstancia esas personas, según el baremo del FMI, superan los indicadores que definen la pobreza, el FMI los expulsa de la atención y del programa de asistencia social;
- (v) Existe un sistema nacional de planificación que integra agendas sectoriales y, entre ellas, agendas de educación y salud que, además, tienen componentes de gasto de inversión en obra pública, por ejemplo, la construcción de hospitales, subcentros de salud, unidades educativas, laboratorios, etc. Ahora bien, el gasto social en salud y educación contenido en el programa de consolidación fiscal no guarda ni relación ni tampoco está armonizado con esta agenda de planificación nacional; más bien al contrario, el gasto en salud y educación desarticulan esta agenda porque el gasto en inversión pública es una variable de ajuste y, por tanto, es un gasto que no puede obstaculizar el cumplimiento de la meta de la consolidación fiscal.

La gobernanza de la pobreza

Las políticas de ajuste del FMI y del Banco Mundial afectan la demanda agregada y, en ese sentido, alteran al consumo agregado llevándolo hacia abajo, pero el consumo es más que una función de comportamiento agregado de la macroeconomía es, en realidad, la situación real y concreta de millones de hogares y la forma por la cual satisfacen sus necesidades más vitales. Justo porque afecta a la ecuación personal de ingreso-gasto de los hogares, las políticas de ajuste no son bien acogidas por la sociedad. Es también por ello que se insiste en la idea de que el ajuste es “doloroso pero necesario” y es por eso que nace la preocupación por el gasto social ante el descontento social y el malestar con respecto al FMI y al Banco Mundial.

Sin embargo, al disminuir la demanda agregada también se disminuye la oferta agregada, en otros términos, la capacidad que tiene la sociedad para generar empleo e ingresos. Los empresarios, ante la debilidad de la demanda agregada, ven acumular sus inventarios y disminuyen sus expectativas de inversión y empleo. El

Estado, de su parte, entra en un intenso proceso de desinversión pública, con eliminación de empleo público al tiempo que los servicios públicos se deterioran y el empleo se hace escaso.

El enfoque de la oferta del FMI propone *flexibilizar los mercados de trabajo* para incrementar la *competitividad de la economía*. Entonces, aquello que surge, en ese contexto, es algo más que desempleo y pobreza, es un fenómeno que puede ser comprendido como *precarización*, porque a medida que desaparece el empleo formal florece, en cambio, el informal, el empleo precario:

Junto con el FMI y otras instituciones financieras internacionales, el Banco Mundial seguirá de cerca la implementación del programa de ajuste fiscal para garantizar que los más vulnerables estén protegidos de los riesgos sociales y los shocks externos y para facilitar su inclusión en los mercados laborales privados (World Bank, 2019, págs. 27-28).

El pleno empleo se hace difícil y hay un incremento de capacidad ociosa productiva por falta de demanda efectiva. Es en ese contexto que el gasto social puede ser asumido no tanto como una política de asistencia social sino como una estrategia de gobernanza de la pobreza que administra el descontento político de los precarios e impide la generación de respuestas de oposición política al ajuste que eviten su imposición.

La gobernanza de la pobreza no implica, ni para el FMI ni para el Banco Mundial, resolver en absoluto la pobreza, sino de inscribirla dentro del perímetro del ajuste para evitar su desborde político y que eso pueda poner en peligro el ajuste; es por ello que hay una vinculación directa entre varias condicionalidades estructurales y los recursos que generan con el gasto social; por ejemplo “la disminución gradual del subsidio a los combustibles y la desaceleración de la economía incrementará la necesidad de dar un soporte a los pobres y vulnerables a través de programas bien focalizados que incluyen el “Plan Toda una Vida” (IMF, 2019a, págs. 16-17).

Esta vinculación estratégica entre gasto social y ajuste estructural no solo que legitima y avala el programa económico del FMI, sino que, además, permite el control social a una vasta población a través del denominado “registro social” que le otorga al Banco Mundial, especialmente, información de primera mano sobre la población más pobre y más vulnerable y que puede convertirse en una amenaza política para el ajuste: “Estamos realizando progresos en la actualización del registro social y expandiendo la cobertura de los programas de asistencia social con el apoyo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial” (IMF, 2020c, pág. 66); porque “es fundamental reconocer las características de los pobres: sus patrones de consumo, sus fuentes de ingresos y el entorno general en el que operan” (Gillingham, 2008, pág. 9). Ese conocimiento supone un régimen de intervención directa que asume la forma de gobernanza.

Así, hay una vinculación directa de las medidas del programa de ajuste estructural con los programas de asistencia social, de tal manera que muchos de ellos se ponen en la perspectiva de justificar y avalar la pertinencia, necesidad y conveniencia del ajuste; así por ejemplo, los subsidios a los combustibles se consideran “regresivos y han sido reemplazados por transferencias monetarias focalizadas. (IMF, 2020c, pág. 44), porque, en realidad, para el FMI “los subsidios a los combustibles son regresivos y favorecen a los más ricos” (IMF, 2020c, pág. 45), “Los esquemas de subsidios, especialmente para el combustible y la electricidad, han demostrado ser regresivos

y costosos, y la mayor parte de los subsidios a la gasolina y el diésel benefician sólo a los hogares del quintil más rico” (World Bank, 2019, pág. 30); pero no se pueden eliminar de golpe porque en “ausencia de programas de redes de seguridad para proteger a los pobres de los recortes de subsidios y la débil capacidad de focalización son obstáculos importantes para la reforma de los subsidios” (IMF, 2008, pág. 4; Ciminelli, Furceri, Ge, Ostry, & Papageorgiou, 2019); entonces, las redes de seguridad social son claves para superar esos obstáculos al ajuste, porque permiten que el ajuste pueda implementarse sin ruido social.

De otra parte, medidas de ingresos de la consolidación fiscal como el incremento de impuestos indirectos, para el FMI se justifican porque “el incremento del IVA será predominantemente soportado por las familias de más altos ingresos” (IMF, 2020c, pág. 46). Se trata de un argumento que tensa la estructura ontológica de la realidad y, precisamente por ello, provoca conflicto social, porque aumentar el IVA definitivamente afecta a los más pobres, a contrario del dictum del FMI.

Lo mismo con las “reducciones en gastos de capital y en la nómina salarial podrían ayudar a reducir las desigualdades en el ingreso, aunque su impacto es difícil de cuantificar” (IMF, 2020c, pág. 47). Es imposible suponer lógicamente que la reducción en nómina del sector público podrá reducir las desigualdades en el ingreso, más bien todo lo contrario. De otra parte, y dentro de la misma lógica del ajuste, si se eliminan los subsidios a los combustibles, se podría “reasignar los ahorros provenientes de subsidios optimizados al financiamiento de servicios sociales” y, al mismo tiempo” se “contribuiría positivamente a la reducción de emisiones” (World Bank, 2019, pág. 30) y al cambio climático.

No hay relación alguna entre eliminación de subsidios a los combustibles y tampoco hay lógica alguna al pensar que la disminución de nómina salarial del sector público va a reducir las desigualdades, o que esto pueda mitigar el cambio climático, pero esa es la lógica del FMI y es dentro de esa lógica que se inscribe y registra el gasto social y, justo por eso, esa inscripción y registro asume la forma de gobernanza y entra de lleno en una trama ideológica.

Esta confluencia estratégica entre las medidas de ajuste estructural como supuestamente beneficiosas para los más pobres y que, realmente, solo afectan a los sectores más pudientes de la sociedad, al tiempo que se generan mecanismos de protección social para los más vulnerables para “defenderlos de los efectos recesivos del ajuste”, a través de transferencias monetarias condicionadas, entre otros instrumentos de intervención social, forman parte del gasto social del ajuste como *gobernanza de la pobreza*.

Las características del gasto social en el ajuste como *gobernanza de la pobreza* son:

- i) *La pobreza como dato sin estructura y origen*: el manejo de las bases de datos es clave dentro del programa de ajuste, por ello consta y se registra como QPC y como SB (punto de referencia estructural). La construcción de una base de datos de la pobreza implica la utilización de variables de ingreso, consumo, geo-referencia, indicadores demográficos, entre otros, pero son datos que no permiten conocer el origen de la pobreza en tanto fenómeno estructural de la sociedad ni su relación orgánica con el ajuste. El FMI lo considera más como un residuo que puede resolverse cuantitativamente con la creación de bases de datos (el registro social), pero que le otorga un campo de conocimiento exhaustivo sobre una

- población clave para focalizar la intervención y someterla a un régimen disciplinario;
- ii) *La responsabilidad social de las empresas en la gobernanza de la pobreza*: es decir, la privatización de la asistencia social a través de la creación de una constelación de ONG, empresas, y mecanismos de asistencia social que trasladan los recursos y la atención directamente a estos mecanismos que actúan como interfaz entre la población pobre y los recursos puestos a disposición para, supuestamente, protegerla;
 - iii) El *emprendurismo*: Hay una vinculación entre varias estrategias del gasto social con políticas públicas relacionadas con el ajuste y con la precarización provocada por el programa económico del FMI, que forman parte de la *gobernanza de la pobreza*, entre ellas políticas públicas como el *emprendurismo*, como una apuesta por crear y promover salidas individualizadas a problemas sociales estructurales;
 - iv) *La difuminación de la responsabilidad del FMI y el Banco Mundial en la precarización*: Los programas de asistencia social focalizan la atención sobre la pobreza y producen un clivaje en las organizaciones sociales para que se conviertan en interfaz entre las ONG locales y el complejo institucional para el ajuste estructural, es decir el conjunto de instituciones financieras internacionales vinculadas al ajuste, de tal manera que desplazan las movilizaciones por los derechos hacia el asistencialismo social. Esto debilita la capacidad política de estas organizaciones sociales e impide su capacidad de respuesta ante el ajuste. De esta manera, a estos sectores sociales, el ajuste los convierte en una especie de víctimas y cómplices al mismo tiempo;
 - v) *La inscripción de la pobreza dentro del perímetro del ajuste*: la gobernanza de la pobreza no tiene que ver, en absoluto, ni para el FMI ni para el Banco Mundial, en resolverla como fenómeno estructural, sino de inscribirla dentro del perímetro del ajuste para evitar su desborde político y que eso pueda poner en peligro el ajuste; es por ello que hay una vinculación directa entre el ahorro forzoso que generan las condicionalidades estructurales con el gasto social. Esta vinculación estratégica entre gasto social y ajuste estructural no solo que legitima y avala el programa económico del FMI, sino que, además, permite el control social a una vasta población.

Gasto social en el programa de ajuste: 2018-2024

Lo primero que puede apreciarse en el programa económico diseñado por el FMI para el Ecuador en el periodo 2018-2028, es que no hay ninguna relación del gasto social con las agendas sectoriales de salud, educación e inclusión social, así como tampoco con la Constitución, las leyes del país y el sistema de planificación.

La política social de gasto social fue construida por fuera de estas consideraciones y se impuso sobre el país y desarticuló esas agendas sectoriales al tiempo que provocó mayor pobreza, desigualdad y violencia social.

El gasto social formó parte de las condicionalidades estructurales en cada uno de los acuerdos SAF suscrito con el país: *Promover la prosperidad compartida y proteger a los pobres* (IMF, 2019a, pág. 17); *Expandir la red de seguridad social* (IMF, 2020b, pág. 12); *Fortalecer la red de seguridad social* (IMF, 2024a, pág. 13).

Esta condicionalidad se sustentó, en lo fundamental, en los programas focalizados de asistencia social, en especial, los siguientes programas de transferencias monetarias condicionadas (las “transferencias monetarias condicionadas realizan pagos a hogares pobres con la condición de que esos hogares inviertan en el capital humano de sus hijos de ciertas maneras pre especificadas” (Fiszbein, y otros, 2009, pág. 9)):

- Bono de Desarrollo Humano
- Bono de Desarrollo Humano Variable
- Pensión Adultos Mayores
- Pensión Mis Mejores Años
- Pensión para Personas con Discapacidad
- Bono Joaquín Gallegos Lara
- Registro Social

De otra parte, el FMI también consideró que era necesario publicar un Plan de Acción, conjuntamente con la asistencia técnica del Banco Mundial, para fortalecer la eficiencia y calidad de la educación primaria y el gasto en salud (IMF, 2019a, pág. 83). Conforme a la metodología del FMI, la condicionalidad del gasto social definió un “piso” contable que se convirtió en un Criterio Cuantitativo de Desempeño (QPC): “un piso en el gasto de asistencia social del gobierno”, con un monitoreo mensual (IMF, 2019a, pág. 87); pero en el acuerdo SAF de 2020, el gasto social se transformó en un Objetivo Indicativo (*Indicative Targets*): *Piso en la cobertura de asistencia social de familias pobres bajo los programas sociales del gobierno central*, y el monitoreo consistió en:

i) número de familias pobres con al menos un beneficiario activo en alguno de los programas de asistencia social, y (ii) datos mensuales sobre número de registros con información actualizada y validada ... por decil de ingresos se proporcionarán al Fondo con un rezago de no más de 30 días después del final de cada mes. (IMF, 2020b, pág. 100).

De la misma manera en el SAF de 2024, el gasto social se transformó en Objetivo Indicativo:

La cobertura de asistencia social de las familias pobres para los fines del programa se calcula como la suma de todas las unidades familiares beneficiarias activas en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso que se benefician de al menos un programa de asistencia social.... (IMF, 2024a, pág. 96).

En el programa económico de 2024-28, se consideran también los siguientes programas de atención social:

La ampliación de cobertura se dará a través de los siguientes programas de asistencia social, que se encuentran vigentes a la fecha de emisión del programa: Bono de Desarrollo Humano (BDH), BDH con Componente Variable (BDH-V), Bono Joaquín Gallegos Lara, Pensión Mis Mejores Años, Pensión Toda Una Vida, Bono para niños, niñas y adolescentes en situación de Orfandad por muerte violenta de la madre o progenitora, Cobertura de Contingencias, Bono para personas afectadas por eventos de origen natural o antrópico, y Bono 1000 Días, y otros transferencias monetarias que podrían implementarse para fortalecer la red de protección social (IMF, 2024a, pág. 97)

La ampliación de la cobertura, la actualización del “Registro Social”, y la atención a los tres deciles inferiores en la distribución del ingreso, están relacionadas con la

dureza del ajuste que alcanza un tamaño del 5,5% de consolidación fiscal y que se impone, de entrada y con fuerza, en el primer año. La intención del FMI era expandir las transferencias monetarias condicionadas (50 mil familias cada año, a 200 mil familias al 2028) de los últimos tres deciles de distribución del ingreso en sectores sociales previamente identificados por el registro social. Muchos de esos sectores que reciben las TMC, paradójicamente, son también sectores que electoralmente favorecen a candidatos que defienden y pregonan la austeridad y la estabilidad económica.

El gasto social del FMI: una amenaza y un gran simulacro

Como se había ya analizado, la consolidación fiscal tiene un tamaño determinado que debe cumplirse de forma inexorable a través de una serie de medidas de ingresos y de gastos. Estas medidas afectan a la *absorción* y, dentro de ella, a las variables de consumo, inversión y gasto del gobierno. Son medidas de *estabilización* que producen *recesión*, es decir, desempleo y capacidad productiva ociosa.

Ahora bien, si el programa de consolidación fiscal plantea medidas de gasto social, esto significa que la consolidación debe ser aún más grande para compensar al gasto social. Esto se aprecia de manera nítida si se analiza el programa de consolidación fiscal que el FMI diseñó para el Ecuador en tres sucesivos acuerdos de financiamiento ampliado entre 2019 y 2024:

Tabla 19 Relación del gasto social con respecto a las medidas de ingreso y gasto del programa de ajuste del FMI, por Acuerdo SAF, en %

Programa de consolidación fiscal (en % del PIB, aplicadas al SPNF)			
Medidas y políticas	SAF-2019-21	SAF-2020-25	SAF-2024-28
Medidas de ingresos	0.7	2.6	3.7
Medidas de gasto	4.3	2.9	1.8
Gasto social	-0.4	-0.9	-0.4
Total Consolidación Fiscal	5.0	5.5	5.5
Consolidación fiscal <i>sín</i> el gasto social	4,6	4,6	5,1

Fuente: (IMF, 2019a; IMF, 2020b; IMF, 2024a).

Como puede verse, si se descuenta el gasto social el tamaño de la consolidación fiscal se reduce y, una reducción de la consolidación fiscal tiene efectos significativos en el empleo, ingresos y producción. En otros términos, esto habría atenuado el rigor del ajuste.

Así, por ejemplo, se tendría que la consolidación fiscal habría sido de 4,6% del PIB en el SAF-2019-21; 4,6% del PIB en el SAF-2020-25; y, 5,1% del PIB en el SAF-2024-28. ¿Cuáles habrían sido las consecuencias de extraer el gasto social del programa de consolidación fiscal? Pues que, probablemente, muchas personas habrían conservado su empleo en el sector público, entre ellos, maestros, médicos, enfermeras, expertos en administración pública, entre otros. También habría significado que los proveedores del Estado hayan sido pagados a tiempo. También que muchos insumos para salud y educación habrían sido adquiridos oportunamente por el Estado y se habría garantizado un mejor servicio público en salud y educación.

Puede advertirse que el ajuste se hizo más duro gracias a la presencia del gasto social. La institucionalidad en salud y educación fueron las más golpeadas por el ajuste. Valga un ejemplo, en plena pandemia del Covid-19, para cumplir con los

critérios de consolidación fiscal, el gobierno decidió suspender de forma definitiva el programa de control antiveccorial lo que añadió problemas de salud pública a la pandemia del Covid-19. Hay muchos ejemplos de ese tenor: expertos de salud pública, cirujanos, médicos especialistas, profesores universitarios, ingenieros, enfermeras, entre otros, fueron desvinculados de la nómina pública al mismo tiempo que se imponía la necesidad del registro social para transferencias monetarias condicionadas a los más pobres.

El debilitamiento del Estado condujo a una situación de anomia social que fue la antesala para el Estado fallido. Las instituciones no tenían recursos para lo más mínimo. Los hospitales públicos tenían que pedir a los pacientes que compren los insumos y las medicinas necesarias. Las escuelas públicas no tenían recursos ni para pagar el servicio de agua potable y luz eléctrica. Las universidades se vieron en la necesidad de suspender programas de investigación científica y cerrar el ingreso a miles de jóvenes. Todo ello fue provocado por el ajuste estructural que, de su parte, y ante el evidente malestar social, se dedicó a imponer pisos de gasto social como placebos a una situación de deterioro y precarización que nacía directamente desde el ajuste.

Esto pone otra perspectiva al gasto social: en vez de ser una oportunidad para la sociedad y, en especial, para los más pobres, en realidad fue una amenaza. De hecho, nunca se canalizaron los recursos obtenidos por las políticas de austeridad hacia el gasto social porque el mismo gasto social también fue objeto de la austeridad. Los receptores de los diferentes bonos o transferencias monetarias condicionadas tuvieron que aceptar el endurecimiento de esas condiciones para percibir esas transferencias. Esto los empujó de la pobreza a la miseria (ver capítulo de Conclusiones). El gasto social del FMI y del Banco Mundial, en realidad, fue solo un gran simulacro. Pero se trataba de otro simulacro más del ajuste.

Octava Parte

El SAF-2020 y la condicionalidad escalar del FMI

¿Qué es la condicionalidad escalar?

De todos los acuerdos que el país ha suscrito con el FMI en las últimas décadas, el Acuerdo SAF-2020 es el único que ha logrado cumplirse en su totalidad. En la Carta de Intención con el FMI de la sexta y última revisión de este Acuerdo SAF el FMI expresa lo siguiente: “Este sería un hito histórico: el primer programa del FMI que Ecuador habrá completado en más de dos décadas, a pesar de un entorno interno y externo desafiante” (IMF, 2022a, pág. 74).

El Banco Mundial también lo reconocerá de forma explícita:

En 2022, Ecuador alcanzó un hito importante con la finalización del Servicio de Fondo Ampliado (SAF) del FMI, que es la primera finalización en dos décadas. (World Bank, 2023, pág. 3)

Es por ello que este Acuerdo de Facilidad Ampliada-2020 con el FMI permite una mejor evaluación a todo el programa de consolidación fiscal. Mientras que otros acuerdos con el FMI fallaron por diversos motivos y una evaluación de sus consecuencias y resultados podía ser cuestionada precisamente por no haberse cumplido cabalmente, este Acuerdo SAF-2020 con el FMI, en cambio, abre la posibilidad para entender procesos que, en otras circunstancias, habrían sido difíciles de percibir.

De todos los procesos que son tradicionales a la condicionalidad estructural y que cumplen con los parámetros estándar establecidos, hay algo, sin embargo, que resalta en el análisis del SAF-2020 y que solo puede emerger y ser visible a condición de que se haya aplicado según lo convenido y que el programa de consolidación fiscal del FMI haya terminado de acuerdo al plazo previsto y sin mayores interrupciones o cambios abruptos con respecto a lo programado. Este proceso que surge de forma nítida en el SAF-2020 es la *condicionalidad escalar*.

¿A qué se hace referencia con la *condicionalidad escalar*? Para responder a esta cuestión, primero hay que indicar que cuando un país suscribe un Acuerdo con el FMI, este acuerdo define, en lo fundamental, los siguientes elementos: un diagnóstico de la situación del país, establece también los objetivos y las políticas que se implementarán bajo el programa económico, define las modalidades del programa, los mecanismos de monitoreo y evaluación, presenta las cifras macroeconómicas del país y, en función de ello, se presenta la respectiva Carta de Intención suscrita por las autoridades económicas del país y en donde se asume, como si fuese propio, el programa económico de ajuste diseñado por el FMI. Con base en esta Carta de Intención, el FMI sintetiza los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las condiciones estructurales que el país deberá cumplir de conformidad con un cronograma previamente definido. Se trata de la matriz de acciones previas e indicadores o puntos de referencia estructural que, generalmente, constan luego de la Carta de Intención suscrita por las autoridades económicas del país.

Si el crédito solicitado por el país excede su cuota en el FMI entonces deberá cumplir con los criterios de excepcionalidad para acceder a una línea de Financiamiento Ampliado (SAF). Esos criterios de excepcionalidad son los siguientes:

Criterio 1.- El país tiene presiones sobre su balanza de pagos (sea la balanza comercial o de capital) y necesita financiamiento extraordinario para compensar esa presión;

Criterio 2.- Asegurar la sostenibilidad de la deuda pública externa al mediano plazo;

Criterio 3.- Necesidad de recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital;

Criterio 4.- El país puede terminar de manera exitosa el programa de ajuste estructural previsto en el programa. (IMF, October 2021, págs. 32-33)

Una vez que la misión del FMI que, generalmente, está conformada por varios expertos y funcionarios de diferentes departamentos internos, ha diseñado el programa económico de ajuste estructural para el país, con sus metas, objetivos e indicadores de evaluación, control y monitoreo, y con el aval del gobierno, el país procede a presentar la solicitud de crédito al directorio del FMI.

Si el Directorio aprueba la solicitud de crédito, los desembolsos se realizan en función del cronograma previsto en el respectivo acuerdo de crédito y bajo los parámetros de vigilancia, control y cumplimiento que se denominan criterios cuantitativos de cumplimiento (QPC), metas indicativas (TI) y puntos de referencia estructural (SB) y acciones previas (PA) y que constan en una matriz anexa a la Carta de Intención con su respectivo memorándum de política económica y financiera, y con la metodología prevista en el Memorándum Técnico de Entendimiento (TMU por sus siglas en inglés).

En el caso del Acuerdo SAF-2020, el equipo que participó en la elaboración de este SAF, habida cuenta su importancia (fue el segundo programa más importante del FMI luego de aquel de Argentina), contó con la participación de técnicos y expertos del Departamento del Hemisferio Occidental (WHD); Departamento de Asuntos Fiscales (FAD); Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM); Departamento de Estrategia, Políticas y Revisión (SPR); Departamento de Estadísticas (STA); Departamento Legal (LEG), y el Director Ejecutivo para el país (OED). Fueron ellos quienes establecieron en todos sus detalles los elementos del programa de consolidación fiscal que el gobierno tenía que, obligatoriamente, poner en marcha.

Esto quiere decir que el gobierno quien ha solicitado un crédito al FMI necesariamente tiene que asumir el costo político, además del costo financiero, de lo que significará el programa de consolidación fiscal que se detalla en el documento de crédito y en la Carta de Intención. Es un costo político importante y que, muchas veces, puede condenar a un gobierno a una posición de debilidad política ante sus electores, así como ante sus opositores. En otros casos, en cambio, ese programa de ajuste del FMI puede generar revueltas sociales que alteran la gobernabilidad del país.

Es por eso que los gobiernos suelen ser prudentes en sus acercamientos al FMI y es también por ello que el FMI ha sido sometido a la vindicta pública a nivel global por

ser la causa directa de malestar social y crisis de gobernabilidad. De todas las instituciones financieras internacionales, sin duda alguna, el FMI es la que peor imagen tiene a escala global.

El gobierno y sus autoridades económicas se confrontan al desgaste que implica poner en marcha el plan económico diseñado directamente por el FMI y que consta, punto por punto, en la respectiva Carta de Intención. Se asume, en consecuencia, que esta Carta de Intención será la hoja de ruta sobre la cual transitará el programa de consolidación fiscal para el periodo establecido en el contrato de crédito con el FMI.

¿Qué pasa si se altera unilateralmente esa hoja de ruta? Pues, si es el gobierno quien altera de forma unilateral y no consensuada con el FMI y sin que medien razones para hacerlo, entonces el FMI puede dar por terminado el acuerdo de crédito. Para alterar un mínimo posible los acuerdos definidos en la Carta de Intención o para justificar un incumplimiento en los criterios cuantitativos de desempeño se deberá solicitar al directorio del FMI una exención (*waiver*) para continuar con los desembolsos y la continuidad del programa bajo las denominadas “acciones correctivas”. En otros términos, un gobierno no puede alterar de forma unilateral los contenidos ya establecidos en el diseño del programa económico y que se sintetizan en el apéndice de la respectiva Carta de Intención ni tampoco puede dejar de cumplir con los criterios cuantitativos de desempeño ni metas indicativas.

La vigilancia permanente del FMI sobre el ajuste

Esto fue lo que pasó en el país cuando las movilizaciones sociales de octubre del año 2019 impidieron que el gobierno de ese entonces pueda eliminar el subsidio a los combustibles que era una condicionalidad convergente del FMI, del Banco Mundial y del BID y que constaba como requisito de consolidación fiscal del saldo primario no petrolero en el programa de ajuste estructural, se trataba de una condición previa para el programa (acción previa) y, al mismo tiempo, de un punto de referencia estructural. Si el país no cumplía con esos criterios el programa se detenía. En esas circunstancias, el FMI se amparó en el criterio de “información errónea” para dar por terminado de forma anticipada el Acuerdo SAF-2019.

Años más tarde, cuando el gobierno de Guillermo Lasso tampoco pudo cumplir con el incremento del IVA al 15%, el FMI tuvo que reducir el tamaño de la consolidación fiscal y pasar a medidas de austeridad complementarias para lograr cumplir con las metas establecidas en el programa de ajuste estructural.

De la misma manera, cuando las autoridades económicas del país se vieron obligadas a añadir a la Carta de Intención de la Segunda y Tercera revisión, en abril del año 2021, una exención por incumplimiento de uno de los parámetros de los criterios cuantitativos de desempeño (QPC), en los siguientes términos:

Solicitamos una dispensa por incumplimiento del criterio de desempeño sobre la acumulación de depósitos del SPNF en el Banco Central. Si bien el impacto macroeconómico de la infracción es menor, resalta la necesidad de una mejor gestión del efectivo, lo que planeamos hacer con la preparación y presentación de un plan financiero del gobierno central para el resto del año 2021 aprobado por el Comité Financiero (IMF , October 2021, pág. 74)

El staff del FMI, estuvo de acuerdo y avaló esta solicitud para poder seguir con el programa económico de ajuste, conforme lo siguiente:

El personal apoya la solicitud de una exención del incumplimiento del QPC de los depósitos del SPNF y la finalización por parte de la Junta Ejecutiva de la Segunda y Tercera Revisión combinadas bajo el acuerdo SAF. El personal apoya la renuncia al incumplimiento basándose en que la naturaleza del incumplimiento fue menor y las autoridades están tomando medidas correctivas (plan de efectivo) como acción previa. El personal también apoya la solicitud de cambios a la condicionalidad estructural y la finalización de la revisión de las garantías de financiamiento (IMF , October 2021, pág. 36)

Sucedió lo mismo con la cuarta y quinta revisión al SAF-2020 efectuada en el año 2022, en donde las autoridades solicitan al directorio del FMI nuevamente una exención (*waiver*) por no haber cumplido con una meta cuantitativa prevista en el acuerdo de crédito y en el programa económico, las autoridades económicas del país se comprometen a solucionar este incumplimiento conforme la siguiente declaración:

Estas correcciones también dan como resultado que no se cumpla el QPC de finales de diciembre de 2021 sobre el saldo global del gobierno central (PGE) y las cuentas de financiación de derivados del petróleo (CFDD), para lo cual solicitamos una exención por incumplimiento del criterio de desempeño sobre la base de las acciones correctivas que ya hemos tomado y de las acciones adicionales que tomaremos para abordar los problemas que llevaron a este incumplimiento. (IMF, 2022c, pág. 64).

Entonces, un gobierno no puede, de motu proprio, cambiar las reglas de juego establecidas de antemano por las misiones del FMI y que se registran en la respectiva Carta de Intención. No puede dejar de cumplir con las metas ahí establecidas. Quienes firman la Carta de Intención son las autoridades económicas del país a nombre de su gobierno, pero quienes diseñan el programa económico que se detalla la Carta de Intención, son los técnicos y expertos del FMI. Gracias a esta ficción jurídica el FMI puede soslayar cualquier responsabilidad con respecto al programa económico porque aparece como un requerimiento y una necesidad del país quien la habría diseñado de forma aparentemente soberana.

La asimetría del contrato: el FMI se reserva el derecho a cambiar unilateralmente sus términos

La Carta de Intención, en ese sentido, es vinculante y exonera al FMI de cualquier responsabilidad de las consecuencias no esperadas, así como del conflicto social que puede acarrear su implementación y traslada directamente hacia el gobierno la responsabilidad de su ejecución. Sin embargo, para cada revisión prevista en el cronograma de desembolsos, el FMI obliga a suscribir al gobierno una nueva Carta de Intención que altera los contenidos de la Carta de Intención original porque añade nuevas condicionalidades a las originalmente previstas. No son alteraciones de forma sino sustanciales. Las revisiones previstas en el cronograma del acuerdo de crédito, en efecto, implican la posibilidad de agregar cada vez nuevas condicionalidades estructurales al acuerdo original.

Esto quiere decir que el FMI se arroga el derecho de cambiar los contenidos del programa de consolidación fiscal de conformidad con sus propios criterios y por fuera del acuerdo originalmente suscrito. En otros términos, el FMI tendría el derecho unilateral de cambiar a su conveniencia, criterio y necesidad cualquier contenido sustancial con respecto a aquellos previamente suscritos.

De esta forma, si en la Carta de Intención original y que dio origen al crédito solicitado y que, además fue aprobada por el Directorio del FMI, en la segunda, tercera o cuarta revisión, por ejemplificarlo, el FMI decide añadir nuevas condicionalidades estructurales que no estaban previstas en el acuerdo original y que pueden provocar cambios importantes en la estructura económica así como pueden generar malestar o conflicto social, entonces el gobierno tendrá que aceptar ese cambio unilateral con respecto a los términos originalmente acordados y someterse a nuevas condicionalidades estructurales que no habían sido consideradas en el primer acuerdo.

Pero esta capacidad de cambiar los contenidos originales de la Carta de Intención se registra de manera explícita en cada Carta de Intención con el FMI. Esto le otorga legitimidad, legalidad y protege al FMI de cualquier cuestionamiento.

Así, por ejemplo, en la Carta de Intención del Acuerdo SAF-2024, se puede leer lo siguiente:

El Gobierno consultará con el Fondo sobre la adopción de estas medidas y antes de cualquier revisión sustancial de las políticas contenidas en el Memorándum de Política Económica y Financiera (MEFP), de conformidad con las políticas del Fondo sobre dicha consulta. (IMF, 2024a, pág. 66).

Esto plantea una asimetría fundamental entre los gobiernos y el FMI y genera un estatuto de incertidumbre con respecto a los acuerdos originales suscritos con el FMI porque este puede alterarlos a su conveniencia y cuando a bien quisiere de conformidad con su propia evaluación del programa económico.

Mientras que el país tiene que solicitar una exención (waiver) para incumplimientos incluso mínimos, el FMI, de su parte, puede imponer nuevas condicionalidades por fuera de aquellas originalmente previstas y acordadas y el FMI solicita, en cada Carta de Intención el sometimiento explícito del país a este escalamiento en la condicionalidad, sin necesidad de contar con la anuencia previa del país.

La condicionalidad escalar

A esta asimetría fundamental entre el FMI y la soberanía de los países hace referencia la *condicionalidad escalar*. La *condicionalidad escalar* indica que la Cartas de Intención con el FMI, son una hoja de ruta abierta y susceptible de incorporar los cambios que el FMI considere necesarios para llevar adelante el programa de consolidación fiscal y reforma estructural.

La *condicionalidad escalar* cierra al gobierno de cualquier país la posibilidad de interpretar, cambiar, modificar o incumplir con el programa de ajuste previamente diseñado por el FMI, pero, en cambio, la abre para que los equipos técnicos del FMI siempre puedan, y a cualquier momento, modificar aspectos sustanciales de la misma sin necesidad de anuencia, consentimiento y conocimiento previo por parte del país.

Se denomina *condicionalidad escalar* porque a cada revisión del programa económico, el FMI escala el ajuste estructural hacia nuevas metas que, generalmente, son más profundas que las anteriores y se añaden a lo que el FMI denomina el *core* del programa de ajuste, es decir, su centro neurálgico. El FMI no retrocede nunca en la consolidación fiscal. A cada revisión incrementa condiciones estructurales que son más importantes aún que las que constaban en el diseño original. Así, el programa económico siempre está abierto para el FMI en un ritmo

in crescendo. El ajuste siempre es susceptible de cambios, modificaciones y alteraciones sustanciales. Pero, al mismo tiempo, estos cambios y modificaciones están cerrados para el país y las autoridades económicas y, peor aún, para la sociedad y sus instituciones.

Esta asimetría fundamental es consustancial al ajuste estructural. De la misma manera que en la condicionalidad aparecen instituciones convergentes hacia ella, como el Banco Mundial, el BID y la CAF en el caso de los países de América Latina, así como la cooperación internacional al desarrollo, y genera la *condicionalidad convergente*, el ajuste estructural, de su parte, siempre será *escalar*. Nunca se define completamente en su integralidad en la primera Carta de Intención. Es apenas el inicio de un camino que se hace al andar. El ajuste estructural es un permanente *work in progress*. Por definición, siempre estará incompleto. Siempre hará falta algo que sea necesario para su cumplimiento. Justo por eso, *el ajuste estructural siempre y en todo momento será escalar*.

Así, cualquier país estará sometido a los criterios de los técnicos y expertos del FMI que miden el avance del ajuste estructural y realizan correcciones, cambios, modulaciones, nuevas calibraciones que se imponen en cada revisión al país y que dan cuenta que a medida que avanza el cronograma el ajuste estructural se radicaliza, se hace más insidioso, más profundo, más intenso.

Ahora bien, no se trata de que el programa de ajuste estructural no esté bien encaminado en sus inicios o que deban efectuarse modificaciones para alcanzar los objetivos previstos (como lo señala el FMI: ¿se han cumplido las condiciones previstas inicialmente?, ¿debe modificarse a la luz de nuevos acontecimientos? (IMF, 2024b, pág. 2)); se trata, en realidad, para el FMI, de encausar no solo la política económica de un país sino todo su marco institucional y el destino, literalmente, de millones de personas y eso, por supuesto, provoca cambios inesperados en la hoja de ruta previamente diseñada.

Si se piensa que el programa de ajuste se expresa, resume y sintetiza, incluso en sus líneas más gruesas, en la primera Carta de Intención y que es aquella que da origen al crédito del FMI, así como a toda su estrategia de intervención, como único documento vinculante del ajuste estructural y como única referencia, se corre el riesgo de no comprender el tiempo, la dinámica y el proceso del ajuste estructural como un proceso continuo, sin pausa y que cada vez avanza más peldaños en su radicalidad de manera independiente de lo que se haya firmado en un inicio. A este ritmo del ajuste, el FMI lo denomina “parsimonia”.

La *condicionalidad escalar*, en el caso concreto del Acuerdo SAF firmado en octubre de 2020, es la forma por la cual el FMI añade a cada revisión del acuerdo original nuevas condiciones estructurales de tal manera que cada revisión a este Acuerdo SAF se convierte en sí mismo en otro acuerdo SAF, pero sin que sea reconocido como tal, y lleva los grados de consolidación fiscal y reforma estructural a mayor intensidad, o como dice el FMI, profundidad, con cada revisión. No son cambios que modulan el ajuste, sino que lo radicalizan, lo profundizan, lo intensifican, lo expanden.

Así, del acuerdo original que tenía un conjunto de puntos de referencia y acciones previas, y sobre el cual se definió la Carta de Intención original y se establecieron las coordenadas generales del programa de ajuste estructural, al acuerdo que se llega a la última revisión hay una distancia considerable. Si el país hubiese conocido el

fomato final del ajuste y no aquel que constaba en la primera carta de intención, quizá habría pensado dos veces antes de firmarlo.

Las revisiones programadas al Acuerdo SAF-2020 no se limitan a hacer justo lo que teóricamente, al menos, deben hacer, es decir, revisar el cumplimiento de lo previamente acordado, sino que a medida que revisan añaden cada vez nuevas condicionalidades estructurales que alteran de forma y fondo el contenido original. Es como si se suscribiese un contrato y que a cada revisión del cumplimiento del contrato se le añadirían nuevas cláusulas que determinan cada vez más obligaciones de cumplimiento y que poco tienen que ver con el contrato originalmente suscrito.

Ahora bien ¿por qué el ajuste estructural siempre es *escalar*? Pues, porque los cambios que provoca en las sociedades son tan fuertes, tan intensos y tan complejos que siempre rebasan sus cálculos iniciales. La imposición del ajuste estructural genera desbordes por todos los lados, así como resistencias, malestar y oposición, pero no los puede nunca reconocer como tales porque se lo impide su marco analítico y porque, además, tampoco considera que sean de su incumbencia.

Para el FMI el ajuste estructural es una *revolución silenciosa*. Es un cambio de época. Se consideran a sí mismos como los portaestandartes de un mundo nuevo en donde el mercado se convierte en una especie de parusía que llevará a la sociedad a resolver sus problemas fundamentales. Por ello, a pesar de sus apelaciones a la *parsimonia* del ajuste, en realidad siempre intentan ser coherentes con esa *gran transformación* de la cual ellos se creen portadores. Como intentan cambiar a la sociedad sin su consentimiento, esta resiste y se opone. Esas resistencias luego son medidas, calibradas e incorporadas al ajuste en cada nueva condicionalidad. El ajuste, una vez abierta la ruta, no tiene parada final.

Las sociedades son tan complejas y generan tantas interrelaciones y tantos efectos no esperados que es desmesurado pensar que el programa de consolidación fiscal puede abarcarlas en su totalidad. La imposición del ajuste estructural confronta la densidad y complejidad de la estructura económica que se muestra y demuestra irreductible a ser inscrita en el corsé del ajuste y la consolidación. Por ello, el ajuste es rebasado por todos los lados. Se generan efectos que nunca podrán ser sometidos e inscritos en la lógica del ajuste estructural. Por eso el ajuste, ante esa irreductibilidad de la economía y la sociedad, como una totalidad compleja y fractal, nunca estará terminado. Siempre y en todo momento tendrá fallas estructurales. Siempre será incompleto.

Para remendar y enmendar esas fallas estructurales que nacen de la desmesura del staff del FMI y de la complejidad de las sociedades, de su ambición de reformar, como si fuesen ingenieros sociales, todo el diseño institucional existente, el FMI intenta suturar esas brechas con remiendos permanentes, continuos, persistentes.

El FMI está plenamente consciente que el ajuste es un trabajo en progreso. Se ha reservado para sí mismo la capacidad de retroalimentación. Sin embargo, con la *condicionalidad escalar* se quiere advertir un fenómeno histórico que da cuenta de la confrontación de una lógica imperialista de intervención sobre la sociedad para vincularla, de grado o por fuerza, a la lógica de la globalización.

La *condicionalidad escalar* se confronta a los mismos desafíos que en su momento se confrontaron las teorías de la modernización. Ante ellas emerge el desafío de reducir la complejidad del mundo al tamaño del mercado. El FMI es el artesano que

pule esas aristas sociales para que las sociedades puedan caber dentro del estrecho molde del mercado. La *condicionalidad escalar* es ese trabajo de orfebrería que da cuenta a cada momento de la intervención sobre aquellos aspectos que aparecen como irreductibles.

El *ajuste escalar* es la expresión de la desmesura del FMI de inscribir dentro de sus prescripciones la complejidad de la economía de un país y del mundo. Una tarea para Sísifo. La condicionalidad escalar es la antesala de la *condicionalidad interminable*: una distopía en la que el FMI cree con la fe del carbonero y que forma parte de su *ethos de la reparación* convertido ahora en *ethos de la revolución silenciosa*.

Las revisiones del programa como etapas de la condicionalidad escalar

Por ello son importantes las revisiones del SAF porque en ellas se inscribe y evidencia la *condicionalidad escalar*. En el siguiente cuadro se indican las fechas de revisión para el Acuerdo SAF-2020 que dan cuenta de reinicios de todo el programa SAF; en otros términos, las fechas de revisión son también las fechas de la condicionalidad escalar, de ahí su importancia:

Tabla 20 Cronograma de revisión y monitoreo del Programa SAF-2020

Propuesta de acceso y escalonamiento bajo el Servicio Ampliado del Fondo (SAF)				
Revisión	Fecha disponible	Acción	Desembolso previsto (en USD y en DEG), en millones	
	30 de septiembre de 2020	Aprobación del directorio del crédito SAF	2.000,0 USD	1.420,0 DEG
Primera	15 de diciembre de 2020	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de septiembre de 2020, finalización de la primera revisión	2.000,0 USD	1.420,0 DEG
Segunda	15 de abril de 2021	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de diciembre de 2020, finalización de la segunda revisión	400,0 USD	284,0 DEG
Tercera	15 de agosto de 2021	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de abril de 2021, finalización de la tercera revisión	400,0 USD	284,0 DEG
Cuarta	15 de diciembre de 2021	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de agosto de 2021, finalización de la cuarta revisión	700,0 USD	497,0 DEG
Quinta	15 de abril de 2022	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de diciembre de 2021, finalización de la quinta revisión	300,0 USD	213,0 DEG
Sexta	15 de agosto de 2022	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de abril de 2022, finalización de la sexta revisión	300,0 USD	213,0 DEG
Séptima	1 de diciembre de 2022	Cumplimiento de los criterios de desempeño continuos y de finales de agosto de 2022, finalización de la séptima revisión	400,0 USD	284,0 DEG

Fuente: (IMF, 2020b, pág. 44)

Este fue el cronograma inicialmente previsto en el Acuerdo SAF-2020 pero que fue modificado por el FMI quien redujo las revisiones a seis. Las revisiones, como se había ya indicado, sirvieron para modificar los contenidos sustanciales del programa de consolidación fiscal. Como lo reconoce el mismo FMI: “la condicionalidad estructural se centró en fortalecer las instituciones fiscales y fue modificada frecuentemente durante el programa” (IMF, 2023c, pág. 9), porque esas instituciones fiscales forman parte de la complejidad de la sociedad y se trata de una complejidad que siempre será irreductible al ajuste.

Así, de las 5 acciones previas y 13 puntos de referencia estructurales que se plantearon originalmente en el SAF-2020, las continuas intervenciones de la *condicionalidad escalar* las incrementaron a 33 condiciones estructurales, conforme lo certifica el mismo FMI:

Hubo en total 5 acciones previas (PA) y 13 puntos de referencia estructurales (SB) a solicitud del programa que cubren las principales áreas de reforma de las instituciones fiscales (8 SB y 1 PA) y transparencia, anticorrupción y gobernanza (3 SB y PA). **A lo largo del programa, se agregaron o revisaron una serie de condicionalidades estructurales, lo que resultó en un total acumulado de 33 SB al final de la Sexta Revisión.** La aprobación del programa y las revisiones posteriores se basaron en la finalización de acciones anteriores (...), a menudo extraídas de puntos de referencia estructurales cuya implementación se retrasó. En comparación con otros programas ... el SAF de 2020 se basó en una cantidad significativamente mayor de SB (alrededor de 15 por año en comparación con un promedio de 11 por año en otros programas de Acceso Excepcional ...), implementados para abordar algunos de los problemas de Ecuador cuestiones estructurales e institucionales que se identificaron como importantes impedimentos para la estabilización macroeconómica. El conjunto relativamente mayor de SB también reflejó la elección de la implementación gradual de grandes reformas, así como la adición de acciones correctivas para abordar el caso de informes erróneos (IMF, December 2023, pág. 9, énfasis agregado).

En la siguiente tabla puede visualizarse de mejor manera las nuevas condicionalidades estructurales que se añadieron en cada revisión y que transformaron completamente el acuerdo SAF originalmente suscrito:

Tabla 21 Condicionalidades añadidas a cada revisión del programa por Acciones previas y por puntos de referencia estructural

Ecuador: Condicionalidad Escalar							
Nueva condicionalidad en cada revisión							
	número de acciones previas y puntos de referencia estructurales						Condicionalidad Escalar (Nuevas condicionalidades)
	Solicitud del programa	1ª. Revisión	2ª. y 3ª. Revisión	4ª. y 5ª. Revisión	6ª. Revisión	Total	
Acciones Previas (1)	5	2	2	3	1	13	8
Transparencia, anticorrupción y gobernanza	1	1	1	1	1	5	4
Caja, gestión de deuda y atrasos	1	0	1	0	0	2	1

Política fiscal (2)	0	0	0	2	0	2	2
Marco Fiscal	1	0	0	0	0	1	0
Otros (COMYF, COPLAFYP...)	2	1	0	0	0	3	1
Nuevos puntos de referencia estructurales (SB) (1)	13	0	11	5	...	29	16
Transparencia, anticorrupción y gobernanza	3	0	4	2	...	9	6
Caja, gestión de deuda y atrasos	3	0	0	1	...	4	1
Política fiscal (2)	2	0	1	1	...	4	2
Marco Fiscal	1	0	1	0	...	2	1
Empresas Públicas	0	0	3	0	...	3	3
Estadísticas Fiscales	2	0	0	1	...	3	1
Otros (COMYF, COPLAFIP...)	2	0	2	0	...	4	2
(1) Excluye acciones anteriores y puntos de referencia estructurales que sean reformulaciones de puntos de referencia estructurales previamente introducidos.							
(2) Incluye condicionalidad sobre la reforma tributaria, la expansión de la asistencia social, la masa salarial del sector público, la adopción del marco fiscal de mediano plazo y el presupuesto.							
Fuente: (IMF, 2023c, pág. 21).							

De las 29 nuevas condicionalidades que se añadieron en las respectivas revisiones, 18 de ellas (el 62%) eran de “alta profundidad” o de carácter estructural porque implicaban cambios de largo plazo. Las otras condicionalidades eran de poca profundidad, aunque ello no signifique que no hayan sido importantes, como lo indica el FMI:

De 29 puntos de referencia estructurales y 13 acciones previas en el programa, 18 de ellas eran de alta profundidad (dividida en partes iguales entre temas fiscales, agenda de transparencia y otras medidas enfocadas principalmente en el BCE) como, por ejemplo, promulgar legislación anticorrupción, adoptar regulaciones para implementar COPLAFIP y ampliar la cobertura de la red de seguridad social. Salvo la presentación del presupuesto de 2023 (profundidad media), el resto de la condicionalidad implicó preparar informes de auditoría, publicar diversos datos y preparar estrategias para la gestión de la deuda y la liquidación de atrasos. Aunque esto se considera de poca profundidad en este marco, no significa que estas condiciones no fueran importantes o fueran fáciles de lograr (como deja claro el caso de las auditorías de las empresas estatales) (IMF, 2023c, pág. 22)

En el siguiente cuadro pueden verse las *acciones previas* que fueron añadidas al programa en las diferentes revisiones hechas por el FMI:

Tabla 22 Matriz de acciones previas añadidas al programa original en las diferentes revisiones del FMI

Acción previa del programa	Condicionalidad añadida en	Estado de implementación
La Presidencia recibirá de la Asamblea Nacional la ley aprobada con las modificaciones al COIP, incluyendo medidas para asegurar que los actos de corrupción sean tipificados como delitos de conformidad con los artículos 15 a 30 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.	Primera revisión	Cumplida
Finalizar a nivel presidencial, en consulta con el personal del FMI, las enmiendas al marco legal del Banco Central que se presentarían a la Asamblea Nacional.	Primera revisión	Cumplida
De conformidad con la norma emitida por el SERCOP en septiembre de 2020, poner a disposición del público en el sitio web de adquisiciones los contratos de adquisiciones que excedan los US\$ 962.410 adjudicados desde septiembre de 2020, incluida la información sobre la propiedad legal y, cuando esté disponible, sobre el beneficiario real de las personas jurídicas que participan en la contratación pública, de forma directa y gratuitamente accesible y amigable para el usuario.	Segunda y tercera revisión combinadas	Cumplida
Consolidar el trabajo de auditoría de COVID-19 en una página web dedicada dentro del sitio web de la Contraloría General. La página web proporcionará fácil acceso a todos los informes de auditoría independiente publicados sobre el gasto relacionado con COVID-19 con los enlaces correspondientes a los informes. La página web dedicada a la auditoría de COVID-19 también debe informar al público sobre otros informes de auditoría relacionados con COVID-19 que no pueden publicarse en la página web en este momento debido a la confidencialidad requerida por la ley derivada de investigaciones y procedimientos legales en curso. La página web debe proporcionar un resumen de las conclusiones de dichos informes basándose en la información que pueda divulgarse.	Segunda y tercera revisión combinadas	Cumplida
Preparar y presentar al personal del FMI un plan financiero del gobierno central para lo que resta del año 2021 aprobado por el Comité Financiero. El plan financiero incluirá el flujo de caja mensual detallado, los atrasos a julio de 2021 verificados por el MEF siguiendo la definición por sector de COPLAFIP, estimación de liquidación 2021 y datos de acumulación mensual, un documento con los riesgos potenciales asociados al plan financiero, posibles medidas mitigantes. y una explicación de las desviaciones del Plan Financiero 2021 entregada al personal del FMI en diciembre de 2020.	Segunda y tercera revisión combinadas	Cumplida
Adoptar un decreto presidencial (Reglamento General de Compras Públicas), en consulta con el personal del Fondo, para el diseño y operación del Marco de Contratación Pública que exigirá el uso de	Cuarta y quinta revisión combinadas	Cumplida

acuerdos marco públicos y otros métodos dinámicos de contratación y la recopilación y publicación de la propiedad del beneficiario final, información en los contratos públicos.		
Adoptar un decreto presidencial que establezca la optimización del gasto público, incluida la masa salarial, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y los objetivos fiscales.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Cumplida
Publicar el MFMP y las metas fiscales aprobadas por el Comité Nacional de Coordinación Fiscal (NFCC), en línea con los compromisos del programa.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Cumplida
Iniciar auditorías independientes de los estados financieros de 2019 y 2020 de Petroecuador y Petroamazonas acordando los términos de referencia y cronograma para completar las auditorías.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Cumplida
Firmar un acuerdo entre el Ministerio de Economía y el IESS para llevar a cabo el proceso de adquisiciones, acordar el cronograma y la priorización para que las empresas realicen auditorías de atención médica, que se reflejarán en los términos de referencia para las auditorías de atención médica.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Cumplida
Desarrollar y compartir con el personal del Fondo un plan de acción/estrategia con plazos determinados para emprender reformas legales y acciones administrativas destinadas a fortalecer el marco legal que las obligaciones del Estado con el IESS sobre el gasto en atención médica y las auditorías relacionadas a partir de 2023, tal que las obligaciones del Presupuesto General del Estado con el IESS serán informadas, registradas y aclaradas de manera oportuna y transparente.	Sexta revisión	Cumplida
Completar las auditorías de atención médica de 2020 y 2021 y compartir los resultados con el personal del Fondo.	Sexta revisión	Cumplida

Fuente: (IMF, 2023c, págs. 54-56)

Como puede advertirse del cuadro anterior, el FMI añade condicionalidades que no estaban previstas en sus inicios. Por ejemplo, en la sexta revisión incorpora dentro de las condicionalidades aspectos que tienen que ver con la seguridad social y que no estaban previstos en el acuerdo original y lo presenta, además, como acción previa, es decir, como una responsabilidad que el gobierno debe presentar de forma ex ante al FMI.

Las Acciones Previas que se incorporan en cada revisión son sustantivas y requieren de un esfuerzo adicional tanto al gobierno como a su sociedad y a sus entramados organizativos. De la revisión de las anteriores acciones previas, se puede identificar que alteran marcos institucionales y procedimientos realmente claves para la sociedad y que si hubiesen estado registrados desde el inicio habrían provocado una respuesta social importante.

Así, en este cambio de las acciones previas puede constatarse que el FMI añade a las nuevas revisiones: modificaciones al Código Orgánico Integral Penal (COIP); reformas legales al Banco Central y, por extensión, a la política monetaria;

intervenciones en el sistema de compras públicas (SERCOP) que incluyen un decreto ejecutivo con nuevas reglas de juego para este sistema; nuevos controles sobre el flujo de caja del Ministerio de Economía y Finanzas que implican un nuevo marco fiscal en un Plan de Finanzas Públicas; reducciones aún más importantes para la masa salarial del sector público de aquellas previstas en el acuerdo original; intervención directa sobre las empresas públicas y sobre la seguridad social (IESS).

En el siguiente cuadro, en cambio, pueden registrarse los denominados puntos de referencia estructural (SB por sus siglas en inglés), que fueron añadidos al programa original de condicionalidad estructura y que expresan la *condicionalidad escalar* y puede también advertirse esa lógica de ir de menos a más y añadir aspectos que no se habían siquiera sugerido en la Carta de Intención original.

Tabla 23 Puntos de referencia estructural añadidos en las revisiones del FMI

Puntos de referencia estructural (SB)	Condicionalidad añadida en	Fecha	Estado de implementación
Establecer y poner en funcionamiento el Subsistema Nacional de Control (SNC) para combatir la corrupción en las adquisiciones. El SNC facilitará la coordinación entre las entidades públicas con competencias de control del sistema de adquisiciones públicas, a través de la interoperabilidad de sus bases de datos.	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de octubre de 2021	No cumplido. Parcialmente implementado.
De conformidad con la norma emitida por el SERCOP en septiembre de 2020, poner a disposición del público en el sitio web de adquisiciones, todos los contratos adjudicados desde septiembre de 2020, incluida la información sobre la propiedad legal y, cuando esté disponible, sobre el beneficiario final de las personas jurídicas que participan en la contratación pública, en de forma directa, gratuita y fácil de usar.	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de noviembre de 2021	Cumplido
SERCOP, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación, emitirá directrices de adquisiciones para todos los sectores del gobierno para aumentar la dependencia de las compras por catálogo, mejorar los procesos de adquisiciones y hacer cumplir las compras al por mayor y estandarizadas para la administración central. La aplicación se implementará gradualmente desde finales de 2021 (gobierno central, IESS)	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de noviembre de 2021	No cumplido. Fue reformulado y reunido como Acción Previa en junio de 2022.

hasta finales del primer trimestre de 2022 (gobiernos subnacionales, empresas estatales).			
Iniciar revisiones independientes de la calidad de los activos de los balances de 2019 y 2020 de todos los bancos públicos por parte de terceros seleccionando la empresa de terceros y acordando unos términos de referencia.	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de noviembre de 2021	Cumplido
Iniciar auditorías independientes de los estados financieros de 2019 y 2020 de Petroecuador y Petroamazonas acordando los términos de referencia y cronograma para completar las auditorías.	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de noviembre de 2021	No cumplido. Se cumplió como Acción Previa en junio de 2022.
MEF publicará una metodología para estimar el stock de atrasos y las plantillas para informar sobre atrasos que utilizarán las entidades del sector público.	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de noviembre de 2021	No cumplido. Implementado con retraso en enero de 2022
Establecer el Comité Nacional de Coordinación Fiscal (CCNF) según lo establecido en COPLAFIP	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de noviembre de 2021	No cumplido. Implementado con retraso en diciembre de 2021.
Promulgar nueva legislación ALD/CFT para fortalecer el marco ALD/CFT en línea con los estándares del GAFI.	Segunda y tercera revisión combinadas (fecha de vencimiento original: finales de marzo de 2022)	Finales de octubre de 2022	No cumplido
Completar la actualización del registro social y ampliar la cobertura del programa de asistencia social a al menos el 80 por ciento de las familias en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso	Solicitud de programa (fecha de vencimiento original 16 de diciembre de 2021)	Mediados de abril de 2022	No cumplido. Implementado con retraso
Compartir con el personal del FMI las auditorías independientes completadas de los estados financieros individuales de 2019 y 2020 de Petroecuador y Petroamazonas	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de abril de 2022	No cumplido. Se dividió en noviembre de 2022, compromiso de SB y MEFP para 2023.
Compartir con el personal del FMI los exámenes independientes de la calidad de los activos realizados por terceros de los balances de 2019 y 2020 de todos los bancos públicos.	Segunda y tercera revisión combinadas	Finales de junio de 2022	No cumplido. Implementado con retraso en agosto de 2022
Identificar y compartir con el personal del FMI el stock existente de obligaciones potenciales de PGE, incluidas las reclamaciones brutas de salud del IESS, otras reclamaciones del IESS, los GAD, el	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de junio de 2022	No cumplido. Implementado con retraso en agosto de 2022

sector privado u otros (si los hubiera), por naturaleza de gasto, año y beneficiarios			
SERCOP, con el apoyo del Subsistema Nacional de Control (SNC) y la Superintendencia de Sociedades, para completar la información faltante de la UBO en los 100 contratos adjudicados más grandes desde septiembre de 2020 y publicarla en un sitio web gubernamental de fácil acceso.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de junio de 2022	No cumplido. Implementado con retraso en octubre de 2022
Promulgar legislación para fortalecer el marco para prevenir y gestionar conflictos de intereses en el sector público, ampliando el sistema de declaración de activos existente para incluir ingresos e intereses de funcionarios públicos de alto nivel y/o personas políticamente expuestas (PEP), y garantizando la publicación en línea de esta información sobre ingresos e intereses de funcionarios públicos de alto nivel y/o personas políticamente expuestas (PEP), en línea con la UNCAC (Artículos 7 y 8) y las buenas prácticas internacionales.	Primera revisión (fecha de vencimiento original: finales de enero de 2022)	Finales de agosto de 2022	No cumplido
Publicar datos históricos revisados del SPNF, con explicaciones para las revisiones de los datos del IESS, tanto por encima como por debajo de la línea, desde 2013.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de septiembre de 2022	Cumplido
Compartir con el personal del FMI los resultados de las auditorías realizadas por la Administración Tributaria (SRI) de los gastos tributarios de las empresas adjudicatarias de los 100 contratos públicos más grandes otorgados durante 2020-2021	Segunda y tercera revisión combinadas (fecha de vencimiento original: finales de septiembre de 2022)	Finales de octubre de 2022	Cumplido
Compartir con el personal del FMI las auditorías independientes completadas de los estados financieros de 2021 de la entidad fusionada de Petroecuador y Petroamazonas (auditorías de entidades conjuntas, para adaptarse a los requisitos de las NIIF).	Segunda y Tercera Revisión Combinadas (originalmente fijadas para los estados financieros de 2020)	Finales de octubre de 2022	No cumplido. Se cambió al compromiso del MEFP para finales de 2023.
Presentar un presupuesto para 2023 acorde con el programa y los compromisos del MTFF.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de octubre de 2022	Cumplido
Completar las auditorías de atención médica de 2020 y 2021 y comparta los resultados con el personal del Fondo.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de octubre de 2022	No cumplido. Se reunió como PA en noviembre de 2022.

Compartir con el personal del FMI las auditorías independientes completadas de los estados financieros individuales de 2019 de Petroecuador y Petroamazonas.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de noviembre de 2022	No cumplido
Ampliar la cobertura del programa de asistencia social a no menos del 70 por ciento de cobertura de los tres deciles inferiores de ingresos por provincia y no menos del 65 por ciento del primer decil de ingresos a nivel nacional.	Segunda y tercera revisión combinadas (fecha de vencimiento original: finales de diciembre de 2022)	Finales de noviembre de 2022	No cumplido. Parcialmente implementado.

Fuente: (IMF, 2023c, págs. 58-61)

Como se puede evidenciar, las adiciones que realiza el FMI en cada una de sus revisiones al Acuerdo SAF-2020 no era solo contingentes, sino que radicalizaron el programa de ajuste estructural.

Ahora bien, una comprensión más in fine de la *condicionalidad escalar* daría cuenta que alteración del Acuerdo SAF se debe a la calibración de los tiempos políticos que el FMI realiza. Los 11 SB (puntos de referencia estructurales) se realizan en el periodo abril-agosto de 2021, mientras que las tres acciones previas más importantes se efectúan entre diciembre de 2021 y abril de 2022. Son momentos de incertidumbre política que se caracterizan por la pérdida de margen de acción del gobierno de ese entonces presidido por Guillermo Lasso. Será tan fuerte el desgaste de este gobierno que en mayo del año 2023 tendrá que acudir al expediente constitucional de “muerte cruzada” para disolver la Asamblea Nacional y convocar a elecciones anticipadas mediante Decreto Ejecutivo No. 741.

Es este contexto de fuerte desgaste político de un gobierno que se había comprometido con el ajuste y que habría un periodo de incertidumbres políticas que hacen que el FMI cambie de manera abrupta los ejes claves del ajuste y lo radicalice. El FMI no quería que se repita la coyuntura del SAF-2019 que tuvo que ser cerrado de forma abrupta por “información errónea”.

Como se ha indicado repetidas veces, el FMI es, sobre todo, una institución política. La *condicionalidad escalar*, por tanto, es una de las características del FMI como entidad política. Es la respuesta a los cambios políticos de la coyuntura. Es la forma por la cual puede cambiar, de conformidad con su lectura del momento, el ritmo y la parsimonia del ajuste.

La condicionalidad escalar expresa esa incapacidad fundamental del FMI por disciplinar a toda la economía dentro del corsé de su programa de ajuste estructural. Por ello, es la condición previa para algo que podría denominarse como la *condicionalidad interminable*.

De la misma manera que el Acuerdo SAF-2020 permitía comprender fenómenos que solo pueden emerger cuando los acuerdos con el FMI se cumplen en su totalidad, así el Acuerdo SAF-2024 permite intuir la presencia de otro fenómeno importante: el ajuste estructural se retroalimenta a sí mismo. Se convierte en una cinta de Moëbius. El ajuste subsiguiente es solo para continuar el anterior que, a su vez, sirve como antecedente del que vendrá a continuación. Un ciclo infernal de ajustes sucesivos que parecen no detenerse nunca. Una clausura de todo espacio de posibilidades

históricas que demuestran en los hechos la sentencia realizada alguna vez por la ex primera ministra inglesa Margaret Thatcher: No hay alternativas.

Novena parte

La condicionalidad encubierta: cambio institucional en el ajuste estructural

¿Cómo hicieron el FMI y el Banco Mundial para imponer condicionalidades estructurales tan duras para el país y cambiar todo el ordenamiento jurídico sin suscitar mayor oposición? ¿Qué está detrás de la capacidad del FMI para, incluso, cambiar la Constitución Política del país sin acudir al procedimiento legal para hacerlo? ¿Cuál fue la agenda política del FMI que le permitió sortear con éxito cualquier oposición que podría provenir del sistema político o de la Corte Constitucional o, incluso, de la sociedad? ¿De qué formas se articuló esa intervención tan expedita y tan minuciosa sobre la economía y las instituciones? Son cuestiones que apelan a una explicación más comprehensiva y que tiene que ir a los límites epistemológicos del ajuste estructural.

Cambiar la Constitución de un país y, de paso, todo su ordenamiento jurídico interno sin acudir a los procedimientos legales para hacerlo requiere, definitivamente, de una capacidad política que rebasa el rol supuestamente técnico del FMI.

En efecto, cuando el FMI logra que el sistema político apruebe la independencia del Banco Central deja sin efecto disposiciones constitucionales que establecían justamente lo contrario y lo logra con todo el apoyo del sistema político. De la misma manera cuando el FMI consigue que se aprueben una serie de reglas fiscales que eliminan el estatuto de autonomía constitucional para gobiernos autónomos descentralizados, el sistema de seguridad social, empresas públicas y la banca pública de desarrollo, sin que se activen los controles de constitucionalidad establecidos; o cuando logra cambios en el código orgánico integral penal en función de la condicionalidad estructural para controlar el sistema de compras públicas; para citar solamente algunos de los temas más importantes de esa reforma institucional y que permiten avizorar su importante capacidad política.

¿Cómo permitió el Estado una intervención de esa magnitud? Y la respuesta es que lo hizo porque es, en el fondo, una estructura permeable y el FMI pudo comprenderlo y probarlo a cabalidad. Por tanto, esta especie de permeabilidad, por un lado, del Estado y, por otro, de permisibilidad de la sociedad, como lo establecen Adoración Guamán y Soledad Stossel para el caso de las reformas laborales impuestas por el FMI (Guaman & Stoessel, 2022), pueden servir de coordenadas metodológicas para comprender el caso más general del ajuste estructural como cambio institucional y, a la larga, como cambio histórico.

Es esta permeabilidad y permisibilidad las que se tradujeron en una capacidad de ingerencia, decisión e imposición por parte del FMI, del Banco Mundial, de las multilaterales de crédito y de la cooperación internacional al desarrollo que actuaron de forma sinérgica, coordinada y convergente en la consolidación fiscal y para las cuales toda la institucionalidad pública, si vale la metáfora, era como el barro para el alfarero. Esta permeabilidad da cuenta de la debilidad de las instituciones políticas del Estado y la permisibilidad da cuenta de la indiferencia de la sociedad con respecto a su propio futuro.

Si se mira con más atención, puede encontrarse una capacidad política del FMI que da cuenta que se convirtió, en ese periodo, en el sujeto político más importante del país, sin que la sociedad hubiese estado advertida sobre ello. Para cambiar la política se necesita de la misma política y es eso lo que hizo el FMI con el acompañamiento del Banco Mundial, las instituciones financieras internacionales como el BID y la CAF, así como la cooperación internacional al desarrollo e instituciones del sistema de Naciones Unidas; todas ellas devinieron en actores políticos.

Así, el país se constituye en un estudio de caso no solo del ajuste estructural sino del cambio institucional que le es correlativo. Por ello, precisamente, es pertinente la cuestión de saber ¿cómo hizo el FMI para lograrlo?

La respuesta está en el concepto de “desarrollo de capacidades” (*capacity development*) institucionales para el ajuste estructural. Es un concepto que le permite al FMI ingresar de lleno en la política y provocar cambios institucionales que le sean convenientes y favorables para la aplicación, vigencia y pervivencia de las condicionalidades estructurales.

Aunque el concepto de “Desarrollo de Capacidades” Institucionales para el ajuste tiene mucho que ver con aquel de “apropiación” (ownership) del ajuste por parte de las autoridades económicas y políticas del país con respecto al cumplimiento de las metas del programa de ajuste, también es cierto que el FMI va más allá de la “apropiación” para alterar los marcos institucionales en función de las metas del ajuste estructural. Ese es el marco epistémico y ontológico-político de las *reformas estructurales* que implican *alta profundidad* según la metodología del FMI. Las reformas estructurales cambian a toda la sociedad e involucran a toda la trama institucional que la sostiene. El “desarrollo de capacidades” es el verdadero marco teórico-político del FMI. Es, mutatis mutandis, la versión neoliberal de *materialismo histórico*.

Esto lo expresa, de hecho, muy claramente el FMI:

Los esfuerzos de desarrollo de capacidades (DC) de Ecuador deben apuntar a estar alineados con los objetivos de reforma bajo el Servicio Ampliado del Fondo (SAF). ... El compromiso y la apropiación de las autoridades son sólidos, pero la capacidad de absorción se ve afectada por la frecuente rotación de personal ... Dadas las importantes necesidades de DC, sigue siendo fundamental una estrecha colaboración con otros socios bilaterales y multilaterales para garantizar la coordinación entre los proveedores de DC. (IMF, 2024a, pág. 58)

Se trata, en consecuencia, para el FMI, de alinear las instituciones del país con los objetivos de reforma bajo el Servicio Ampliado del Fondo (los acuerdos SAF descritos) para lograr “capacidad de absorción” de las condicionalidades estructurales. Esto indica que se produce una especie de *pliegue* de toda la institucionalidad interna hacia esos acuerdos SAF, lo cual muestra que estos acuerdos SAF tienen una fuerza vinculante que va más allá de su programa explícito de ajuste estructural. Esa fuerza vinculante está, ciertamente, en el *desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste*.

Gracias a este marco teórico del *desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste* el FMI puede incidir y cambiar los marcos institucionales de cualquier país, como lo hizo con Ecuador, y ponerlos en sintonía con la consolidación fiscal y las reformas estructurales y, como es evidente, con “la estrecha colaboración con otros socios bilaterales y multilaterales”.

Así, detrás de la condicionalidad estructural, de la condicionalidad escalar y de la condicionalidad permanente o *deep conditionality*, existe algo que les otorga sus condiciones de posibilidad y que aparece como una *condicionalidad encubierta*. Sin esa condición de posibilidad, el ajuste estructural puede derrumbarse en virtud de las vicisitudes del ciclo político o de las disposiciones del ordenamiento jurídico que no necesariamente coinciden con el sentido de las reformas estructurales como, de hecho, ha sucedido varias veces.

Esta condición de posibilidad y existencia de un marco no evidente pero que sostiene a todo el ajuste es el marco epistemológico e, incluso, ontológico, porque tiene que ver con la existencia misma del ajuste estructural en el tiempo; es algo que no se ve a primera vista, que no aparece de forma explícita en el programa de consolidación fiscal pero sin el cual esta no sería posible en el largo plazo. Es una condicionalidad que está encubierta en todo el programa de ajuste estructural porque supone un marco institucional que dé soporte y estructura a las condicionalidades en el tiempo.

Ahora bien, el concepto de *condicionalidad encubierta* le pertenece a Steven Radelet, investigador principal del Centro para el Desarrollo Global. El FMI retoma sus expresiones y sus temores en su documento de revisión de la Estrategia para el Desarrollo de Capacidades de 2018:

“Las autoridades locales deben participar en el establecimiento de métricas y objetivos, y deben comprender e internalizar estos objetivos, o pueden comenzar a sentir que la GBR (Gestión Basada en Resultados) es una forma de '**condicionalidad encubierta**'... Los esfuerzos de DC (desarrollo de capacidades) plantean desafíos particulares para la GBR, ya que el CD es intrínsecamente difícil de definir y medir, lleva mucho tiempo lograrlo y, por lo general, no se desarrolla en un proceso lineal y ordenado”. S. Radelet (IMF, 2018, pág. 26, énfasis agregado).

La *condicionalidad encubierta* es el nombre para el cambio institucional que está detrás de la condicionalidad estructural y que no es un “proceso lineal y ordenado” (como lo es, en efecto, el programa de consolidación fiscal). Detrás de los cambios en política económica subyacen los cambios institucionales, que comprenden cambios conductuales para los *policy makers* del ajuste y que los hacen permanentes en el tiempo.

¿Qué entiende el FMI por cambio institucional?, ¿por qué apuesta esta vez a las instituciones? Y, en esta misma línea, para el FMI, ¿qué son las instituciones?, ¿qué rol juegan en el desempeño económico? Para responder a estas cuestiones es necesario indicar que el FMI reconoce que es necesario dar un soporte a los países miembros para “establecer las instituciones y las capacidades humanas necesarias para desarrollar e implementar políticas macroeconómicas y financieras sólidas” (IMF, 2018a, pág. 7), que permiten dar soporte, continuidad y vigilancia continua al proceso de ajuste estructural puesto en marcha. Es decir, la condicionalidad y reforma estructural implican un cambio institucional fuerte.

Para el FMI, en primera instancia, las instituciones deberán dar el soporte a su enfoque de disciplina y estabilización económica que es correlativo al esfuerzo de la consolidación fiscal. Una vez puesto en marcha el proceso de ajuste con las reformas estructurales, para el FMI el desempeño económico a largo plazo dependerá de la calidad de sus instituciones así como de la capacidad humana que ellas puedan crear, en especial de sus *policy makers*, porque las instituciones son la base que

sustenta el desarrollo y la estabilidad económica, al mismo tiempo que facilitan el acceso a oportunidades económicas, desempeñan un papel clave en la asignación eficiente de recursos y en las recompensas a la inversión humana y de capital, así como son ellas las que protegen los derechos de propiedad, el Estado de derecho y ayudan a la resiliencia ante eventos imprevistos (IMF, 2018a, pág. 7).

La apelación al neoinstitucionalismo económico es la boya teórica y epistémica a la que el FMI acude, habida cuenta que el apego al método y al procedimiento que tiene su staff no lo habilitan para reflexiones teóricas de calado más profundo, para lograr un cambio institucional consistente con su programa de ajuste estructural y sus reformas estructurales.

En efecto, como lo establecen Mussa y Savastano:

El FMI es una burocracia altamente disciplinada que opera de acuerdo con políticas y procedimientos bien establecidos y que sólo evolucionan gradualmente. (Mussa & Savastan, 1999, pág. 27)

Por eso, al situar los términos de debate en el campo de la ontología política y la epistemología, el FMI quizá no se dé cuenta que abre un espacio de disputas que son de más vasto aliento que la simple imposición de un programa de consolidación fiscal porque el cambio institucional es, en definitiva, un cambio histórico. En palabras del historiador económico Karl Polanyi, es, nuevamente, una *gran transformación*, es un cambio de época (“*came of age*” lo denomina el FMI).

Tiene razón, en ese sentido, Steve Radelet cuando indica que “la construcción de instituciones y el fortalecimiento de la capacidad se encuentran entre los desafíos más difíciles en un largo proceso de desarrollo” que deben cumplir los países (S. Radelet, citado por IMF, (2018), pág. 7). Pero, quizá sin siquiera estar apercebido de ello, Radelet añade, de esta forma, al ajuste estructural, una dimensión teleológica que lo transforma cualitativamente.

Esto significa que en la *condicionalidad encubierta* hay un campo de disputas, confrontaciones y tensiones que va más allá del ciclo de corto plazo del ajuste estructural, porque el FMI impone una lógica, una racionalidad y una comprensión unilateral de lo que debe entenderse como instituciones sobre aquellas previamente existentes y que están codificadas por sus propias leyes y que, necesariamente, entran en contradicción y conflicto con la imposición del FMI y del Banco Mundial.

Se puede intuir, por tanto, que el FMI y el Banco Mundial reemplazan, yuxtaponen e imponen su propia visión de marco institucional sobre aquel previamente existente en los países en los que intervienen lo que, por definición, provoca conflictos, desajustes, antinomias jurídicas e inseguridad institucional. Esto, por supuesto que genera transiciones importantes para la sociedad que sufre las consecuencias de dos dinámicas que se superponen entre sí: aquellas tradicionales que han sido construidas con acuerdos de larga data con aquellas que son impuestas desde la lógica del FMI y el Banco Mundial.

De esta manera, la condicionalidad estructural muta de un *ethos de reparación* de los equilibrios de mercado como reguladores sociales perturbados por la intervención del Estado, hacia una visión *teleológica* del ajuste estructural (el *cambio de época*). Esa visión teleológica recorre toda la estructura epistemológica del FMI y de su desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste estructural, conforme las siguientes citas:

“Se necesita un marco más ágil para orientar el DC (desarrollo de capacidades) a las necesidades de los países, distinguiendo los casos centrados en la formulación de políticas o tareas modulares de aquellos que requieren la implementación de operaciones complejas, que exigen enfoques más personalizados”. L. Pritchett, profesor de Práctica del Desarrollo Internacional, Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, citado en (IMF, 2018a, pág. 8)

"El Fondo puede hacer más para ayudar a los miembros a abordar los impedimentos clave para la implementación exitosa del asesoramiento de DC". M. Pangestu, Facultad de Economía, Universidad de Indonesia, citado en (IMF, 2018a, pág. 8).

“Para que los países en desarrollo logren un desarrollo sostenible, necesitan mejorar su capacidad para abordar riesgos que son difíciles de autogestionar. El FMI desempeña un papel importante en el desarrollo de capacidades y el apoyo a los países vulnerables de bajos ingresos”. T. Aso, Viceprimer Ministro de Japón y Gobernador del FMI por Japón, citado en (IMF, 2018a, pág. 13)

“Es primordial un cambio de cultura, con incentivos apropiados para que los jefes de misión y los equipos en los países integren plenamente el trabajo relacionado con el DC en su trabajo en los países”. J. Chopra, ex Director Adjunto del FMI, citado en (IMF, 2018a, pág. 18)

"El Fondo necesita facilitar que todos los involucrados en el DC adopten conductas que conduzcan a un mejor desempeño y una mayor eficiencia". E. Hardy, líder senior, Unidad de Perspectivas del Comportamiento, Impacto e Innovación, Gobierno de Canadá, citado en (IMF, 2018a, pág. 18)

Puede advertirse que ese *ethos* expresa claramente una visión teleológica sobre el rol del FMI en el ajuste, en otros términos, el ajuste estructural ya no es solo una herramienta para equilibrar las cuentas fiscales para que un país determinado pueda disminuir la presión de su balanza de pagos y, por ende, las presiones inflacionarias y del tipo de cambio, sino que esta vez, el ajuste estructural es un fin en sí mismo porque genera un cambio de época y, justo por eso, adquiere una consistencia teleológica (la teleología es la doctrina de los fines).

Si el ajuste estructural adopta una dimensión teleológica entonces puede transitar hacia la teoría económica y convertirse en una teoría del desarrollo económico. De esta forma, las políticas de ajuste entran al canon de la teoría económica normativa y no solamente como reparación del equilibrio de mercado sino como un deber-ser en sí mismo para toda sociedad. Aquello que permite la transición del ajuste como una teoría del desarrollo económico son, precisamente, las reformas estructurales con su visión de cambio institucional y *apropiación*.

El ajuste y las reformas estructurales, en tanto desarrollo económico, comprenden, por definición, cambios institucionales de vasto calado que las sociedades deben asumir como correlato, marco general y estructura ontológica al ajuste. El FMI necesita, por tanto, de una teoría del cambio institucional. Empero, previamente, el FMI necesita discernir qué son las instituciones. Y es aquí que entra en su ayuda la teoría del neoinstitucionalismo económico, porque, hay que insistir, el FMI no es una institución académica. No tiene la capacidad de desarrollar marcos teóricos de gran alcance. Sus técnicos son solamente eso, técnicos que están ya programados para actuar con base en un manual que predefine sus comportamientos. De ahí que el FMI haya adoptado como marco teórico para el *desarrollo de capacidades* la teoría del cambio institucional del neoinstitucionalismo económico.

El mismo FMI, de hecho, lo reconoce en su documento de revisión de la Estrategia de Desarrollo de Capacidades (2018):

La investigación fundamental sobre estos temas se puede encontrar en D. North, (...) North (quien) señala que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas humanamente. que dan forma a la interacción humana. Las instituciones son tanto formales (reglas) como informales (convenciones y códigos de conducta). Las organizaciones son grupos de individuos unidos por algún propósito común para lograr algún objetivo. Incluyen organismos políticos, organismos económicos, organismos sociales y organismos educativos. En este artículo utilizamos estos dos términos indistintamente para describir el nivel al que opera el Desarrollo de Capacidades del FMI. (IMF, 2018a, pág. 7)

Como se conoce desde el aporte de Douglass North, las:

Instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 2006, pág. 13)

De esta forma, si el FMI incorpora a su acervo y praxis la teoría de las instituciones económicas, también agrega la visión histórica que le es correlativa. El FMI asume, así, una dimensión histórica. Es una historia que aún no se ha evaluado en su trascendencia y que el mismo FMI la denomina como “revolución silenciosa” (sobre el término “the silent revolution” inicialmente acuñado por M. Camdessus, ex Director General del FMI, puede verse el texto de James M. Boughton, en (IMF & Boughton, 2000).

Ahora bien, el marco teórico de las instituciones es también el espacio que permite la convergencia, congruencia y sincronización entre el FMI y el Banco Mundial. A diferencia del FMI, el Banco Mundial siempre consideró el entramado institucional como un aspecto clave de la economía de mercado. El Banco Mundial siempre comprendió la importancia del *capital social* para sus proyectos. En cambio, para el FMI la teoría de las instituciones en una economía de mercado era una tarea a descubrir.

¿Por qué es importante la teoría de las instituciones para el FMI? Porque los cambios institucionales que están relacionados con las reformas estructurales no pueden ser consistentes con el programa de consolidación fiscal si no existe un mismo espacio que los albergue y les otorgue la coherencia necesaria a ambos.

El ajuste estructural sin la reforma estructural está incompleto, y la reforma estructural sin una teoría del rol de las instituciones en una economía de mercado, tampoco se sostiene. De ahí la afirmación del FMI que parece sorprendente pero que se explica por el nuevo contexto institucional que rodea al ajuste: “el desempeño a largo plazo de las economías depende de sus instituciones y de la capacidad humana” (IMF, 2018a, pág. 7).

Será tan importante el enfoque institucional del ajuste estructural que el FMI lo incorpora en su propia institución como parte fundamental de sus actividades, en efecto, el FMI declara lo siguiente:

El DC (desarrollo de capacidades) del Fondo, es una de sus tres actividades principales junto con la supervisión y los préstamos, y reconoce el papel fundamental que desempeñan las instituciones, así como el papel eficaz de la capacidad humana en la economía y gestión financiera (IMF, 2018a, pág. 7).

El compromiso del FMI con el enfoque institucional para el ajuste estructural hace que concentre sus esfuerzos en un departamento especializado al efecto, el *Instituto para el Desarrollo de Capacidades* (ICD).

El FMI toma muy en serio la construcción del marco institucional que acompañe a las condicionalidades estructurales. Así, el FMI reconoce que una tercera parte de su presupuesto lo dedica, justificadamente, a este *desarrollo de capacidades*:

El desarrollo de capacidades (DC) se ha convertido en un pilar importante del trabajo del Fondo. El trabajo de DC ha crecido rápidamente en la última década ... ahora cuenta alrededor de un tercio del gasto del Fondo y 18 por ciento del gasto del personal (aproximadamente 725 empleados de pleno derecho) equivalentes de tiempo completo (ETC). Este crecimiento ha posicionado mejor al Fondo para responder a las necesidades de los miembros. Pero el ritmo de crecimiento también ha planteado desafíos, entre ellos la necesidad de un sistema interno más robusto e infraestructura para apoyar la continuidad mejoras en CD para garantizar que sea flexible, orientado a las necesidades del país en áreas de especialización del Fondo, bien coordinadas, eficiente y efectivo. También pone una prima por la identificación y mitigación de riesgos en operaciones de desarrollo de capacidades. (IMF, 2018a, pág. 9).

El marco teórico de las instituciones otorga capacidad y maniobra política al FMI para construir, conjuntamente con las metas de la consolidación fiscal, capacidades institucionales que permitan asegurar la continuidad y el pleno cumplimiento del ajuste estructural. Ya no se trata solamente de equilibrar cuentas fiscales, ahora se trata de algo más, de producir, inducir, provocar o motivar cambios institucionales que también suponen modificaciones conductuales, en especial en los *policy makers*, con respecto al ajuste.

Es en ese sentido, que el FMI define esas coordenadas epistemológicas, metodológicas e instrumentales de su intervención:

El Fondo debe seguir adaptando y actualizando su enfoque para colaborar con los países, incluido el DC (Desarrollo de Capacidades). El Fondo ha reconocido cada vez más que ... **el DC no puede ser una actividad secundaria o aislada**. Cuando la capacidad es débil, la eficacia y la tracción del asesoramiento sobre políticas y el apoyo financiero requieren centrarse en el desarrollo de capacidades institucionales y humanas, reuniendo la información de diagnóstico que el Fondo ya tiene o aprovechando el conocimiento de otras instituciones sobre temas que el Fondo tal vez no tenga experiencia (por ejemplo, reforma de la función pública), para informar la discusión de alto nivel. (IMF, 2018, págs. 8-9, énfasis agregado)

El desarrollo de capacidades institucionales para la gestión del ajuste y reforma estructural, requiere que el FMI se convierta también en una especie de entidad asesora o motivadora del cambio institucional en los países que han suscrito acuerdos con el FMI:

El DC también apoya una supervisión y un otorgamiento de préstamos más efectivos al proporcionar información sobre las deficiencias, los riesgos y las vulnerabilidades en los marcos de políticas de los países. Las sinergias entre las tres funciones básicas del Fondo, que ya han ayudado a posicionar al Fondo como

líder mundial en DC en sus áreas de especialización, pueden aprovecharse aún más para servir mejor a sus miembros. De hecho, los miembros ven al Fondo como una institución, no como funciones o departamentos aislados, y el Fondo está en una posición única para apoyar a sus miembros con su alcance y mandato global... (IMF, 2018a, págs. 8-9)

Esto sitúa una nueva perspectiva para la condicionalidad y reforma estructural, no se trata solamente de lograr equilibrios fiscales en balanza de pagos para sostener un crecimiento económico a largo plazo, conforme la narrativa tradicional del FMI, sino de algo más profundo, se trata de cambiar las instituciones del país así como los comportamientos, fundamentalmente de aquellos a los que el FMI considera *policy makers*, para, sobre ellos, situar y enraizar la condicionalidad y reforma estructural, se trata, en definitiva, de construir las instituciones adecuadas y pertinentes para el ajuste estructural así como sus técnicos y operadores incondicionales (los *policy makers*), de tal manera que, en ese línea, el FMI pueda convertirse en el *líder mundial en el cambio institucional hacia el ajuste*.

Así, pues, no se trata solo de ajustar a las economías, se trata también de cambiar estructuralmente a las sociedades, se trata de crear las *instituciones de ajuste estructural* desde una autopercepción de liderazgo mundial.

En términos del FMI:

La creación de instituciones es compleja y lleva tiempo. No existe un camino único para construir instituciones sólidas. Las cinco décadas de experiencia del Fondo en materia de desarrollo de capacidades muestran que el proceso lleva muchos años, que el camino hacia el éxito a menudo no es claro y depende del contexto, que los cambios pueden ser incrementales y estar marcados por reveses periódicos, y que medir el progreso es difícil. Además, las necesidades específicas variarán según el tema en cuestión y las circunstancias del país. Como tal, el desarrollo de capacidades requiere compromiso y adaptabilidad. (IMF, 2018a, págs. 7-8)

Ahora bien, que tanto el FMI como el Banco Mundial ahora tengan un soporte epistemológico para sus programas de ajuste estructural no significa en absoluto que se hayan desviado de su referencia teórica más importante que es aquella del neoliberalismo, más bien la refuerzan.

En efecto, si se analiza la propuesta teórica de D. North, así como aquella de O. Williamson, o Acemoglu, o Akerlof, entre otros teóricos del neoinstitucionalismo económico, puede advertirse que el cambio institucional y el desempeño económico forman parte del acerbo teórico y epistemológico de la economía neoliberal o economía neoclásica; en efecto, para North el cambio institucional está en la dinámica intertemporal de los cambios en los precios relativos pero estos, a su vez, dependen de los costos de transacción que, de su parte, dependen de la clarificación de los derechos de propiedad que se especifican en los contratos. El agente del cambio histórico, para esta vertiente teórica, son los empresarios, no son los pueblos ni las sociedades:

El agente del cambio es el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional. Las fuentes del cambio son precios o preferencias relativos y cambiantes. El proceso de cambio es abrumadoramente incremental. (North, 2006, pág. 110)

Así, hay un hilo rector entre la demanda de seguridad jurídica de la primera versión del Consenso de Washington, con el neoinstitucionalismo económico, la teoría de la elección pública (de J. Buchanan, por ejemplo), la teoría de los contratos y el Estado de derecho. No hay rupturas epistemológicas entre el neoliberalismo estándar y esta nueva propuesta del neoinstitucionalismo económico.

El conflicto histórico

Si la condicionalidad y reforma estructural obligan a cambiar las instituciones de un país, que tienen su propia legitimidad social, por nuevas instituciones que provienen de un marco teórico de una multilateral de crédito, ¿qué queda de esa sociedad?, ¿cómo esa sociedad puede procesar sus conflictos cuando sus propios marcos institucionales han sido reemplazados, alterados y suplantados por otros que, puede ser incluso que sean correctos, pero que no corresponden a su propio devenir histórico?

Cuando una sociedad que tiene ya sus instituciones y que ha trabajado, mal o bien, por varios años con ellas y a partir de ellas ha procesado sus diferencias y conflictos, al tiempo que le han permitido llegar a acuerdos de largo plazo, pero, de pronto, se ve sometida a la intervención del FMI que busca *desarrollar capacidades institucionales* para que pueda ser consistente a largo plazo su Acuerdo SAF, esa sociedad, sin lugar a dudas, entra en un conflicto de proporciones importantes pero no está advertida sobre ello porque se trata de una *condicionalidad encubierta*.

Si el FMI finalmente se impone, el resultado es que esa sociedad no pudo defender sus propias instituciones y que fue tan débil su entramado institucional que permitió que una institución financiera multilateral pueda imponerse sobre su propia historia. Si el FMI pudo establecer sus propias instituciones sobre aquellas previamente existentes, entonces, cualquier otro también puede hacerlo. Así, el cambio institucional que propone el FMI lleva, tarde o temprano, al *Estado fallido*, porque la *permeabilidad* del Estado es una señal para acciones estratégicas de otros actores.

Eso fue justamente lo que sucedió en el Ecuador. Un marco constitucional que funcionaba independientemente de sus fallas durante más de una década, y que había creado un diseño institucional acorde con ese marco constitucional, fue intervenido por el FMI, el Banco Mundial y la Cooperación Internacional al Desarrollo, con el acuerdo connivente de sus elites gobernantes, para que el país pueda procesar sin mayor contratiempo los contenidos previstos en los Acuerdos SAF con el FMI.

El resultado fue un desarreglo institucional que permitió que el crimen organizado se instale por las grietas de esos desarreglos institucionales y que se convierta en sujeto político determinante con la violencia que eso conlleva. El país entró en un proceso de *anomia* porque sus marcos institucionales y legales se revelaron ineficaces para resolver el conflicto social y llegar a acuerdos consistentes, y ese proceso de *anomia* lo llevó a ser, finalmente, un *Estado fallido*.

La trama invisible

Un programa de consolidación fiscal, en realidad, no es un asunto complejo y requiere, básicamente, del contubernio de las élites y del gobierno de turno. Puede aplicarse a pesar de la oposición social y política, y sus resultados pueden ser relativamente exitosos en el corto plazo, exitosos según el FMI, se entiende, pero la

oposición social y política, a pesar de haber sido derrotada en la coyuntura, no ha sido eliminada y permite larvar un sentimiento en contra del ajuste estructural que puede expresarse en las próximas elecciones o en futuro próximo.

Eso fue exactamente lo que pasó en América Latina desde fines de los años noventa del siglo pasado y las primeras décadas del siglo XXI, cuando emergieron gobiernos progresistas que se declararon abiertamente opuestos a los programas de ajuste del FMI y que construyeron sus plataformas políticas precisamente desde esa oposición radical al FMI. Sucedió también lo mismo con varios países europeos. Es al calor de esas luchas sociales contra el FMI y el Banco Mundial que nace la frase de *la larga noche del neoliberalismo*. Esa resistencia al FMI y al Banco Mundial, se hizo presente también en las conferencias internacionales de estas entidades que provocaron fuertes confrontaciones sociales en Seattle, en Génova, entre otros lugares, a inicios del siglo XXI.

El FMI aprendió la lección. Se dio cuenta que necesita algo más que la condicionalidad estructural si quería tener un éxito de más largo plazo. Pero también entendió que no podía hacerlo solo. Que necesitaba de un marco teórico que no podía ser creado desde sus cuarteles generales porque sus técnicos no tenían la preparación teórica ni filosófica para hacerlo. Es ahí cuando el FMI hace una apuesta fuerte por la teoría y la epistemología del cambio institucional.

El FMI y con él todo el *complejo institucional de la condicionalidad estructural* (ver supra) están claros que la tarea más fuerte, más estratégica y, en definitiva, la más importante, no es solamente lograr los equilibrios fiscales por la vía de la reducción de la absorción, es decir la versión más conocida de la consolidación fiscal, sino lograr cambios institucionales lo suficientemente profundos para que no sea necesario aplicar la consolidación fiscal. A esa tarea que tiene visos históricos, el FMI la ha denominado *desarrollo de capacidades*.

El *desarrollo de capacidades* del FMI funciona, como una trama invisible o, para utilizar una metáfora grata a los astrofísicos, como la materia oscura que genera la fuerza gravitatoria suficiente para mantener unida la radicalidad del programa de consolidación fiscal con las reformas estructurales en el largo plazo.

Gracias a esta trama invisible, el FMI y el Banco Mundial adquieren una contextura política que les permite sortear sin ningún problema los obstáculos institucionales e, incluso constitucionales, para su programa de ajuste estructural. Es una disciplinarización de la democracia liberal dentro de las coordenadas del ajuste estructural. Es la *democracia disciplinaria* del neoliberalismo, porque sujeta y disciplina toda la institucionalidad de la democracia y sus procedimientos de participación social dentro de los límites de la consolidación fiscal.

El desarrollo de capacidades para el ajuste estructural en el caso del Ecuador

Para hacer realidad el cambio institucional el FMI tuvo que “adaptar la maquinaria de las operaciones del Fondo” a las necesidades del *desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste* (IMF, 2018a, pág. 10); para el efecto desarrolló un “marco de evaluación integral”, esto le permitió al FMI “fortalecer la estructura de gobernanza, fortalecer la priorización, aclarar el modelo de financiamiento, reforzar una orientación hacia los resultados y mejorar el seguimiento y la evaluación” (IMF, 2018a, pág. 11), lo que provocó que el FMI cambie su focus temporal del corto plazo hacia una visión y orientación estratégica de mediano y largo plazo.

Esto puede apreciarse ya in situ en el caso del cambio institucional que el FMI y el *complejo institucional para la condicionalidad estructural* provocó en el Ecuador. En efecto, el país suscribió con el FMI en marzo de 2019 su primer Acuerdo de Financiamiento Ampliado (SAF), pero, en realidad, este acuerdo era el resultado de una considerable intervención que empieza desde el año 2016 y que se intensifica en el año 2018 y alcanza momentos importantes en el año 2019 en adelante.

Efectivamente, desde el año 2016 se registran 61 misiones denominadas de “desarrollo de capacidades” y que trabajaron en las siguientes líneas programáticas:

- Fortalecimiento de la gestión financiera pública (17 misiones)
- Implementación de las reformas estructurales (4 misiones)
- Apoyar la estabilidad monetaria y financiera (8 misiones)
- Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales (11 misiones)
- Desarrollo de capacidades en estadísticas y marcos macroeconómicos (21 misiones)

Estas misiones se escalonan de manera progresiva desde el año 2016 cuando el FMI llega nuevamente al país de la mano de la ayuda por el terremoto que asoló las provincias costeras de Esmeraldas y Manabí. Su primer programa, en ese año, fue ayudar al país con un kit de herramientas de análisis financiero y monetario. El escalonamiento del ajuste pone en marcha a toda la maquinaria del FMI.

Por eso llegan a articularse las instituciones emblemáticas del FMI:

- El Instituto para el Desarrollo de Capacidades (ICD) que hizo 6 misiones;
- El Departamento de Estadísticas del FMI (STA) que desarrolló 26 misiones en el periodo;
- El Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM), que efectuó 10 misiones en el país;
- El Departamento de Asuntos Fiscales (FAD), que realizó 14 misiones; y,
- El Departamento Legal (LEG), que hizo 5 misiones en el periodo en mención.

Como lo reconoce el FMI, el país, desde que el FMI desembarcó nuevamente, fue objeto de una intervención directa y específica:

Ecuador ha recibido un importante apoyo del desarrollo de capacidades (CD). En los últimos años, el Fondo ha estado brindando un amplio CD a Ecuador en diversas áreas, incluidas estadísticas de finanzas gubernamentales (EFG), gestión y registro de deuda, gestión financiera pública (GFP), administración de ingresos, inversión pública, gobernanza y sistema financiero y marcos macroeconómicos. Varias de las recomendaciones sirvieron de base para el diseño de la condicionalidad estructural de los acuerdos anteriores del SAF (2019 y 2020-22). (IMF, 2024a, pág. 58)

El FMI reconoce de manera explícita que “varias de las recomendaciones” de estas misiones en el país “sirvieron de base para el diseño de la condicionalidad estructural” de los acuerdos SAF (IMF, *ibid*); el FMI además considera que este desarrollo de capacidades para el cambio institucional en beneficio del ajuste “será fundamental para avanzar en la implementación de reformas bajo el nuevo SAF” (IMF, *ibid*).

La intervención del FMI sobre el país fue extensiva y comprehensiva. Abarcó áreas fiscales, monetarias, financieras, del sector real, entre otras. Mientras que los años

2016 y 2017 el FMI fue relativamente prudente a la espera que cambien los tiempos políticos, a partir del año 2018 el FMI fue con todo, conforme la siguiente cita:

Desde que las autoridades ecuatorianas volvieron a comprometerse con el Artículo IV de 2015, el apoyo al desarrollo del desarrollo del FMI también se intensificó. **Las actividades de DC se ampliaron sustancialmente desde la solicitud de un programa respaldado por el Fondo en 2018.** En áreas fiscales, el FMI ha proporcionado DC en materia de GFP (Gestión de Finanzas Públicas), gestión de la deuda, reglas fiscales, marco fiscal de mediano plazo (MTFF), gasto tributario y administración de ingresos En las áreas monetaria y financiera, la asistencia técnica (AT) se centró en las pruebas de estrés de los bancos, la supervisión y regulación financiera, la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (AML/CFT) y el Programa integral de evaluación del sector financiero (FSAP). Otra asistencia técnica se centró en la gobernanza, incluidos los conflictos de intereses, y en estadísticas y modelos macroeconómicos. (IMF, 2024, pág. 58, énfasis agregado)

Son misiones técnicas que tenían como objetivo adecuar las condicionalidades estructurales dentro de un espacio de reforma estructural y cambio institucional. Para que estas misiones del FMI tengan éxito era necesaria una apertura total por parte del gobierno hacia el FMI y el Banco Mundial.

El desarrollo de capacidades permite cambiar los términos de la ecuación del ajuste y ponerlos esta vez como la variable dependiente. Desde la intervención expedita del FMI, el país tiene que resignar de manera cada vez más extensiva amplios sectores de política económica y de gestión pública hacia el FMI y las instituciones del complejo institucional para la condicionalidad estructural.

El FMI trabaja, esta vez, con una brújula que señala el mediano plazo y desde el entramado de las instituciones. Por ello, incide en áreas de “riesgo fiscal, planificación de la gestión de efectivo, seguimiento y contabilidad de atrasos internos y preparación del marco fiscal de medio término”, entre otras. El FMI implementará nuevas herramientas como la Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT), para el análisis de brechas tributarias, así como la evaluación de la gestión de la inversión pública (PIMA), y la estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo (IMF, 2024a, pág. 60).

Es esta intervención sobre la política económica y los marcos institucionales para adecuarlos de manera consistente con la condicionalidad estructural la que demuestra la pertinencia de la hipótesis de la *condicionalidad encubierta*.

En la siguiente tabla se detallan cada una de las misiones, los programas, el calendario de intervención y los departamentos del FMI que estuvieron involucrados considerando el año de intervención, la misión, el programa al que pertenecen esas misiones y los departamentos del FMI que estuvieron en esa misión. La idea es que pueda visualizarse que la condicionalidad encubierta fue en incremento desde el año 2016 hasta su imposición total el año 2019. Son misiones sobre las cuales el país nunca tuvo ninguna información. Son misiones que transformaron de manera profunda las cuentas fiscales, las leyes, las instituciones. Gracias a esas misiones se impuso el concepto de *saldo primario no petrolero* para medir el “tamaño del Estado”. Gracias a esas misiones del FMI, los grandes medios de comunicación y los think tanks neoliberales posicionaron en la sociedad la idea del “Estado obeso”. Estas misiones desarrollaron toda la parafernalia de control público y sus bases de datos (Sigob, Sigef, etc.).

Es por ello que es fundamental comprender cómo, cuándo y de qué forma trabajó la condicionalidad encubierta en el Ecuador en el periodo 2016-2024, conforme lo certifica el siguiente cuadro:

Tabla 24 Misiones de desarrollo de capacidades del FMI desde 2016

Ecuador: Misiones de desarrollo de capacidades del FMI desde 2016

Año y fecha de la misión	Misión de entrenamiento y capacitación	Programa de CD	Proveedor
2016			
Enero	Kit de herramientas de análisis en red (financiera y monetaria)	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	MCM
2017			
Agosto/Septiembre	Estadísticas de Balanza de Pagos	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	STA
Agosto/Septiembre	Estadísticas Monetarias y Financieras		STA
2018			
Agosto	Estadísticas en Finanzas gubernamentales y deuda pública	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA
Septiembre	Gestión Financiera Pública	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD
Noviembre	Estadísticas de Cuentas Nacionales	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	STA
Diciembre	Gestión de la deuda	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD
2019			
Enero-febrero	Ingresos no relacionados con recursos	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD
Enero-febrero	Estadísticas del Sector externo	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	STA
Enero	Reforma de la masa salarial	Implementación de Reformas Estructurales	LEG
Marzo	Administración de ingresos	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD
Marzo-abril	Administración de aduanas		
Mayo	Gestión Financiera Pública y Reglas Fiscales		
Junio-Julio	Administración de ingresos y trámites tributarios		
Abril	Ley del Banco Central	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	LEG
Junio	Marco Regulatorio y Prudencial		MCM
Julio	Índices de precios de exportación e importación	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	STA
Agosto-septiembre	Estadísticas del sector externo		

Septiembre-octubre	Estadísticas de finanzas gubernamentales	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA
2020			
Abril	Gasto tributario	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD
Julio	Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	MCM
Septiembre-octubre	Estadísticas de finanzas gubernamentales	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA
Noviembre	Estrategia de deuda a mediano plazo	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	MCM
Diciembre	Elaboración del reglamento de implementación del COPLAFIP		LEG
2021			
Enero	Pruebas de estrés bancario	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	MCM
Marzo	Administración de ingresos	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD
Julio	Riesgos Fiscales		
Septiembre	Marco Fiscal de Mediano Plazo		
Abril	Estadísticas de finanzas gubernamentales	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA
Julio	Estadísticas de finanzas gubernamentales		
Noviembre	Estadísticas de finanzas gubernamentales		
Diciembre	Estadísticas de finanzas gubernamentales		
Julio-noviembre	Pruebas de estrés bancario	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	MCM
Noviembre	Lucha contra el blanqueo de capitales y financiamiento al terrorismo	Implementación de Reformas Estructurales	LEG
Diciembre	Legislación sobre conflicto de intereses		
2022			
Febrero	Ciberseguridad	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	MCM
Febrero-Marzo	Estadísticas de finanzas gubernamentales	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA
Abril	Cuentas Nacionales cambio del año base del PIB	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	STA
Agosto	Cuentas Nacionales trimestrales y cambio del año base del PIB		
Agosto	Estadísticas del sector externo		
Julio	Legislación sobre conflictos de interés	Implementación de Reformas Estructurales	LEG

Septiembre	Gestión de la deuda	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	MCM	
Noviembre 22- octubre-23	Estadísticas de finanzas gubernamentales y de deuda pública	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA (LTX)	
2023				
Enero	Administración de ingresos (TADAT)	Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública	FAD	
Febrero	Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA)			
Enero	Marco macroeconómico	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	ICD	
Febrero-marzo	Estadísticas de finanzas gubernamentales	Mejora y actualización de estadísticas de finanzas gubernamentales	STA	
Mayo	Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP)	Apoyar la estabilidad monetaria y financiera	MCM	
Mayo	Marco Macroeconómico	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	ICD	
Junio	Estadísticas monetarias y financieras		STA	
Julio	Marco Macroeconómico		ICD	
Agosto				
Septiembre	Cuentas Nacionales cambio año base PIB			STA
	Cuentas nacionales trimestrales cambio año base PIB			
	Estadísticas de precios			
Noviembre	Marco Macroeconómico			ICD
	Cuentas nacionales cambio de año base PIB			STA
2024				
Enero	Marco Macroeconómico	Desarrollo de Capacidades en Estadísticas y Marcos Macroeconómicos	ICD	

Fuente: (IMF, 2020b, págs. 63-64)

No existen evidencias públicas de los resultados de esas 61 misiones sino gracias a sus consecuencias y sus resultados. Sus informes están en los archivos del FMI. Esta es otra de las características de la *condicionalidad encubierta*.

De los datos anteriores puede concluirse lo siguiente:

- (i) La *condicionalidad encubierta* asume la forma de una estrategia de intervención minuciosa, expedita, profunda y radical sobre toda la política económica y los marcos institucionales para definir la hoja de ruta del ajuste y la forma por la cual las instituciones tienen que adaptarse a él;

- (ii) El país fue objeto de 61 misiones del FMI, sin contar con aquellas que definieron los Acuerdos SAF, en el periodo 2016-2024. El área que más intervención provocó por parte del FMI fue aquella de estadísticas fiscales. Se trata de un espacio problemático porque define el plano de intervención del ajuste estructural. Como ya se había indicado previamente, la primera disputa fue aquella del método y, justo por eso, es la prioridad del FMI y sus primeras misiones (STA) así lo demuestran. Estas misiones tenían como objetivo “demostrar” que el país estaba en crisis y que esta era tan grave que ello ameritaba la intervención inmediata del FMI; fueron estas misiones las que posicionaron los cambios de método en las cuentas fiscales y el concepto de *saldo primario no petrolero*;
- (iii) El año de mayor intervención del FMI fue cuando se suscribió el primer Acuerdo SAF-2019. Ese año se registran 12 misiones del FMI sin contar con aquellas que elaboraron el SAF-2019. Las misiones del FMI se detienen súbitamente el mes de octubre de 2019. Lo más probable es que esa brusca interrupción tiene que ver con las movilizaciones sociales de ese mes y el consenso social que las motivó y que veían en el FMI el culpable directo de la situación del país y sobre el cual se reclamaba la vindicta pública. Para proteger a sus misiones, el FMI consideró prudente no desafiar a la coyuntura y puso un alto a sus misiones hasta que la crisis política remita;
- (iv) En el año de la pandemia del Covid-19, el FMI llevó adelante cinco misiones dedicadas al gasto tributario, al control de las cooperativas de ahorro y crédito, al reglamento a los cambios de las leyes fiscales, entre otros, pero no hay una sola preocupación por la grave situación de salud pública que el país vivió en esa coyuntura. Esto quiere decir que el FMI no relajó ni suavizó en ningún momento el rigor del ajuste fiscal y que más bien aprovechó del contexto de la pandemia del Covid-19 para incrementar la condicionalidad estructural y las medidas de austeridad, en un contexto en el cual el mundo salía de la austeridad para poder enfrentar el desafío de la pandemia del Covid-19; esto explicaría la profundización de la crisis sanitaria en plena pandemia. Por ejemplo, motivado por la necesidad de radicalizar la austeridad, el gobierno de Lenin Moreno, en plena pandemia, decidió en el año 2020, eliminar los programas de controles antivectoriales de plagas, para poder satisfacer los criterios cuantitativos de desempeño y de austeridad exigidos por el FMI;
- (v) El año 2021, post-pandemia, el FMI regresa con fuerza con 11 misiones que tienen como objetivo poner en marcha la condicionalidad encubierta y que está relacionada con el Acuerdo SAF-2020. Es un año de transición política por las elecciones, precisamente por ello la condicionalidad encubierta se concentra en la legislación sobre conflicto de intereses así como en las estadísticas fiscales. La idea del FMI es que el nuevo gobierno no tenga margen de maniobra para salir del ajuste estructural al tiempo que intenta, con éxito por lo demás, soslayar de la discusión electoral los contenidos de la condicionalidad estructural;
- (vi) Los años 2022 y 2023, una vez que el resultado electoral fue favorable para un candidato de derecha y proclive a radicalizar el ajuste, el FMI

lleva adelante 22 misiones cuyo objetivo es evaluar el SAF-2020 y preparar al país para un nuevo SAF, aquel que se firmará, efectivamente en el año 2024. En este periodo la condicionalidad encubierta se concentra en escalar el ajuste en cada revisión del SAF-2020. Es en este periodo que el país confronta a la *condicionalidad escalar*. Ese escalamiento en la condicionalidad se sustentó en la *condicionalidad encubierta*. Sin ella, habría sido difícil que el FMI tenga el espacio suficiente para escalar el ajuste como lo hizo en esa coyuntura;

- (vii) La *condicionalidad encubierta* generó el espacio para el nuevo SAF-2024. En este nuevo SAF emerge un nuevo proceso que puede ser denominado como *condicionalidad profunda (deep conditionality)*, y que procede con la lógica de crear las condiciones para suscribir, nuevamente a futuro, un nuevo acuerdo SAF y profundizar y radicalizar aún más el ajuste.

Décima parte

La condicionalidad convergente

Las convergencias estratégicas

En el análisis de los Acuerdos SAF con el FMI hay una referencia continua a una serie de arreglos complementarios y sinergias institucionales con el Banco Mundial y con otras Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el BID y la CAF, entre otras (también se las conoce como Banca Multilateral para el Desarrollo, BMD); por ejemplo; el Banco Mundial en su Marco de Asociación con el País (que es el equivalente de los Acuerdos SAF con el FMI), indica lo siguiente:

Además, se realizará un trabajo conjunto y coordinación periódica con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y las Naciones Unidas. (ONU) las organizaciones bilaterales permitieron un apoyo bien articulado y complementario al Ecuador durante este período del CFP (World Bank, 2023, pág. 6).

Estas referencias indican que el ajuste estructural se comparte, complementa e integra con la participación de otros actores institucionales. La cuestión a saber es si se trata de una participación contingente que no altera el rol de cada una de ellas o si, por el contrario, ahí emerge un nuevo fenómeno en la condicionalidad estructural que otorga al FMI un rol más estratégico y que tendría que ver con la geopolítica y las disputas de poder a escala global.

Esta interrelación entre el FMI y la Banca Multilateral para el Desarrollo es de larga data y ha implicado diversos niveles de articulación metodológica y de procedimientos. De hecho, el FMI ha propuesto seis principios operativos al respecto: (i) independencia; (ii) mandatos y experiencia técnica; (iii) cooperación temprana y continua; (iv) coherencia y arbitraje limitado; (v) imparcialidad; y, (vi) condición de acreedor preferente del FMI (IMF, 2024c, págs. 158-159). Asimismo, cabe indicar que existe el denominado *Concordato* entre el FMI y el Banco Mundial suscrito en marzo de 1989 en el que se define con claridad los roles y sinergias de cada uno (IMF, 1989; IMF, 2002).

Sin embargo, ¿es plausible considerar que más allá de los acuerdos estratégicos entre estas multilaterales de desarrollo y el FMI se configure un proceso mucho más vasto y más complejo? Si esto es así, ¿en qué consistiría? ¿cuáles serían sus coordenadas?

Una primera constatación da cuenta que la Banca Multilateral para el Desarrollo (BMD) está plenamente en convergencia estratégica con el FMI; de hecho, la BMD ha indicado que van a “estructurar los préstamos de manera que proporcionen al país prestatario incentivos apropiados [...] que sean consistentes con la condicionalidad del FMI” y han señalado también que “participan en diálogos con los países (que) están familiarizados con las ventajas de implementar un programa del FMI y comparten esta opinión con las autoridades del país” (IMF, 2018e, pág. 5).

En consecuencia, el análisis de la condicionalidad estructural da cuenta de que no se trata solamente de la intervención del FMI sino que también existe la participación convergente, estructurada y complementaria de la Banca Multilateral para el

Desarrollo en el ajuste estructural; es decir, el ajuste siempre y en todo momento es una instancia y un momento de la geopolítica del mundo.

La hipótesis es que, en realidad, se trata de una nueva determinación a la condicionalidad estructural, aquella de la convergencia de una trama de instituciones financieras internacionales y algunos organismos de la cooperación internacional al desarrollo hacia metas comunes y que otorgan al ajuste estructural una dimensión aún más global y compleja porque lo sitúan de lleno en una trama de disputas de poder y dominación geopolítica y que buscan convertir al FMI en el epicentro de estas transformaciones geopolíticas.

Esta nueva determinación hace que este conjunto de entidades e instituciones confluyan, todas ellas, de forma integrada, complementaria y convergente hacia los objetivos del ajuste estructural y todas ellas coordinadas por el FMI.

A este proceso que permite la articulación coherente y estructurada de una serie de Instituciones Financieras Internacionales en la consolidación fiscal y la reforma estructural se lo puede denominar como *condicionalidad convergente* e indica esa trama geopolítica e imperialista del ajuste estructural.

El ajuste estructural no involucraría, por tanto, solo al FMI sino también al Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de África para el Desarrollo y, en el caso de América Latina, a la banca multilateral para el desarrollo como el BID (o IDB por sus siglas en inglés), la banca de desarrollo CAF, el Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR, algunas organizaciones de la cooperación internacional al desarrollo como la USAID e, incluso, varios think tanks (centros de pensamiento) vinculadas a las corrientes neoliberales y promercado, así como a universidades, medios de comunicación hegemónicos, entre otros.

¿Cómo se integran? ¿Cómo se coordinan? ¿De qué forma comparten responsabilidades? ¿Qué rol en todo este proceso para el FMI? ¿Qué implicaciones tendría esta convergencia para el ajuste estructural?

Para responder a estas cuestiones es necesario un proceso previo de constatación de sus mecanismos de operación y procedimiento. Así, se puede evidenciar que existe una coordinación interinstitucional que se estructura desde y a partir de los programas económicos del FMI.

En ese sentido, los programas del FMI son más que un conjunto de condicionalidades estructurales que los países deben cumplir imperativamente para integrarse a la globalización, son, en realidad, la expresión de la conformación de una hegemonía global que tiene en el FMI a su mascarón de proa. Es por ello que la banca multilateral reconoce la importancia de los programas económicos del FMI y accede a complementarlos cediendo el rol clave, en este proceso, al FMI:

La coordinación ayuda a resaltar las sinergias entre el FMI y los BMD. La experiencia de los BMD en cuestiones estructurales y sectoriales complementa la capacidad del FMI para evaluar las condiciones macroeconómicas y asesorar a los países sobre las medidas apropiadas para restaurar la estabilidad macroeconómica. En los casos de programas respaldados por el FMI, la provisión de financiamiento basado en políticas por parte de los BMD junto con su experiencia sectorial es clave para cerrar las brechas de financiamiento de los países y adaptar el programa para reducir las necesidades de la balanza de pagos del país. La coordinación entre el FMI y los BMD puede aumentar sustancialmente la eficacia de los ajustes macroeconómicos. (IMF, 2018e, pág. 6)

Los países, por tanto, no se confrontan solamente al FMI, en realidad, lo hacen con un conjunto de entidades financieras internacionales supuestamente dedicadas al desarrollo que han decidido coordinarse, sin que los países sean advertidos de ello, para “aumentar sustancialmente la eficacia de los ajustes macroeconómicos”.

En consecuencia, el ajuste tiene una dimensión global. Puede ser visualizado y comprendido como la intervención del FMI y de la BMD sobre un país o un conjunto de países cuyos gobiernos, en primera instancia, aparentemente no tendrían una percepción de los intereses globales y estratégicos en juego, pero es evidente de que quienes lo definen, diseñan, imponen, registran, auditan, vigilan y controlan, por supuesto que tienen absolutamente claro hacia dónde va el ajuste. En su tablero de mando hay una visión global y estratégica de la ruta y el sentido del ajuste:

La experiencia de los BMD (Banca Multilateral de Desarrollo) en cuestiones estructurales y sectoriales complementa la capacidad del FMI para evaluar las condiciones macroeconómicas y asesorar a los países sobre las medidas apropiadas para restaurar la estabilidad macroeconómica. En los casos de programas respaldados por el FMI, la provisión de financiamiento basado en políticas por parte de los BMD junto con su experiencia sectorial es clave para cerrar las brechas de financiamiento de los países y adaptar el programa para reducir las necesidades de la balanza de pagos del país. La coordinación entre el FMI y los BMD puede aumentar sustancialmente la eficacia de los ajustes macroeconómicos (IMF, 2018e, pág. 6)

Cada uno de los créditos de las multilaterales de desarrollo es, en realidad, solo un momento más del ajuste a escala global. Son, si se quiere, variaciones de una misma dinámica. La coordinación sinérgica entre todos ellos produce un efecto de apalancamiento en el ajuste que “aumenta sustancialmente su eficacia”. Es decir, hay una densa red de relaciones de poder alrededor del ajuste de la cual sería casi imposible escapar o sustraerse. En efecto:

Cada BMD (Banca Multilateral de Desarrollo) tiene instrumentos de préstamo de tramos múltiples, o puede emplear una serie de operaciones programáticas, para permitir la estructuración de préstamos basados en políticas para apoyar reformas de políticas específicas para asegurar la alineación de los incentivos con el objetivo de lograr las reformas de políticas acordadas. (IMF, 2018e, pág. 5).

Así, el ajuste, como momento de la geopolítica, aparece fragmentado de ese escenario global pero solo para quienes lo sufren. Para quienes lo imponen, en cambio, el ajuste es un solo proceso con diferentes matices, tiempos, y ritmos, pero que se inscribe en un horizonte de largo plazo y que compromete a toda la humanidad y su historia en una *gran transformación*, en un *cambio de época*.

El escalamiento del ajuste y los cambios institucionales que van más allá de la *apropiación del ajuste*, adquieren sentido cuando son puestos en esa perspectiva geopolítica. Ahí se entiende de mejor manera la *condicionalidad escalar*. Si el ajuste escala siempre de menos a más, no es solamente por la necesidad de inscribir a la sociedad dentro del corsé de las condicionalidades estructurales sino también de orientar su trayectoria y su sentido dentro de la globalización del mundo.

Entonces, cuando un país del África, solicita un crédito para el desarrollo al Banco Africano de Desarrollo (AfDB), o cuando un país latinoamericano hace lo mismo con el Banco Interamericano de Desarrollo, o la CAF o el FLAR, entre otros, ese crédito forma parte ya, aunque quienes lo solicitan no tengan la más mínima idea de ello, de una estrategia de más largo aliento y de un horizonte más estratégico, porque ese

crédito para el desarrollo, en realidad, solo es un momento más del ajuste a escala global.

Esto significa que un país o un gobierno no se enfrentan solo a una multilateral, en la ocurrencia al FMI, sino que se confrontan a toda la arquitectura del financiamiento al desarrollo que ahora ha sido puesta en clave de ajuste y consolidación fiscal y en donde asume “el rol coordinador el FMI” (IMF, 2018e, pág. 8). El FMI no es solo una multilateral encargada de diseñar y poner en marcha *políticas de estabilización*, sino que, además, se encarga de coordinar este proceso global de ajuste estructural.

El reconocimiento al FMI como ente coordinador del ajuste a escala global y que exige tareas de condicionalidad convergente entre todas ellas, en realidad, es el reconocimiento de su rol de interfaz del núcleo real del poder y desde donde emergen las verdaderas condiciones geopolíticas para el ajuste a escala global. Ese núcleo real del poder es el G-20, el Foro de Davos y, por supuesto, Washington.

Para que la condicionalidad convergente sea plausible y pueda consolidarse en la trama geopolítica, es necesario que se mantenga la hegemonía monetaria del dólar y esto significa la hegemonía de la Reserva Federal Americana; pero también que no existan obstáculos ni disputas a esa hegemonía como podría ser el caso de la emergencia de una banca multilateral para el desarrollo alternativa y que tendría en el banco de los BRICS, por ejemplo, su mayor desafío. Sin embargo, es una reflexión que rebasa el contenido del presente estudio.

Hacia la condicionalidad convergente: el caso del Ecuador y los Acuerdos SAF

En el caso del Ecuador, puede apreciarse la coordinación, sincronía, sinergia, adaptación y complementariedad entre el Banco Mundial y el FMI para todos los acuerdos SAF suscritos con el país en el periodo de análisis. En efecto, el Banco Mundial lo expresa de forma directa:

La serie CPF (Marco de Acuerdo País) (años fiscales 19-23) y el DPL (línea de crédito para políticas de desarrollo) implicó una cooperación internacional sustancial entre **socios de desarrollo** para apoyar la transición de Ecuador de una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado a una estrategia de desarrollo basada en el mercado **La coordinación con el FMI** fue particularmente estrecha, para asegurar la coherencia y complementariedad de las medidas de política. (World Bank, 2024, pág. 4, énfasis agregado).

La condicionalidad convergente indica que el ajuste estructural se “reparte”, por así decirlo, entre varios actores institucionales y en donde el rol de coordinación del FMI es clave.

Cuando se suscribió el primer acuerdo SAF con el FMI, en el año 2019, luego de más de una década sin la presencia de estos actores multilaterales, el Banco Mundial inmediatamente adecuó su marco de asistencia-país hacia este Acuerdo SAF:

Ecuador ha llegado a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre un conjunto de políticas que se implementarán durante tres años y que sientan las bases para un Servicio Ampliado del Fondo (SAF) de 4.200 millones de dólares y el **Marco de Asistencia-País complementa el programa de reformas del FMI**. (World Bank, 2019, pág. 7 del PDF, énfasis agregado).

Entonces, una primera evidencia empírica indica que, ante la presencia de un programa de servicio de financiamiento ampliado de un país con el FMI, el Banco Mundial, de forma inmediata, lo complementa. El FMI reconoce que los acuerdos

SAF involucran a otras Instituciones Financieras Internacionales, además del Banco Mundial.

Así, en el SAF-2019, tenemos la siguiente indicación:

El programa (SAF-2019) está totalmente financiado, dados los compromisos firmes de financiación en los primeros 12 meses del acuerdo, así como las buenas perspectivas de financiación total a partir de entonces. Se espera que el resto de la necesidad bruta de financiación externa en 2019 se cubra con desembolsos de las IFI (Instituciones Financieras Internacionales), incluido el apoyo presupuestario del Fondo. Esta evaluación se basa en una evaluación integral de las necesidades brutas de financiamiento externo y fiscal durante el transcurso del acuerdo. Los planes de préstamo actuales del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CAF y el FLAR han sido verificados con los distintos prestamistas y se han incorporado al marco actual (IMF, 2019a, pág. 26)

De otra parte, el mismo FMI lo reconoce de forma explícita:

El asesoramiento en materia de políticas, el diseño de los programas y la condicionalidad del Fondo deben procurar, en la medida de lo posible, ser coherentes con los de otras instituciones e integrarse en un marco coherente dirigido por los países. El enfoque del organismo principal debe aplicarse de manera flexible para dar cabida a áreas de responsabilidad superpuesta y a circunstancias diferentes en los países (...). Cuando sea apropiado, el personal también puede recurrir a la labor y el asesoramiento de otras instituciones multilaterales. (IMF, 2024c, pág. 41).

La hipótesis empieza a confirmarse: el ajuste estructural es una tarea compartida por otras multilaterales y el marco que articula y coordina esa intervención lo otorga el FMI y detrás del FMI subyace la geopolítica, fundamentalmente el G-20 y el Foro de Davos.

La coextensión del financiamiento a los “socios del desarrollo” implica tareas compartidas y mínimos mecanismos de coordinación entre estas instituciones. Hay operaciones que las hace una multilateral mientras que el FMI, de su parte, es el encargado de integrarlas en una moldura más amplia del ajuste estructural, en términos del FMI: “incorporarlas al marco actual (del ajuste)”.

Sin embargo, se puede afirmar que, de todos los “socios del ajuste estructural”, el más importante para el FMI es, sin duda alguna, el Banco Mundial. Sus operaciones en el ajuste estructural son extensas. Participa en la definición, procedimiento y puesta en marcha de aquello que la condicionalidad estructural denomina como “red de seguridad social”, conforme el siguiente texto del Acuerdo SAF-2020:

(Las autoridades) están trabajando con el Banco Mundial en una estrategia para fortalecer la red de seguridad social con el objetivo de duplicar con creces la cobertura de transferencias de efectivo de los beneficiarios de bajos ingresos (del 37 por ciento de las familias en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso al 80 por ciento por ciento) antes del 16 de diciembre de 2021 (punto de referencia estructural, MEFP ¶4). (IMF, 2020b, pág. 12)

El Banco Mundial también participa en los procesos de austeridad fiscal. Sus estudios y análisis le permiten al FMI calibrar de mejor manera el ajuste y evitar las reformas estructurales en ciertas áreas, conforme el siguiente texto del SAF-2020:

Mejora de la contratación pública de bienes y servicios. El programa prevé ahorros en gastos en bienes y servicios del 0,7 por ciento del PIB para 2025, que

se generarán en parte a través de mejores prácticas de adquisiciones, incluido el aumento de los procedimientos competitivos, la consolidación de las adquisiciones donde existen economías de escala y la mejora de las adquisiciones electrónicas. Los ahorros fiscales relacionados incorporados en las proyecciones son más conservadores que los hallazgos de un reciente estudio micro del Banco Mundial que sugiere que se pueden lograr mayores ahorros fiscales sin cambios legislativos. (IMF, 2020b, pág. 15)

En esta misma línea de austeridad del gasto público y las compras públicas, es el Banco Mundial quien ha trabajado en la reforma de adquisiciones públicas que permiten cumplir con las metas de la consolidación fiscal. Esto puede apreciarse en el trabajo conjunto entre el Banco Mundial y el FMI en el SAF-2020 en donde se establecen varias actividades conjuntas, entre ellas:

... aumentar la eficiencia del gasto público, incluso a través de la reforma de adquisiciones desarrollada con el Banco Mundial, promulgar regulaciones que exijan la publicación de todos los contratos de adquisiciones públicas y los nombres de las entidades adjudicadas y sus beneficiarios finales (acción previa), así como mejorar transparencia fiscal. El personal alentó a las autoridades a trabajar con el Banco Mundial para revisar el reciente decreto sobre adquisiciones en el sector de la salud para mejorar su transparencia y eficacia. (IMF, 2020b, pág. 18)

El Banco Mundial también forma parte de la condicionalidad estructural en el ámbito financiero, en ese sentido ha desarrollado un trabajo importante en el sector para “mejorar la intermediación financiera” conforme el Acuerdo SAF-2020:

El Fondo está brindando asistencia técnica para desarrollar la capacidad de la superintendencia de bancos para realizar pruebas de resistencia, mientras que el Banco Mundial continúa trabajando con las autoridades en cuestiones de mediano a largo plazo para mejorar la intermediación financiera. (IMF, 2020b, pág. 19)

En materia de flexibilización laboral el Banco Mundial y el FMI trabajaron en conjunto para alentar formas flexibles de contratación laboral para llevar adelante reformas integrales al mercado de trabajo en el mediano plazo, según el Acuerdo SAF-2020:

Las autoridades también están trabajando con el Banco Mundial para anclar el salario mínimo en factores macroeconómicos como la inflación y la productividad: el salario mínimo es más alto en Ecuador que en sus pares regionales y ha superado la productividad laboral en los últimos cinco años... (IMF, 2020b, pág. 20)

El Banco Mundial y el FMI también trabajaron unidos en estrategias para promover la inclusión financiera, conforme puede apreciarse en el Acuerdo SAF-2020:

Las autoridades han diseñado, en colaboración con el Banco Mundial, una estrategia para promover la inclusión financiera mediante la reducción del número de segmentos de tasas de interés reguladas, cuya implementación comenzará a fines de enero de 2021. (IMF, 2020b, pág. 21)

El Banco Mundial resume en su Marco de Asistencia-País, todas estas líneas de coordinación, armonización y convergencia con el FMI, de la siguiente manera:

El Marco de Asistencia-País (del Banco Mundial) acompañará el reequilibrio macrofiscal de Ecuador y sus esfuerzos por aumentar la eficiencia fiscal. Bajo este objetivo, se apoyará la mejora de la eficiencia del gasto público y la movilización de ingresos. En particular, el Banco Mundial informará las políticas para limitar la expansión de la masa salarial pública, mejorar las adquisiciones públicas,

racionalizar los subsidios energéticos y aumentar la eficiencia del gasto social. El trabajo sobre movilización de ingresos incluye ... reformas para ampliar la base impositiva, reducir la distorsión fiscal y aumentar la recaudación de ingresos. Finalmente, el Banco Mundial brindará apoyo justo a tiempo para **fortalecer la capacidad de las instituciones** y los marcos regulatorios nacionales para aumentar las inversiones público-privadas en proyectos clave de desarrollo. (World Bank, 2019, pág. 23, énfasis agregado).

Por consiguiente puede establecerse que hay una estrecha relación de trabajo en el ajuste estructural entre el FMI y el Banco Mundial que comparten metas y adecúan sus propias metodologías. No obstante, cabe detenerse en la frase del documento del Banco Mundial: “fortalecer las instituciones” porque el cambio institucional es, precisamente, el eje de la *condicionalidad encubierta*, y el FMI lo trabaja desde el enfoque del *desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste*.

En ese sentido, el Acuerdo SAF-2024, establece lo siguiente:

El personal del Fondo colabora estrechamente con el Banco Mundial (BM) en áreas como la gestión de la deuda, la estabilidad financiera y la asistencia social. El personal también interactúa regularmente con otros socios de DC (desarrollo de capacidades) para garantizar sinergias en el apoyo a los objetivos de DC y metas más amplias relacionadas con el SAF. Los **socios clave** incluyen agencias de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); la Oficina de Asistencia Técnica (OTA) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos; Unión Europea; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). (IMF, 2024, pág. 59, énfasis agregado).

De esta manera, el Banco Mundial (BM), además de compartir el cambio institucional, también trabaja in situ con los operadores del ajuste estructural, a través de proyectos de asistencia técnica, para garantizar la coherencia y la complementariedad del ajuste, conforme la siguiente afirmación:

El FMI y el BM han coordinado estrechamente el diseño del SAF y de un Marco de Asociación para el país, propuesto por el BM **para garantizar la coherencia y complementariedad de las medidas de política**. Se ha ofrecido asistencia técnica (AT) complementaria al Ministerio de Economía en cuestiones como la gestión de la masa salarial, la reforma de los subsidios, la gestión de las finanzas públicas, la gestión de la deuda y la estabilidad financiera. (World Bank, 2019, pág. 8, énfasis agregado).

El FMI los denomina “socios clave”, el Banco Mundial los denomina “socios del desarrollo”, y ambos coinciden en que es necesario complementar las medidas de política para garantizar la coherencia del programa de ajuste. Es indudable, en consecuencia, que esos “socios clave” están articulados de manera coherente para complementar el ajuste estructural.

Lo que significa que firmar una Carta de Intención con el FMI es, en realidad, abrir un espacio a un proceso que compromete no solo al FMI, sino también a todos sus “socios clave” o “socios del desarrollo”, entre ellos el Banco Mundial, el BID, la CAF, el PNUD, la UNODC, la OTA, el Departamento del Tesoro de EEUU, la Unión Europea, entre otros y, detrás de ellos, el G-20 y el Foro de Davos.

Es evidente que la condicionalidad estructural es más compleja, más vasta y con más actores involucrados que solamente el FMI y el Banco Mundial. Estas dos

instituciones son el mascarón de proa de un proceso que tiene que ver con la globalización, el capital financiero internacional y la geopolítica de Washington.

En efecto, el Banco Mundial, por ejemplo, indica que el aporte previsto por 4,2 mil millones de USD del FMI, en el año 2019 cuando empezó el ajuste en el país, era solamente una parte de los recursos comprometidos y que, en conjunto, alcanzarían a más de 10 mil millones de dólares para un esfuerzo más amplio y sostenido para el largo plazo:

El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el 11 de marzo de 2019 un acuerdo de 4.200 millones de dólares para Ecuador en el marco del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) del FMI. Este SAF proporciona apoyo a las políticas económicas del Gobierno durante los próximos tres años. El SAF, el Financiamiento de Proyectos de Inversión (FPI) y el Financiamiento de Políticas de Desarrollo (DPF) propuestos por el Banco Mundial (BM) actualmente en preparación y las **operaciones paralelas** del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) son todo parte de un esfuerzo de la comunidad internacional para movilizar el apoyo financiero (estimado en alrededor de 10 mil millones de dólares en los próximos tres años) y la asistencia técnica que Ecuador necesita para sentar las bases de un crecimiento sostenible en el mediano plazo. (World Bank, 2019, pág. 8, énfasis agregado).

Esto quiere decir que el retorno del FMI, en realidad, es el regreso de una estrategia de más profundo calado y que involucra a una serie de entidades financieras cuyas coordenadas se definen, directamente, desde Washington. Todas ellas están coordinadas, integradas y armonizadas para cumplir roles específicos en el programa de consolidación fiscal del país, y que estructuran *operaciones paralelas* al ajuste, al cual denominan “crecimiento sostenible en el mediano plazo”; de esta forma y como lo describe el Banco Mundial:

El Grupo del Banco Mundial y el FMI coordinaron estrechamente el diseño de las series SAF y DPF para **garantizar la coherencia y complementariedad de las medidas de política**... Además, un trabajo conjunto y una coordinación periódica con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), las Naciones Unidas (ONU) y las organizaciones bilaterales, permitieron un apoyo bien articulado y complementario al Ecuador durante este período del CPF (Marco de Asistencia País) (World Bank, 2023, pág. 6, énfasis agregado).

Así, cuando empezó oficialmente el ajuste estructural en el país, se lo hizo desde un monto que daba cuenta que se emprendía una tarea de grandes proporciones en el país y que suscitaba la necesidad de articular de forma coherente y complementaria la acción institucional de todos y cada uno de los “socios” del ajuste estructural.

La cantidad de recursos en juego, de otra parte, evidencia que el FMI, el Banco Mundial y los “socios del desarrollo”, trataban de revertir un proceso social, político y jurídico que había empezado en el año 2007 a espaldas de Washington y alejado de las prescripciones del neoliberalismo, para que el país retorne al redil, conforme lo explica de manera directa el Banco Mundial:

El primer Préstamo para Políticas de Desarrollo de Crecimiento Inclusivo y Sostenible (DPL 1) se preparó para apoyar una **transición importante desde un enfoque populista liderado por el Estado** que priorizaba el gasto público para abordar la desigualdad (2007-2017) a un sector privado más orientado al mercado con un enfoque dirigido hacia el desarrollo. La estrategia gubernamental anterior,

que excluía explícitamente a las instituciones financieras internacionales (IFI), había dado como resultado un acceso limitado al financiamiento externo (debido a una deuda insostenible), pocas reservas macroeconómicas y un **sector privado reprimido** (World Bank, 2024, pág. 4, énfasis agregado).

Puede confirmarse que la narrativa del Banco Mundial es básicamente política: “*apoyar una transición importante desde un enfoque populista liderado por el Estado*”. Si la intención del ajuste es política eso da cuenta que el proceso de convergencia hacia el ajuste también debe ser político. Así, aquello que permite que varias instituciones comprometan recursos es porque comparten la misma interpretación política y asumen el mismo reto político.

Todas ellas consideraron que el retorno del país al redil implicaría un volumen de crédito colosal: más de diez mil millones de dólares. Era la cantidad que se había fijado para “sentar las bases de un crecimiento sostenible en el mediano plazo”. Es una cantidad establecida desde la *condicionalidad convergente*, no desde las necesidades de la sociedad. Son recursos que no van a financiar el desarrollo sino a poner en marcha el ajuste estructural. Son recursos destinados a provocar el cambio institucional más importante en el país desde su reforma constitucional del año 2008.

Esos diez mil millones, según el Banco Mundial, se reparten de la siguiente manera:

La operación del FMI es parte de un paquete de financiación de 10.300 millones de dólares. El acuerdo con el FMI dio a Ecuador la oportunidad de obtener 6.000 millones de dólares en financiamiento de la CAF (1.700 millones), Banco de Desarrollo de América Latina (1.800 millones de dólares), el Banco Mundial (1.700 millones de dólares), el Banco Interamericano de Desarrollo (1.700 millones de dólares), el Banco Europeo de Desarrollo (379 millones de dólares), el Fondo Latinoamericano de Reservas (280 millones de dólares) y la Agencia Francesa de Desarrollo (150 millones de dólares). Las autoridades han afirmado que el gobierno recibirá 4.600 millones de dólares en 2019, 3.200 millones de dólares en 2020 y 2.500 millones de dólares en 2021. (World Bank, 2019, pág. 34)

El escalonamiento de los créditos iba a la par con el escalonamiento de las condicionalidades conforme la dinámica de la *condicionalidad escalar*, porque, cabe la insistencia, no son créditos para el desarrollo. Como puede apreciarse, se trataba de financiar, en términos del FMI, un cambio de época.

Es necesario detenerse un poco más sobre este proceso para comprender cómo funciona, se articula y se determina este mecanismo. Al respecto, puede servir de marco heurístico de interpretación de esta *condicionalidad convergente* la forma por la cual estas instituciones actúan al tenor del ajuste estructural para reformas estructurales específicas.

Pero de esa intervención específica hay que subrayar que todas ellas necesitan de un marco que les asegure coherencia, estructura y asegure su rol de complementariedad. Quien define ese marco es, justamente, el FMI:

Los planes de préstamo actuales del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CAF y el FLAR han sido verificados con los distintos prestamistas y se han incorporado al marco actual. (IMF, 2019a, pág. 25)

Para validar la hipótesis de la condicionalidad convergente quizá sea necesario una revisión más in fine de cómo actúan las diferentes instituciones financieras

internacionales y cómo el FMI estructura el marco general para otorgar coherencia y plausibilidad a esa intervención con algunos ejemplos representativos.

La convergencia institucional en procesos específicos:

La independencia del Banco Central y el programa de austeridad fiscal:

El BID, en el contrato de préstamo No.4771/OC-EC, del 24 de mayo de 2019, que es parte de la línea de crédito *Financiamiento Especial para el Desarrollo* (SDL, por sus siglas en inglés) establece lo siguiente en la *Cláusula 2.02. Condiciones especiales* previas al desembolso de los recursos del préstamo, como condición para que el prestamista (en este caso el gobierno del país) cumpla de manera taxativa:

(b) Continúe cumpliendo con la operación acordada con el Fondo Monetario Internacional (Servicio Ampliado, SAF por sus siglas en inglés) y la misma esté desembolsándose; (BID, 2019, pág. 5)

Esto quiere decir que en esta línea de crédito el BID utiliza el financiamiento al desarrollo como estrategia para imponer el ajuste y para que el país cumpla sus acuerdos con el FMI. Puede apreciarse de manera nítida la *condicionalidad convergente* en la siguiente frase del contrato de crédito: que el país “continúe cumpliendo con la operación acordada con el Fondo Monetario Internacional”, en la referencia al SAF-2019.

Pero el BID no solo exige en su contrato de crédito que el país cumpla con el acuerdo SAF con el FMI, sino que también asume las metas de la condicionalidad estructural de este acuerdo SAF como cláusulas de este contrato de crédito. Así, en la cláusula 2.03 que establece las condiciones especiales previas a la iniciación del tramo del desembolso, el BID especifica que solo se iniciarían con los desembolsos luego de que se cumplan una serie de requisitos, además con su respectiva evidencia, de varios componentes, entre ellos se hace referencia al componente: *fortalecer el marco institucional para el Banco Central*.

Este componente, en realidad, es una condicionalidad estructural que ya constaba en el Acuerdo SAF-2019 y su correspondiente Carta de Intención con el FMI (ver, por ejemplo, los puntos 13, 15, 16 y 17 de la Carta de Intención en (IMF, 2019a, pág. 74)), y también constaba en el Acuerdo de Asistencia País del Banco Mundial (ver por ejemplo el punto 29, pág. 12, el punto 56 pág. 26 y el objetivo No.3, pág. 48) (World Bank, 2019).

El BID, añade e incorpora al contrato de préstamo esta condicionalidad y lo hace de la siguiente manera:

- b. Que el Prestatario: (i) haya prohibido al Banco Central, a través de la Ley de Fomento Productivo de 2018, invertir en títulos emitidos por entidades del sector público; (ii) haya aprobado, a través de la Junta Monetaria (Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera) una regulación que prohíba los gastos cuasi-fiscales por parte del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al SPNF, incluido el que se haga a través de los bancos públicos. Esta resolución cubre la compra de valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que sean una condición previa para operaciones de préstamo realizadas por el Gobierno, pero no cubre créditos de comercio exterior; (BID, 2019, pág. 6)

Esto quiere decir que el BID genera una responsabilidad contractual con el gobierno para el desembolso de un crédito que supuestamente es para el financiamiento al

desarrollo, en función de una condicionalidad estructural que ya constaba en el Acuerdo SAF con el FMI y que el Banco Mundial lo había incorporado de manera explícita en una de sus cláusulas en el contrato de préstamo que formaba parte del “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad”, y que afectaba de manera directa al entramado institucional existente en el país y que condicionaba la expedición de leyes y establecía prohibiciones directas al gobierno en materia de financiamiento monetario.

El BID pone, de esta manera, a trabajar el financiamiento al desarrollo en función del ajuste estructural. La línea de crédito SDL que, al menos teóricamente genera créditos para financiar el desarrollo, es un mecanismo más para imponer el ajuste estructural. Así, el BID se convierte en otro operador del ajuste, más allá del supuesto rol de financiamiento al desarrollo.

En el mismo contrato de crédito del BID, también consta la siguiente cláusula que impone al gobierno obligaciones contractuales de miles de despidos en la nómina pública, implementación de programas de supresión de entidades gubernamentales, entre otros:

(b) El Prestatario: (i) haya implementado un programa de fusión o supresión de agencias de gobierno, eliminando nombramientos provisionales, nombrando administradores temporales de los ministerios suprimidos; (ii) haya eliminado 14.533 vacantes (realizado entre 2018-2019) que no podrán contratarse; y (iii) haya reducido 11.500 contratos ocasionales (hasta enero de 2019); y (iv) haya reducido la escala salarial de los funcionarios pertenecientes al nivel jerárquico superior. (BID, 2019, pág. 6)

Es, evidentemente, una condicionalidad estructural que ya consta en el acuerdo con el FMI y que también consta en el contrato de crédito DPL con el Banco Mundial que, de su parte, establece lo siguiente:

PA (Acciones Previas) 16: El Prestatario ha aprobado y adoptado regulaciones que proporcionan una fórmula objetiva y predefinida para realizar cambios al salario mínimo; dicha fórmula se utilizará para ajustar los salarios mínimos en caso de que las negociaciones tripartitas entre trabajadores, empleadores y gobierno, no logren un acuerdo sobre el ajuste del salario mínimo. [PA 5] (World Bank, 2024a, pág. 7)

Esta vez, el BID a través de su línea de crédito SDL (Financiamiento Especial para el Desarrollo), y el Banco Mundial a través de su línea de crédito DPL (Crédito para políticas de desarrollo y crecimiento inclusivo y sostenible), ambas líneas de crédito de 500 millones de USD cada una, *convergen* hacia la condicionalidad de la austeridad del gasto público y la reducción de la nómina del sector público así como la flexibilización del mercado de trabajo, en el mismo periodo en el cual se suscribió el Acuerdo SAF con el FMI y bajo las misma lógica de la condicionalidad.

En el caso del BID, las metas incluso son muy específicas y puntuales más aún de aquellas establecidas por el FMI en su Acuerdo SAF, lo que lo pone al BID en una posición de mayor radicalidad con respecto al ajuste estructural. El BID obliga al Estado a tomar decisiones importantes en materia de política pública, contratación de nómina pública, dotación de servicios, garantía de derechos, creación de entidades, organismos e instituciones públicas. Se trata, evidentemente, de un ejercicio de intromisión en la estructura institucional del país, porque cada entidad u organismo creado desde el Estado obedece a una lógica y ha atravesado un

proceso previo de legitimidad y legalidad y ha sido creado en función de requerimientos sociales específicos. Pero para el BID el Estado es una tabula rasa. Le obliga a despedir a miles de funcionarios públicos, muchos de ellos del sector salud, educación, inclusión social, administración de justicia, entre otros sectores y, con ello, debilita la capacidad del Estado para materializar los derechos consagrados en la Constitución. La condicionalidad que impone el BID es agresiva, intromisiva y da cuenta de un ejercicio de colonialismo puro y duro.

La eliminación de subsidios a los combustibles:

En el caso de la eliminación de los subsidios que es una condición básica para consolidar, según la metodología del FMI, el saldo primario no petrolero, la Carta de Intención al FMI, del Acuerdo SAF-2019 establece lo siguiente:

Optimización continua de los subsidios a los combustibles mediante la normalización de los precios del diésel para fines industriales, reduciendo las distorsiones y garantizando que la población prevista se beneficie del subsidio. Esta optimización continua acercará a Ecuador a tener un sistema para administrar los subsidios a los combustibles de una manera que promueva la equidad y la eficiencia social y reduzca los efectos ambientales y de salud del consumo excesivo. También esperamos seguir beneficiándonos de los ahorros resultantes de los aumentos en los precios de la gasolina que se implementaron en 2018. Vale la pena señalar que estas y futuras decisiones políticas estarán diseñadas para no afectar a los pobres y vulnerables y que se espera que no tengan un impacto importante en los niveles de precios al consumidor minorista; (IMF, 2019a, pág. 72)

Sobre esta condicionalidad también opera el Banco Mundial. En efecto, en el contrato de este crédito (IRBD—8978-EC), del 17 de junio del año 2019, el Banco Mundial especifica en la cláusula No. 3 que el prestatario “ha emitido decretos y regulaciones para: (i) eliminar los subsidios de la gasolina premium, diesel industrial y gas natural para uso comercial e industrial y ha reducido el subsidio de otros combustibles” (World Bank, 2019, pág. 5).

En la evaluación que hace el Banco Mundial, del proyecto DPL1, en especial del objetivo 3.2. *Promover la sustentabilidad fiscal del sector público, b) Reformar las políticas de precios de la energía para racionalizar los subsidios y reducir los costos fiscales*, se encuentra la siguiente evaluación a esta condicionalidad:

El Prestatario ha emitido decretos y regulaciones para: (i) eliminar los subsidios a la gasolina premium, el diésel industrial y el gas natural para uso comercial e industrial y reducir los subsidios para otros combustibles (World Bank, 2024a, pág. 9)

En el mismo proyecto DPL3, objetivo 3.2., el Banco Mundial evalúa de la siguiente manera esta condicionalidad:

El Prestatario emitió un decreto que introduce una eliminación gradual de los subsidios a la gasolina y al diésel y estableció una fórmula de suavización de precios para proteger a los consumidores de la excesiva volatilidad de los precios. [PA 10] (World Bank, 2024a, pág. 9)

En el mismo contrato de préstamo antes mencionado, el BID, de su parte, establece estas siguientes cláusulas:

Componente: Restaurar la Sostenibilidad Fiscal

(a) Que el Prestatario: (i) haya eliminado el subsidio a la Gasolina Súper a diciembre de 2018; (ii) haya reducido el subsidio a la Gasolina Extra en un setenta y cinco por ciento (75%) sobre el nivel inicial de 2018 a diciembre de 2018; y (iii) haya reducido el subsidio a la Gasolina Extra con Etanol en un sesenta y cinco por ciento (65%) sobre su nivel inicial de 2018 a diciembre de 2018. (BID, 2019, pág. 6)

Puede apreciarse que el FMI, el Banco Mundial y el BID *convergen* desde diferentes dinámicas hacia un mismo propósito: garantizar el cumplimiento de la condicionalidad de la eliminación del subsidio a los combustibles.

En estos ejemplos subyace de manera directa la *condicionalidad convergente*. Es decir, la forma por la cual, en estos casos particulares, tres instituciones financieras multilaterales inciden, cada una por su lado, para que el país cumpla con una determinada condicionalidad estructural; pero hay que recordar que son muchas condicionalidades estructurales y en cada una de ellas hay una institución financiera trabajando sobre ella y sobre las instituciones nacionales existentes.

Los ejemplos presentados también evidencia que los recursos que se pusieron en marcha para lograr esta condicionalidad fueron importantes: 500 millones de USD del Banco Mundial y 500 millones de USD del BID, sin contar con el crédito del FMI, la CAF, y otros actores.

Las líneas de crédito para el financiamiento al desarrollo

Se ha constatado que tanto el Banco Mundial como el BID rediseñan sus líneas de crédito para el financiamiento al desarrollo en función del ajuste estructural. Lo mismo puede decirse de la banca de desarrollo CAF quien genera una línea de crédito de *financiamiento de liquidez al corto plazo*. En función de esta línea de crédito la CAF entregó al país un crédito de 800 millones de USD en línea con la aprobación del acuerdo SAF-2024 con el FMI:

Esta operación, realizada en estrecha coordinación con el FMI, destaca el rol contracíclico de la CAF y su capacidad de acción efectiva en la red de seguridad financiera global, al poner a disposición de manera dinámica soluciones financieras ágiles que permitan a los países enfrentar situaciones de complejidad económica y apoyar la gestión estratégica de las finanzas públicas y el manejo responsable de la deuda pública. (CAF, 2024)

La CAF, en la condicionalidad convergente, puede ahora acceder a los Derechos Especiales de Giro (DEG) que es la moneda del FMI (también denominado activo de reserva del FMI). Esto significa, por supuesto, cambios en la normativa legal del FMI porque quienes tienen acceso directo a los DEG son los países en función de su cuota o en función de los criterios para acceso ampliado; sin embargo, la condicionalidad convergente ahora también utiliza a la banca multilateral como banca auxiliar financiero del FMI.

La condicionalidad convergente

Todas estas convergencias de las IFIs hacia el ajuste estructural nos indican la presencia del fenómeno de la *condicionalidad convergente*. ¿Qué es la condicionalidad convergente? Es la forma por la cual las IFIs vinculadas, básicamente, a Washington, establecen acuerdos, normas, procedimientos, líneas de crédito, estudios especializados, consultorías, desarrollo de estrategias comunes, entre otros mecanismos, para armonizar posiciones, coordinar acciones, establecer

sinergias, buscar procedimientos de complementariedad y apoyo y distribuir las diferentes tareas del ajuste estructural entre ellas de forma más articulada y coordinada, pero siempre bajo la conducción y liderazgo del FMI quien es el que pone el *marco* a esta intervención convergente y se convierte en el coordinador de toda esta estrategia de intervención: “los BMD han mejorado su capacidad para acompañar a sus prestatarios a enfrentar las turbulencias económicas y han aclarado el papel de coordinación con el FMI” (IMF, 2018e, pág. 8).

A este proceso en donde el FMI lidera el ajuste estructural, por su condición de acreedor preferente reconocido por todos y las demás IFIs conjuntamente con entidades de la cooperación internacional al desarrollo e, incluso, el soporte de entidades del sistema de Naciones Unidas, se integran de manera coordinada, sinérgica, estructurada y armonizada para distribuirse entre ellas las tareas del ajuste estructural en una visión de cambio institucional lo denominó *condicionalidad convergente*.

Esto significa que no puede entenderse el ajuste estructural sin la presencia de todas estas IFIs y la geopolítica que le es correlativa. El FMI nunca está solo en el ajuste estructural. Siempre está con él el Banco Mundial y también la banca multilateral al desarrollo como el BID, la CAF o el Fondo Latinoamericano de Reservas. También los acompañan la cooperación internacional al desarrollo y think tanks que, a su vez, han generado densas y profundas relaciones con medios de comunicación hegemónicos. Todos ellos comparten la carga del ajuste estructural y lo transforman en un momento de la geopolítica.

Todas estas Instituciones Financieras Internacionales, actúan de manera sinérgica o en relevos, y precisamente por ello la consolidación fiscal y la reforma estructural deben visualizarse y entenderse como un proceso más amplio, integrado, convergente y en armonía con una perspectiva geopolítica más global. El ajuste es, o, mejor dicho, siempre fue, global.

Más adelante se fundamentará la hipótesis de que todas estas instituciones representan, en realidad, una sola estrategia global que se condensa en un *complejo institucional* que llevará adelante, de manera coordinada, la *condicionalidad estructural* (o ajuste estructural).

¿Cómo se produjo la *condicionalidad convergente*? Es difícil pensar que nació por generación espontánea. De una manera u otra hay procesos previos que la explican. Quizá sea necesaria profundizar la hipótesis de la condicionalidad convergente con una apreciación de un proceso histórico más general que generó sus condiciones de posibilidad.

Los antecedentes: de la condicionalidad cruzada a la condicionalidad convergente

El FMI entra en el radar de la geopolítica mundial de forma importante a partir de la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos a inicios de los años ochenta del siglo pasado, esta crisis: “La crisis de la deuda internacional que estalló en 1982 catapultó al Fondo a un vórtice, y los esfuerzos subsiguientes para contener la crisis aumentaron el papel del Fondo en el sistema monetario internacional.” (IMF & Boughton, 2000, pág. 42)

En ese entonces, el FMI se convirtió en el mecanismo utilizado por el Departamento de Estado de EEUU así como por el Departamento del Tesoro y la FED para evitar un contagio de la crisis de la deuda latinoamericana hacia el sistema bancario

norteamericano que estaba muy comprometido en créditos sindicados que no contaban con ningún aval por parte de los países de América Latina que se habían endeudado con la banca privada. La crisis se convirtió en un catalizador para posibilitar cambios en el modelo de desarrollo que se había llevado adelante hasta ese entonces, y que se dieron a partir de la imposición de políticas de ajuste por parte del FMI, de tal manera que impidieron el contagio de la crisis hacia EEUU y Europa occidental a través de su transferencia y costos hacia los países de América Latina y, posteriormente, hacia los demás países del mundo.

Sin embargo, en los primeros años del ajuste, el Departamento del Tesoro de EEUU conjuntamente con el Departamento de Estado, coincidieron en la necesidad de que el Banco Mundial también se involucre en el ajuste económico. En ese sentido, fue importante la declaración del entonces Secretario del Tesoro, James Baker, en la reunión anual conjunta del FMI y del Banco Mundial en Corea del Sur, en octubre de 1985 para integrar al Banco Mundial y al FMI en una estrategia conjunta el ajuste económico.

Para el Banco Mundial, el pedido del Departamento del Tesoro de EEUU, se trataba de un cambio de sentido importante habida cuenta que se había especializado, desde la dirección de Mc Namara, en luchar contra la pobreza. De ahí que la exigencia de que también se involucre en las políticas de ajuste, en primera instancia, hayan tomado desprevenido al Banco Mundial, quien generó créditos de ajuste estructural sin tener la arquitectura institucional para hacerlo.

Hay un periodo en los años ochenta del siglo pasado en que el Banco Mundial y el FMI no sincronizaban sus estrategias, sus metodologías y sus procedimientos con respecto al ajuste. Se trataba, como en ese entonces era conocido, de una *condicionalidad cruzada* que, muchas veces, se yuxtaponía, duplicaba o generaba problemas prácticos de implementación.

En esa época, no existía una coordinación entre el FMI y el Banco Mundial para el ajuste, como por ejemplo lo demuestra este texto:

Antes de aprobar préstamos condicionados, el BM generalmente busca conseguir la aprobación del FMI, bien sea para países que han suscrito programas con el FMI o que atraviesen graves problemas de estabilización. El Banco Mundial afirma que esta **condicionalidad cruzada**, no establecida oficialmente, está justificada por cuanto el éxito de los préstamos condicionados depende de las condiciones macroeconómicas... Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional teme que el Banco Mundial pueda socavar su capacidad para otorgar préstamos a países en dificultades. (Feinberg, 1987, pág. 154, énfasis agregado).

Hay un periodo en que estas dos instituciones deben armonizar posiciones con respecto al ajuste. Así, a inicios del siglo XXI y con las reformas institucionales puestas en marcha para la transición de los antiguos países socialistas hacia economías de mercado, el Banco Mundial retorna al cambio institucional, mientras que el FMI persiste en la “receta única” a los problemas de balanza de pagos.

La cuestión es que la visión de “receta única” del FMI ponía en peligro a todo el proceso de transición hacia el mercado no solo de los antiguos países socialistas sino también a todos los países en los cuales operaba el FMI. Hay que recordar, además, que a partir del año 1994-1995 empieza a operar la OMC y a construir, finalmente, el mercado mundial en un proceso global de *convergencia normativa global* hacia algo que puede denominarse como la *lex mercatoria*. Las reformas institucionales

del Banco Mundial convergían hacia la OMC pero aquellas del FMI, por su visión de “receta única” provocaban obstáculos en esa convergencia hacia la *lex mercatoria*.

El Banco Mundial será muy crítico con respecto al FMI porque no asumía el ajuste económico con rigurosidad y porque proponía, casi siempre, una respuesta estándar a problemas económicos disímiles. Uno de los principales críticos, desde el Banco Mundial, hacia el FMI fue Joseph Stiglitz quien publicaría un texto demoledor a inicios del siglo XXI denominado, en su traducción al español: *El Malestar en la Globalización* (Stiglitz, 2002).

Esta acerba crítica tenía el propósito de alinear al FMI dentro del enfoque más político, más institucional y más de largo plazo del Banco Mundial. Las continuas resistencias institucionales del FMI a adoptar cualquier enfoque que no coincida con sus preocupaciones al corto plazo, orillaron a que, desde el Banco Mundial, se critique al FMI para integrarlo en una visión más amplia de cambio institucional.

Era una crítica que tenía un propósito concreto: lograr las convergencias necesarias para que el ajuste estructural transite hacia el enfoque institucional de la economía, según Stiglitz, el FMI no comprendía que “el desarrollo requiere de una transformación de la sociedad” (Stiglitz, 2002, pág. 117).

Stiglitz hacía referencia a lo que se ha analizado en el presente estudio (ver capítulo 8: la *condicionalidad encubierta*) como “desarrollo de capacidades institucionales”. Al FMI le hacía falta justo eso: desarrollar capacidades institucionales para el ajuste para abordarlo de manera específica para cada país, como una tarea para el desarrollo como cambio histórico que armonice las preocupaciones del corto plazo (los desequilibrios de balanza de pagos) con una visión de largo plazo (las reformas estructurales y el cambio institucional).

Por ello, Stiglitz considera que:

El FMI subestimó los riesgos que sus estrategias de desarrollo conllevaban para los pobres, también subestimó los costes sociales y políticos a largo plazo de medidas que devastaron a las clases medias y solo enriquecieron a un puñado de opulentos, y sobreestimó los beneficios de sus políticas fundamentalistas de mercado. (Stiglitz, 2002, pág. 127)

Stiglitz era un reconocido economista de la escuela del neoinstitucionalismo económico y que había hecho aportes a la teoría económica desde la teoría de las asimetrías de la información en mercados imperfectos. Gracias a esos aportes ganaría el premio Nobel de Economía. Sin embargo, aquello que es conveniente conocer es que, gracias a esas críticas, y de quien las emitía, el FMI se vio obligado a ampliar su enfoque teórico y a incorporar la teoría del cambio institucional en sus programas de consolidación fiscal y reforma estructural a partir de la integración de aquello que el FMI denomina *desarrollo de capacidades* y que se ha analizado como parte de la *condicionalidad encubierta*.

Por lo tanto, la coordinación entre el FMI y el Banco Mundial es un proceso de carácter metodológico, procedimental y, por supuesto, teórico, que tomó tiempo. El Banco Mundial siempre tuvo una visión de desarrollo económico de largo plazo, mientras que el FMI siempre estuvo atrapado en los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. La *condicionalidad convergente* demuestra que se trató de un proceso que tomó mucho tiempo y en virtud del cual las instituciones más importantes del Consenso de Washington finalmente pudieron realizar convergencias y acuerdos

para coordinar sus roles institucionales en la gestión de la condicionalidad estructural.

Aquello que, finalmente, logró esa transición es la creación, transformación y expansión del Instituto para el Desarrollo de Capacidades para el cambio institucional (IDC por sus siglas en inglés) en la arquitectura institucional del FMI. Pero la armonización y la convergencia en el ajuste estructural son aún un *work in progress*. Son procesos que se retroalimentan de forma continua. Que suponen afinamiento, calibración, evaluación, avances y retrocesos.

Lo que resalta con fuerza en los diferentes Acuerdos SAF es, precisamente, el resultado de ese proceso de convergencia y armonización institucional. En ese proceso, el Banco Mundial cede, aparentemente, el rol protagónico al FMI y ayuda con estudios técnicos para el desarrollo del diseño del programa de consolidación fiscal y para las reformas estructurales. El FMI puede llevar adelante la consolidación fiscal y la reforma estructural, pero, en cambio, el Banco Mundial tiene a su cargo una responsabilidad mucho mayor, aquella de la *deep conditionality*, la condicionalidad profunda.

¿Hacia dónde apunta la convergencia?

La *condicionalidad convergente* no se dio por generación espontánea sino por un proceso de armonización de posiciones que implicaron críticas, cambios institucionales y mecanismos de integración y coordinación entre los actores fundamentales del ajuste y el “momento Stiglitz” parece confirmarlo y que nace porque el ajuste siempre fue global y geopolítico.

Hay la tendencia a considerar al ajuste como una circunstancia específica de un país determinado que debe confrontar medidas económicas que han sido diseñadas desde el FMI en función de sus propias condiciones macroeconómicas. Sin embargo, es un error de perspectiva o, si se quiere, una ilusión óptica. El ajuste, en realidad, es un proceso global en donde cada país es solo un momento o una circunstancia de ese proceso global.

No en vano los tecnócratas del FMI sienten que llevan a cabo una *revolución silenciosa* que apunta a una *gran transformación*, porque ellos no pierden de vista, en absoluto, ese horizonte global desde el cual actúan y se imponen. Todos ellos apuntan hacia la misma dirección. Puede ser que existan yuxtaposiciones o duplicaciones en la condicionalidad porque el proceso de convergencia es complejo y no existe ninguna institución que lo articule y coordine, más allá del marco general que es establecido por el FMI, pero lo cierto es que todos ellos tienen un mismo horizonte y es aquel de la transición hacia una economía basada en el mercado.

Se ha visto como un banco de financiamiento al desarrollo, como es el BID, tiene un rol importante en el ajuste estructural y define líneas de crédito con metas e indicadores de cumplimiento que son más precisos y más taxativos que, incluso, aquellos del mismo FMI y que dan cuenta de un ejercicio de colonialismo extremo. El BID lo hace porque comparte los fundamentos epistemológicos y ontológicos de base con las demás entidades de la condicionalidad convergente.

Esos supuestos de base han sido expresados de manera clara por el Banco Mundial: apoyar la transición desde un enfoque populista que utilizaba al Estado para la redistribución de ingreso, hacia una estrategia de desarrollo basada en el mercado. Entonces, ahí se explica aquello que produce la convergencia entre todas ellas.

El mercado como *télos* (es decir como finalidad, como estación de llegada de la historia y de la sociedad), actúa como una fuerza de gravedad que mantiene la coherencia, la estructura, la dinámica y explica el funcionamiento de sus operaciones y procedimientos. Todas las instituciones vinculadas en la condicionalidad convergente están de acuerdo que es el mercado quien tiene que asumir la responsabilidad de la regulación social y la asignación de recursos escasos. La convergencia, por tanto, es hacia el mercado y la globalización mercantil, es hacia la *lex mercatoria*. Ese es el horizonte y el deber-ser del ajuste estructural. Es la gran transformación, es el cambio de época. Es el neoliberalismo.

Si esto es así, entonces los proyectos del Banco Mundial, o los proyectos de desarrollo del BID, o la CAF, o los proyectos de la misma cooperación internacional al desarrollo, aunque sean proyectos sociales y algunos de ellos de *lucha contra la pobreza*, en realidad, apuntan hacia la consolidación de mecanismos de mercado como reguladores sociales a escala global. Lo mismo con todo el financiamiento al desarrollo de la banca multilateral. Todos ellos forman parte de un gran proceso global de ajuste permanente.

Sin embargo, ¿cómo se produce este proceso? ¿De qué forma coordina el FMI a toda esta dinámica del ajuste global? ¿Qué mecanismos se ponen en marcha y desde dónde? Para responder a estas cuestiones se propone la hipótesis del complejo institucional del ajuste global y permanente.

El complejo institucional del ajuste global y permanente

La *condicionalidad convergente* indica el sentido que adopta el ajuste estructural. Sentido como fundamento que explica su lógica, pero también como direccionalidad. El sentido del ajuste estructural es, en definitiva, subordinar los países hacia el mercado mundial que, a su vez, está controlado por un puñado de grandes corporaciones transnacionales y por la *shadow banking*. Lo que el Banco Mundial logra es que se comprenda que es una transición histórica importante, es un *cambio de época*. Hay una sensación prometeica en ese cambio de época que el mismo FMI la va a asumir cuando identifican los cambios institucionales que ellos provocan como “revolución silenciosa” (IMF & Boughton, 2000).

Entonces, el sustrato sobre el cual opera la *condicionalidad convergente* es el *cambio institucional* hacia el *mercado* como regulador social y asignador de recursos escasos y hacia el cual deben subordinarse la sociedad y el Estado. El FMI trabaja en el corto plazo porque los desequilibrios de balanza de pagos siempre son de corto plazo, pero el Banco Mundial le ha creado el soporte teórico y metodológico para que esas reformas del corto plazo tengan una estructura de largo plazo, mientras que las IFI y la Cooperación Internacional al Desarrollo apuntalan esas transformaciones con cambios cualitativos en la estructura institucional del país para sostener el ajuste estructural en el tiempo.

La condicionalidad convergente indica el sentido del ajuste estructural y pone a trabajar, en función de ello, a todos sus actores. Sin embargo, ¿cómo lo hace?, ¿cómo articular a instituciones tan variadas y complejas en sí mismas?, ¿cómo articularlas de manera coherente, articulada y complementaria sin irrumpir en sus propias dinámicas, procedimientos y decisiones?, ¿de qué forma respetar la autonomía institucional de todos los actores comprometidos en la *condicionalidad convergente* y, al mismo tiempo, indicar su *sentido*?

La forma por la cual se lo hace es a partir de la convergencia sobre el cambio institucional o, en la jerga del FMI: el *desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste*. Se había indicado que el cambio institucional es el centro de la *condicionalidad encubierta* y ahora aparece también como el centro de la *condicionalidad convergente*. En efecto, el cambio institucional es tan importante que permite generar varias dinámicas en el ajuste, de las cuales, estos tipos de condicionalidad son, justamente, su expresión.

Es tan importante este marco teórico de este giro institucional y es tan imprescindible para la condicionalidad estructural que el FMI destina el 30% de todo su presupuesto para su desarrollo teórico, metodológico e institucional. El centro neurálgico del FMI para esta estrategia política de cambio institucional es su Instituto para el Desarrollo de Capacidades (*Institute for Capacity Development, ICD*) y el Departamento de Asuntos Fiscales (FAD). Desde ahí emerge, se forma y se consolida la visión teórica que va a acompañar al programa de ajuste, darle su sentido y articular de manera coherente y complementaria la *condicionalidad convergente*.

El ICD y el FAD son el centro de una constelación de departamentos e instancias del FMI que, asimismo, se articulan de manera coherente, estructurada y sinérgica; entre ellos: el Departamento Legal (LEG), el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM), el Departamento de Estadísticas (STA), la Oficina de Evaluación Independiente (IEO), los Departamentos Regionales del FMI (para África, América Latina, Asia, Europa, etc.), el Instituto de Formación de África (ATI), el Centro de Capacidades China-FMI (CICDC), el Departamento de Comunicaciones (COM), el Departamento del Hemisferio Occidental (WHD); el Departamento de Estrategia, Políticas y Revisión (SPR), la Oficina de Presupuesto y Planificación (OBP), etc.

También apoyan al desarrollo de capacidades del FMI instituciones académicas como la *London School of Economics*, la *Georgetown University*, la *Facultad de Economía* de la *Universidad de Indonesia*, la *Escuela de Gobierno Kennedy* de la *Universidad de Harvard*, entre otras.

Entonces, en el núcleo del giro institucional y del sentido que marca la ruta de la condicionalidad estructural se encuentran el ICD-FAD del FMI, a su alrededor, en una especie de primer anillo concéntrico, constan una serie de entidades y departamentos del propio FMI o dependientes de él. En un segundo anillo se registra al Banco Mundial, al BID, la CAF y el FLAR, entre otras, que actúan en sinergia, complemento y convergencia con el ICD-FMI. En un tercer anillo concéntrico está la cooperación internacional al desarrollo que incluye a algunas instituciones del sistema de Naciones Unidas, sobre todo a la USAID, aunque también tiene el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y varias ONG así como think tanks neoliberales y varias universidades y grandes medios de comunicación.

A todo este sistema planetario que configura las condiciones de posibilidad así como el ejercicio de la imposición de la condicionalidad estructural bajo el giro institucional se lo puede denominar como *complejo institucional de la condicionalidad estructural*.

La denominación de *complejo* es una referencia a lo que el presidente norteamericano Eisenhower denominaba el *complejo militar-industrial*. Esta noción apela a la articulación y convergencia en función de intereses comunes que generan prácticas, procedimientos, discursos, lógicas de sentido y estrategias comunes entre

dinámicas aparentemente alejadas entre sí pero que imponen sus intereses de manera concertada. Es por ello que esta noción es útil para comprender la complejidad de la interacción de varias organizaciones en el ajuste estructural.

La coordinación se establece a través de la identificación de “puntos de convergencia y coordinación” que se denominan “puntos de contacto”:

Los BMD y el FMI han establecido “primeros puntos de contacto” sobre asuntos de países para garantizar que los casos de países potencialmente complejos reciban la atención adecuada. Para el FMI, los jefes de misión y los representantes residentes son los primeros puntos de contacto. Entre los BMD, los puntos de contacto varían, lo que refleja diferencias en sus estructuras organizativas. Para el BID, los puntos de contacto son los economistas de los países o los asesores económicos regionales. Los puntos de contacto del Banco Mundial son los directores de país y los gerentes de práctica, a quienes se debe consultar sobre cualquier asunto de país o de política. Con respecto al BAfD, el Director General regional y sus adjuntos son los contactos principales para el diálogo nacional, mientras que para el BAsD, la misión residente (director de país) es el contacto principal. (IMF, 2018e, págs. 6-7).

De otra parte, aquello que los une son sus propios intereses. Es la apelación a la máxima del liberalismo clásico formulado por Adam Smith de que la búsqueda del interés particular genera, sin apercibirlo directamente, el interés general. Todas estas instituciones comparten un mismo deber-ser que actúa como un *télos* (como un fin en sí mismo) para cada una de ellas: el mercado como regulador social. Todas ellas sienten que tienen que enfrentar enormes obstáculos para cumplir con ese deber-ser, de ahí su *ethos de la reparación* que genera el *ethos prometeico* que las atraviesa y permite reconfortarlas ante sus propios fracasos y ante sus críticos. Se sienten a sí mismas que cambian al mundo y, de hecho, lo hacen, aunque no necesariamente para bien.

Por eso, este complejo institucional no está articulado jerárquicamente ni obedece instrucciones centralizadas ni tampoco hay un directorio sobre todas ellas que imponga sus decisiones. En absoluto. Es un complejo institucional que se mueve de manera espontánea hacia un sentido que nace desde su deber-ser. Quien crea el marco general es el FMI, pero nada más. Cada una de estas instituciones aportan, dentro de ese marco, hacia el cambio institucional que permita transitar hacia una economía y una sociedad regida por el mercado y sus lógicas.

El *marco* es importante porque de alguna manera pone estructura, ritmo, parsimonia a este cambio histórico. Las coordenadas epistemológicas, metodológicas y de procedimiento de este *marco* están dadas por el ajuste estructural y quien asume esas coordenadas es, por supuesto, el FMI. Por ello, el FMI las integra, a todas estas intervenciones, dentro del *marco del ajuste estructural*. Por todo eso, la hipótesis del *complejo institucional para la reforma estructural* es una hipótesis plausible para comprender uno de los fenómenos más densos, más complejos y más importantes de la lógica del ajuste estructural, aquel de la *condicionalidad convergente*.

Aunque el marco de acción lo impone el FMI y las entidades que conforman este *complejo institucional para la reforma estructural* mantienen su autonomía, independencia y actúan de manera sinérgica porque coinciden en su visión del mundo, hay un elemento que es clave para entender el sentido, en términos de dirección, de este *complejo institucional para la reforma estructural*. Este elemento

es el *Foro de Davos* y, en particular, Washington y el denominado *deep State*. Es desde ahí que nace, en última instancia, la dirección hacia la cual transitará, de una forma u otra, este *complejo institucional para la reforma estructural*. Pero eso implica y supone tensiones geopolíticas y luchas de poder de las cuales el FMI es, en realidad, solo una ficha más en ese complejo y vasto tablero.

Sin embargo, de las dinámicas de la condicionalidad escalar, la condicionalidad encubierta y de la condicionalidad convergente, surge un fenómeno aún más denso, más complejo. Conforme nos aproximamos al ajuste estructural, este se vuelve fractal. Esto quiere decir que en cada aproximación aumenta la complejidad. Los fenómenos del ajuste antes analizado no lo agotan. Más bien revela la existencia de algo que no era visible en la primera aproximación en el estudio de los acuerdos SAF, y que emerge a partir del análisis de las dinámicas del ajuste, sobre todo de la condicionalidad encubierta y la condicionalidad convergente.

Aquello que emerge esta vez y que da cuenta de su complejidad es algo que podemos llamar como la *condicionalidad a la sombra*, o la condicionalidad profunda. Esta vez, el FMI actúa como antesala para la actuación del Banco Mundial, el centro neurálgico de la *condicionalidad a la sombra*.

Décima primera Parte

De la *condicionalidad a la sombra a la Deep conditionality* (*condicionalidad profunda*)

Los que entráis en el ajuste, perded toda esperanza

La condicionalidad estructural es un proceso que se retroalimenta a sí mismo y pretende perpetuarse en el tiempo. Tiene la lógica de un bucle permanente y, por ello, es escalar y auto-recursivo. También le es inherente una posición de totalidad, no en el sentido de agregación sino en el de interrelación, sistematicidad y coexistencia mutua entre diferentes fenómenos sociales en donde uno de ellos se explica, refiere y contextualiza por los demás; sin embargo, también se puede apreciar una serie de movimientos estratégicos en el ajuste que lo han transformado políticamente.

Uno de esos movimientos tácticos hechos por el FMI y el Banco Mundial es vincularlo a los Objetivos de Desarrollo Sustentable o también conocidos como Objetivos del Milenio y que son parte de la agenda de desarrollo de Naciones Unidas (son los denominados ODS); de otra parte, está también el entrelazamiento orgánico del ajuste con la política social a través del *gasto social* como parte de su visión de “protección a los más vulnerables”.

El FMI, además, ha realizado otro movimiento táctico al conectar el ajuste con la mitigación del calentamiento global a través de su Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad (RFS) (IMF, 2023e). A nivel epistemológico el ajuste ha girado hacia las teorías del neoinstitucionalismo económico y las ha integrado a su visión de transformación institucional, es su enfoque de *desarrollo de capacidades* y que forma parte de los procesos de *condicionalidad encubierta*. Todo esto ha contribuido a que el ajuste se considere a sí mismo como una nueva teoría del desarrollo económico porque establece y define las condiciones básicas y necesarias para el crecimiento económico. Al ser una teoría de desarrollo, el ajuste estructural intenta dejar su contingencia del corto plazo para convertirse en necesidad histórica y social en el capitalismo tardío.

Hay, por tanto, una dimensión *teleológica* en el ajuste en donde la *estabilización económica* se convierte en un fin en sí mismo porque es garantía y posibilidad del crecimiento económico. Sin estabilización no hay crecimiento o este puede ser volátil. Es por eso que la consolidación fiscal ya no se cuestiona ni se discute y se convierte en imperativo de toda política económica. Deviene en deber-ser para toda la política fiscal, de la misma manera que la política monetaria tiene como principal objetivo la lucha contra la inflación y la política financiera aquella de las buenas prácticas internacionales.

El pivote que permite la transición del ajuste desde la estabilización económica hacia el desarrollo económico son las *reformas estructurales* o también *reformas de segunda generación*. Mientras que la consolidación fiscal trabaja en el corto plazo y, supuestamente, asegura los equilibrios macroeconómicos, sobre todo fiscal y de balanza de pagos, las reformas estructurales crean las condiciones de posibilidad para que el ajuste transforme las instituciones y provoque el cambio histórico que el FMI ha denominado como *revolución silenciosa* (IMF & Boughton, 2000).

El ajuste también genera convergencias y sinergias de una constelación de instituciones, entidades y organizaciones que tienen como brújula las directrices del Foro de Davos, del G-7 y, por supuesto, de Washington y el *Deep State*. Es, sin lugar a dudas, una expresión y una consecuencia de la geopolítica. En el centro de esa constelación de instituciones están el FMI y el Banco Mundial como piezas claves en este tablero.

A esta praxis conjunta, coordinada y armonizada en función del ajuste estructural y que tiene como norte cambios institucionales hacia economías y sociedades de mercado a nivel global, se lo ha denominado, en el presente análisis, *complejo institucional para el ajuste estructural*.

Esto quiere decir que el ajuste incluso va más allá de lo prescrito en el programa económico del FMI. En otros términos, esa prescripción es solo el inicio de la trayectoria del ajuste. Son las condiciones de partida para una transformación aún más radical y profunda y que no tiene visos de detenerse en el tiempo. Entonces, todo el programa económico del FMI, deviene, a la larga, en *acciones previas* o, si se quiere, en condiciones de posibilidad del ajuste que pasaría a una especie de segundo nivel o ajuste 2.0.

En el caso del presente estudio se han analizado a profundidad al menos tres reformas estructurales trascendentes que devinieron en *acciones previas*: los cambios en la política monetaria que condujeron a la independencia y autonomía del Banco Central; los cambios en la política fiscal que posibilitaron la imposición de techos de gasto para instituciones pertenecientes al régimen autonómico; y los cambios en el sistema de contratación pública que crearon un régimen panóptico y disciplinario para las compras públicas.

Otras reformas estructurales no pudieron implementarse, básicamente, por razones políticas como, por ejemplo, la flexibilización en los mercados de trabajo, o la resistencia de la sociedad para aceptar las resoluciones de los centros internacionales de mediación y arbitraje para resolver cuestiones relativas a diferencias con la inversión extranjera directa, o la oposición a la privatización de la seguridad social y la creación de administradoras privadas de fondos de pensiones, entre otras; por lo que estas reformas están aún en la carpeta de asuntos pendientes del ajuste.

Sin embargo, cabe preguntarse: ¿son estas las únicas reformas estructurales que debe cumplir el país dentro del proceso de ajuste? ¿Hay quizá otras reformas estructurales que no constan en los acuerdos con el FMI pero que igual se imponen desde otros marcos de intervención? La respuesta es que, efectivamente, hay otro conjunto de reformas institucionales que se deben cumplir y que no necesariamente se registran en las Cartas de Intención con el FMI pero que tienen al ajuste como coordinada general y como norte en su brújula política.

Son una especie de *condicionalidad a la sombra* y que dan cuenta de que el ajuste es aún más complejo, sinuoso e insidioso de lo que aparece a primera vista en las Cartas de Intención con el FMI. Para esta *condicionalidad a la sombra* es clave el rol que juega la Banca Multilateral al Desarrollo (BMD) y las agencias de cooperación internacional al desarrollo, en especial la USAID.

Ellos tienen algo que podría denominarse como “economía de escala institucional” para sectorializar al ajuste e, incluso, territorializarlo. Es por ello que existen una

serie de sectores sociales que se abren a la intervención estructural desde la lógica del ajuste, como por ejemplo, el sector social, las cooperativas de ahorro y crédito, el sector privado, el comercio internacional, la seguridad social, los medios de comunicación, las universidades, la obra pública local, los sindicatos, el sector judicial, el cambio climático y la biodiversidad, el control a los flujos migratorios, las políticas de género, las organizaciones indígenas y campesinas, en fin, todos ellos son objeto de intervención desde otra dinámica del ajuste, que está ahí pero que no es tan visible *prima facie*.

A esta dinámica del ajuste que lo complementa, lo profundiza, lo transversaliza y lo inserta en la sociedad, en las instituciones y los territorios y que no consta en las respectivas Cartas de Intención con el FMI pero que es absolutamente clave para complementar, integrar y completar al ajuste, lo denomino *condicionalidad a la sombra* y continúa las dinámicas de la *condicionalidad escalar*, *condicionalidad encubierta* y *condicionalidad convergente*.

De la misma manera que el FMI es el centro de coordinación, convergencia y armonización del ajuste estructural, el Banco Mundial (World Bank Group), es el centro y referente de la *condicionalidad a la sombra* que profundiza, extiende y lleva el ajuste hacia sectores sociales que, por diferentes circunstancias, son vedados para el FMI. Al igual que los Acuerdos SAF (entre otros instrumentos de crédito del FMI) dan forma y estructura al marco de intervención del programa del FMI, en el caso del Banco Mundial existe el *Marco de Cooperación con el País (Country Partnership Framework)*, como mecanismo que instituye y organiza a esta intervención a la sombra.

El Banco Mundial es el eje de esta *condicionalidad a la sombra* que radicaliza el ajuste, pero la mayoría de BMD (Bancos Multilaterales para el Desarrollo) tienen también sus propios instrumentos de intervención y todos ellos, obviamente, están armonizados con el ajuste del FMI.

Por razones de método y espacio y también como marco heurístico de cómo procede la *condicionalidad a la sombra*, en esta parte se hará una referencia y análisis de forma exclusiva al Banco Mundial.

Sin embargo, es necesaria una aclaración previa: no se trata de evaluar al Banco Mundial per se, lo que excede el ámbito de la presente investigación, sino de analizarlo en función de su relación con el programa de ajuste que empezó a partir de la suscripción del Acuerdo SAF en marzo de 2019 y dentro de la dinámica de la *condicionalidad a la sombra*. Antes de ese acuerdo por supuesto que el Banco Mundial tenía a su cargo una mínima cartera de proyectos de desarrollo con el país pero que solamente prefiguraban al ajuste. Se trata, por tanto, de investigar y discernir cómo esta institución se pliega y se articula, dentro de los procesos de *condicionalidad convergente* con el FMI, para crear una estrategia de intervención hacia sectores que escapan del radar del FMI pero que son claves para provocar el cambio histórico que pretende el ajuste.

El Banco Mundial y la condicionalidad a la sombra

A diferencia del FMI, el Banco Mundial es una multilateral de financiamiento al desarrollo. Se ha especializado en desarrollo económico y se ha convertido en el centro neurálgico del financiamiento y reflexión sobre el desarrollo económico y la

reducción de la pobreza a escala global. El Banco Mundial, de la misma forma que el FMI, fue creado en la Conferencia de Bretton Woods en 1944.

El Banco Mundial ha creado varias organizaciones para diversas actividades que, en conjunto, se denominan *Grupo del Banco Mundial (GBM)*. Entre ellas constan: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, IBRD (por sus siglas en inglés); la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (CFI); la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA); el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); y el Instituto del Banco Mundial (World Bank, 2012). En el presente estudio, salvo aclaración o especificación, el IBRD es sinónimo del Banco Mundial.

En el último tercio del siglo pasado, el Banco Mundial se especializó en “luchar contra la pobreza”, de ahí que su principal misión sea financiar proyectos de desarrollo para “reducir la pobreza”. Sin embargo, a partir de la crisis de la deuda externa de América Latina que empezó en el año 1982 con el default de México y de la solicitud realizada en 1985 por el entonces secretario del tesoro de EEUU, James Baker, de que el Banco Mundial converja hacia el ajuste, se genera un proceso de sinergia y convergencia del Banco Mundial hacia el ajuste del FMI que fue problemático en sus inicios y que intentó resolverse con la suscripción de un Concordato entre ambas instituciones en 1989 (IMF and World Bank, 2004). Sin embargo, el proceso de convergencia fue más arduo de lo esperado y recién a inicios de la década de 2000 lograron armonizar posiciones gracias a la intervención del G20 y de Washington (ver capítulo de la *condicionalidad convergente*).

Este proceso de convergencia estableció que el centro de toda la transformación económica a escala global será liderado por el FMI y las demás bancas multilaterales para el desarrollo deberán armonizar posiciones y establecer sinergias con el ajuste del FMI. Es por ello que el Banco Mundial no se separa del ajuste en ningún momento o circunstancia, más bien, deviene en otro momento del ajuste, de tal forma que pone a toda su estrategia de financiamiento al desarrollo y reducción de la pobreza como instancias o momentos del ajuste

De esta manera, proyectos de desarrollo que antes del ajuste podían ser considerados exclusivamente dentro de la trama del financiamiento al desarrollo y de la lucha contra la pobreza, cuando empieza el ajuste se genera sobre ellos, por decirlo de alguna manera, la fuerza de gravedad suficiente para hacerlos girar en función de su nuevo centro que es la condicionalidad estructural.

El Acercamiento del Banco Mundial al país

En el caso del Ecuador, se puede constatar dos momentos claves en la intervención del Banco Mundial: el primer momento es de un acercamiento táctico al país luego de la decisión adoptada en el año 2007 de suspender todo tipo de cooperación con el Banco Mundial y expulsar a sus directivos. Como lo indica el mismo Banco Mundial:

Tras una decisión del Gobierno del Ecuador, en 2007 la relación entre el GBM y el Ecuador se suspendió indefinidamente hasta que, en el año fiscal 2014, se puso en marcha una estrategia gradual de reanudación de la relación. (Banco Mundial, 2023, pág. 15)

Ese momento empieza efectivamente en el año 2014 con el financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo y se profundiza con el terremoto que el país sufrió

en el año 2016 cuando el Banco Mundial ofrece una serie de ayudas humanitarias; a partir de ahí empieza un acercamiento progresivo al país: “En forma gradual, el Banco Mundial se convirtió en un socio estratégico del Gobierno para el desarrollo aportando conocimiento obtenido de la experiencia de trabajo a nivel global para orientar las decisiones sobre formulación de políticas” (Banco Mundial, 2023, pág. 49). En este primer acercamiento, los instrumentos que el Banco Mundial utiliza son las Notas de Compromiso con el país y las Notas de Estrategia Provisional, que son mecanismos provisorios de una intervención puntual para proyectos específicos.

Su cartera de proyectos aún es marginal, pero actúa ya desde la lógica de cabeza de playa a la espera de mejores circunstancias políticas para desplegar su plena capacidad:

Durante los años de reactivación en el marco de la ISN (Nota de Estrategia Provisional) y la Nota de Compromiso-País, CEN, el BM aprobó ocho operaciones de préstamo, colaboró efectivamente con otras IFI y respondió a las solicitudes de apoyo del Gobierno en sectores específicos. (World Bank, 2019, pág. 14).

Un segundo momento para el Banco Mundial empieza a partir del año 2017 cuando es electo Lenin Moreno como presidente del país. El Banco Mundial considera que ha llegado su hora y, a partir de entonces, su intervención va a un ritmo in crescendo.

En su *Diagnóstico Sistémico del País* realizado en junio de 2018, el Banco Mundial establece cuatro pilares sobre los cuales sustentará su intervención y garantizará la vigencia del ajuste. Estos pilares son: (i) corregir los desequilibrios macroeconómicos; (ii) destrabar los obstáculos al sector privado; (iii) construir “capital humano” para expandir las oportunidades de los pobres y vulnerables; y, (iv) mejorar el uso del capital físico y el capital natural. (World Bank, 2018, pág. 14).

Este Diagnóstico del Banco Mundial define y establece las coordenadas generales sobre las cuales, luego, el FMI también articulará el ajuste mientras el Banco Mundial va a complementarlo. En ese sentido, hay una convergencia total del análisis realizado por el Banco Mundial en 2018 con aquel realizado por el FMI en 2016 (IMF, 2019b), y que sirvió de marco de referencia y de metodología para el acuerdo SAF con el FMI de marzo de 2019.

Ese segundo momento de la intervención del Banco Mundial en el país, se intensifica en el periodo 2017-2018: “Además, durante el año pasado (se refiere a 2018, P.D.), el Banco Mundial ha desplegado una mayor presencia de personal sobre el terreno, incluidos especialistas técnicos para los sectores en los que se contemplan actividades”. (World Bank, 2019, pág. 15); este trabajo se acompaña con los equipos técnicos de la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial: “Para maximizar los resultados, los equipos del BM y la IFC (Corporación Financiera Internacional) están trabajando juntos en apoyo de reformas que abarcan toda la economía y cuestiones sectoriales específicas”. (World Bank, 2019, pág. 16). El Banco Mundial certifica que: “el número de personal del BM actualmente radicado en Ecuador se ha duplicado en los últimos años y ahora incluye especialistas técnicos para los sectores donde el programa es más activo”. (World Bank, 2019, pág. 38).

Es por eso que en un periodo relativamente breve y que testimonia la intensidad de la intervención del Banco Mundial y la prioridad de llevar adelante el programa de consolidación fiscal y de reforma estructural del FMI, el Banco Mundial prácticamente duplicó su cartera de créditos y proyectos en el país durante el

periodo inicial del ajuste, 2019-2023: “Los compromisos netos de la cartera activa del Banco han aumentado de US\$ 1.400 millones a abril de 2019 a US\$ 2.610 millones a abril de 2023... El GBM (Grupo Banco Mundial) ha contribuido a 22 actividades, incluidas 14 tareas analíticas y 8 de asesoramiento”. (World Bank, 2023, pág. 5).

En un periodo relativamente breve, menos de dos años, el Banco Mundial amplió de 500 millones de USD a 1.500 millones de USD su línea de crédito DPF para ponerla a trabajar en beneficio exclusivo del ajuste (World Bank (IBRD), 2023). En el año 2018 la cartera de proyectos del Banco Mundial con el país era de 617 millones de USD. En el periodo 2020-2024, el Banco Mundial, para acompañar al ajuste, comprometió una cartera de proyectos por más de 4.000 millones de USD (Banco Mundial, 2024).

La intervención tan intensa y profunda del Banco Mundial en un periodo tan corto, está relacionada con asegurar las condiciones de posibilidad para el cumplimiento de las metas de la consolidación fiscal que empieza formalmente en marzo de 2019. Es por ello que, en junio del año 2019, el Banco Mundial tiene listo ya el *Marco de Asociación con el País, CPF* para el periodo 2019-2023 y en el que detalla todo el programa de intervención sobre el país. En efecto:

A corto plazo, las actividades incluidas en el CPF se centrarán en corregir los desequilibrios macroeconómicos y eliminar barreras para movilizar inversiones privadas, incluida la IED (Inversión Extranjera Directa) ... La expectativa es que se implementen reformas críticas que permitan la participación del sector privado para abordar las necesidades de desarrollo. Esto permitirá a la IFC (Corporación Financiera Internacional) desempeñar un papel catalizador, principalmente en los sectores financiero, energético, minero, turístico, de transporte y logística, y de agronegocios (World Bank, 2019, pág. 21).

Puede apreciarse que mientras el FMI se concentra en políticas de administración de la demanda agregada, el Banco Mundial lo hace en aquellas de la oferta (la producción y sus condiciones), aunque también se involucra en la definición de políticas públicas. La intervención sobre la oferta requiere una especialización sectorial que no posee el FMI pero que sí la tiene el Banco Mundial. En ese sentido, el Banco Mundial incide en el cambio de políticas públicas a través de sus servicios de asesoría y, en materia de financiamiento al sector privado, lo hace a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el MIGA. Para resolver los conflictos de interés en beneficio del sector privado que puedan surgir al tenor de las medidas de ajuste y atenuar el riesgo moral de la inversión extranjera directa, existe el CIADI.

El Banco Mundial propondrá de forma insistente las Alianzas Público-Privadas (APP) como mecanismo de privatización, concesión, monetización o transferencia de activos y servicios públicos hacia el sector privado; al efecto ha instruido a su agencia de garantías y colaterales el desarrollo de productos que permitan brindar mayor protección a la inversión privada:

MIGA buscará oportunidades para eliminar el riesgo de los proyectos de inversión extranjera directa y APP mediante la provisión de seguros contra riesgos políticos que cubren el riesgo de restricciones a las transferencias e inconvertibilidad de la moneda, incumplimiento de contrato, expropiación, y guerra y disturbios civiles. (Banco Mundial, 2023, pág. 68)

Empero, para consolidar ese mecanismo y que esté dentro de la seguridad jurídica, el Banco Mundial considera imprescindible que el país reconozca los fallos y sentencias del CIADI algo que, por el momento, entra en plena contradicción con el Art. 422 de la Constitución que prohíbe celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional en materia de controversias contractuales. Fue esta prohibición constitucional la que intentó ser eliminada en el referéndum y consulta del año 2024 (ver infra).

El Banco Mundial considera que estas restricciones constitucionales para reconocer los fallos del CIADI provocan inseguridad jurídica y son obstáculos para atraer inversión extranjera directa:

Pero las restricciones constitucionales y legales de Ecuador al arbitraje y su retiro en 2006 del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones plantearon importantes obstáculos para la inversión privada internacional... (World Bank, 2024, pág. 11)

Mientras que el FMI condiciona a la reducción de la inversión pública como meta de la consolidación fiscal, el Banco Mundial, de su parte, trabaja para que ese espacio sea cubierto por el sector privado:

Sin embargo, a la luz de la cantidad de inversión privada necesaria para llenar el vacío de la caída de la inversión pública, se requiere un apoyo adicional sustancial. Este apoyo debe dirigirse a modernizar las regulaciones laborales, crear un entorno propicio para la IED (Inversión Extranjera Directa), reducir las barreras comerciales, agilizar los procesos de entrada y operación de empresas, mejorar el acceso a la información y la transparencia y mejorar el marco regulatorio para las APP... el DPF (Financiamiento de Políticas de Desarrollo) apoyará la creación de un entorno adecuado para la inversión centrándose en eliminar las barreras al desarrollo del sector privado y al mismo tiempo permanecer alineado con el programa de ajuste fiscal acordado con el FMI. (World Bank, 2019, pág. 24)

El rol del Banco Mundial en la expansión de la estrategia del ajuste es clave. Es el Banco Mundial quien lleva el ajuste hacia su siguiente nivel: aquel de las políticas públicas sectoriales, los territorios y las organizaciones sociales. La forma por la cual establece, define y despliega esa intervención es, como se había indicado, a partir de aquello que el Banco Mundial denomina *Marco de Cooperación con el País (Country Partnership Framework, CPF)* y que asume el mismo rol que tienen para el país las Cartas de Intención con el FMI. En términos comparativos, sin embargo, el CPF es más amplio, más complejo, más abarcativo e, incluso, más insidioso que los acuerdos SAF del FMI.

El mecanismo equivalente de la *condicionalidad estructural* del FMI en el caso del Banco Mundial, se denomina *no-objeción* y se emplea en sus respectivos proyectos como forma de control permanente sobre su aplicación.

Ahora bien, una revisión del *Marco de Cooperación con el País (CPF)* del Banco Mundial para el periodo 2019-2023, da cuenta de una intervención más amplia que extiende el ajuste hacia sectores a los cuales el FMI jamás podría llegar como, por ejemplo, las organizaciones de mujeres, las organizaciones indígenas, los bancos comunales de los sectores rurales, la pesca artesanal, las juntas de regantes, etc. En ese sentido, y una vez empezado el ajuste, el Banco Mundial se revela más estratégico y más trascendental que el mismo FMI.

Una de las experticias más importantes del Banco Mundial es la asesoría y consultoría en políticas públicas. Para el efecto, el Banco Mundial, de la misma manera que el FMI tenía al Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) desde el cual emergía toda la lógica, consistencia y la metodología del ajuste, el Banco Mundial tiene los Servicios de Asesoría y Análisis (ASA), y el Servicio de Consultorías Reembolsables (RAS), estos servicios más el Instituto del Banco Mundial generan todo el marco teórico para la reformulación de las políticas públicas sectoriales y su territorialización.

Los Servicios ASA se complementan con una línea de crédito directo para el ajuste que se denomina Financiamiento a Políticas de Desarrollo (DPF por sus siglas en inglés):

Los Servicios de Asesoría y Análisis (ASA) brindan una plataforma importante para comprender los factores subyacentes que dan forma a los resultados en una variedad de áreas clave y, por lo tanto, para informar el diálogo sobre políticas e identificar opciones de reforma ... La participación en el conocimiento también ha sentado las bases para futuras colaboraciones a través de Servicios de Asesoría Reembolsables (RAS) y un Financiamiento de Políticas de Desarrollo (DPF) (World Bank, 2019, pág. 15).

Se impone, por tanto, comprender las formas por las cuales el Banco Mundial articula, diseña y despliega esta estrategia de intervención del ajuste a través de una serie de proyectos, programas, consultorías, estudios y análisis que dan cuenta de la forma de funcionamiento de la *condicionalidad a la sombra* que implica el paso hacia algo que puede ser denominado como *condicionalidad profunda* (*Deep conditionality*).

La articulación del financiamiento al desarrollo del Banco Mundial con la consolidación fiscal del FMI

De entrada, es necesario indicar que hay una adscripción, convergencia y sinergia absoluta del Banco Mundial a la consolidación fiscal del FMI: “la consolidación fiscal es fundamental para restaurar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para un crecimiento sostenible” (World Bank, 2019, pág. 42); en ese sentido, y de forma explícita, el *Marco de Cooperación con el País* (*Country Partnership Framework, CPF*) del Banco Mundial “tiene como objetivo apoyar los esfuerzos del Gobierno de Ecuador para avanzar en la consolidación fiscal y mejorar la calidad del gasto público.” (World Bank, 2023, pág. 6; Banco Mundial, 2023); asimismo, el Banco Mundial indica que en su marco de intervención “se mantendrá la congruencia con el programa de ajuste fiscal acordado con el FMI” (Banco Mundial, 2023, pág. 68).

Así, el SAF del FMI y el CPF del Banco Mundial son, en realidad, dos dinámicas de una misma estrategia: “El FMI y el BM han coordinado estrechamente el diseño del SAF y de una propuesta de Financiamiento de Políticas de Desarrollo (DPF) del Banco Mundial para garantizar la coherencia y complementariedad de las medidas de política.” (World Bank, 2019, pág. 8).

Conforme la *condicionalidad convergente* los créditos del Banco Mundial (también BIRF o IBRD) están absolutamente armonizados, coordinados y en convergencia con el acuerdo SAF del FMI: “La implementación exitosa del programa SAF del FMI sentará las bases para un mejor financiamiento del BIRF” y la línea de crédito DPF (Financiamiento de Políticas de Desarrollo) de 500 millones de dólares “respaldará el apoyo a la consolidación fiscal” del FMI, además, el Banco Mundial

“complementará con un IPF (Financiamiento de Proyectos de Inversión) de 350 millones de dólares para amortiguar la carga de las reformas relacionadas sobre la población vulnerable de Ecuador y garantizar el gasto eficiente de los recursos públicos en el sector de protección social.” (World Bank, 2019, pág. 35); de hecho: “El SAF del FMI brindará coherencia y servirá como ancla para la posible expansión del programa del Banco Mundial” (World Bank, 2019, pág. 40).

El instrumento que sirve de articulación para que el Banco Mundial pueda desplegar su estrategia de intervención en el país es el denominado *Plan de Prosperidad 2018-2021* elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018) en función de las directrices previas definidas desde el FMI y que sirvió como marco sobre el cual situar el Acuerdo SAF de 2019. Sobre este instrumento que nace a partir del diagnóstico de la economía del país realizado ese mismo año y que se denomina SCD (por las siglas en inglés de “Diagnóstico Sistemático del País”) (World Bank, 2018), el Banco Mundial asume su intervención como **Programa de Gobierno y Estrategia de Mediano Plazo** (*Government Program and Medium-term Strategy*) (World Bank, 2019, pág. 13).

El Banco Mundial considera que existe una solución de continuidad entre su propuesta de análisis del país (SCD), con el Plan de Prosperidad 2018-2021 y, de esta manera, puede suponer y asumir al CPF como un verdadero *Plan de Gobierno* de tal forma que puede desplazar al Estado y poner entre paréntesis al *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021*, que aún no está sintonizado totalmente con las necesidades del ajuste porque se hizo en la inercia del ciclo político anterior.

Es por ello que se puede considerar al CPF como un verdadero *Programa de Gobierno* y al *Plan de Prosperidad 2018-2021* como su marco de acción y al Acuerdo SAF-2019 como su mecanismo de implementación.

Así, el *Programa de Gobierno* del Banco Mundial, se sustenta en cuatro prioridades: (i) fortalecer la consolidación fiscal para “estabilizar la economía” a través de “un fuerte ajuste fiscal”; (ii) fortalecer el gasto social en la visión del ajuste para evitar desbordes sociales mientras se impone la consolidación fiscal; (iii) ampliar el enfoque de la oferta a través de la liberalización de los mercados financieros al tiempo que asegura la apertura y la desregulación; y, (iv) apoyar al FMI en su control al gasto público a nombre de “luchar contra la corrupción” (World Bank, 2019, pág. 14); estas prioridades surgen del análisis que el Banco Mundial ha realizado sobre la situación del país y que se empatan con su diagnóstico sistemático del país:

El Diagnóstico Sistemático de País (DSP) identifica cuatro áreas de acción: (i) abordar los desequilibrios macroeconómicos; (ii) eliminar las barreras al desarrollo del sector privado; (iii) ampliar las oportunidades económicas; y (iv) mejorar el uso del capital físico y natural. (World Bank, 2019, pág. 18).

Como condición previa para su intervención, el Banco Mundial considera prioritario complementar los esfuerzos del FMI en la consolidación fiscal de una manera más efectiva y coherente y lo hacen desde el inicio del ajuste, en el año 2019.

Así, durante el gobierno de Lenin Moreno, el Banco Mundial hace un análisis netamente político de la coyuntura y puede comprender que la ruta del ajuste será difícil:

Se han anunciado reformas estructurales clave, así como medidas para minimizar el posible impacto social. Las reformas del presidente Lenin Moreno continúan

distanciando su administración de la agenda política anterior. En ese contexto, podría resultar difícil obtener el apoyo de la Asamblea Nacional y la implementación de reformas estructurales corre el riesgo de sufrir algunos retrasos. Sin embargo, la evidencia nacional e internacional ha confirmado que un ajuste fiscal es imperativo para restablecer la estabilidad macroeconómica y que es fundamental un programa sólido para mitigar el impacto en los menos privilegiados. (World Bank, 2019, pág. 2)

Para el Banco Mundial el ajuste fiscal es un “imperativo” y amerita un “programa sólido” pero comprende que este depende de circunstancias políticas que son complejas y que hay el riesgo de que sufra retrasos. ¿Cómo resolver esas circunstancias políticas difíciles? ¿Cómo incidir sobre ellas? ¿De qué forma plegar al sistema político hacia las prioridades del ajuste? ¿Cómo superar los retrasos? ¿De qué manera acompañar al gobierno en “asesoría” de tal modo que se lo pueda orillar completamente dentro de la ruta del ajuste? ¿Cómo advertir al gobierno de los riesgos, obstáculos y oposiciones al ajuste y, al mismo tiempo, buscar las formas de superarlo?

Es en ese sentido que el Banco Mundial considera imprescindible generar una cartera de proyectos para ponerlos en función de resolver los impasses políticos e institucionales del ajuste; y, justo por eso, articula y pone en marcha la línea de crédito DPL (*Development Policy Loan*) en tres tramos de 500 millones de USD cada uno de ellos y en el corto plazo: de 2019 a 2020, y un crédito de la misma línea DPL por 700 millones de USD denominado *Primera Recuperación Verde y Resiliente* (GARR por sus siglas en inglés) que, además, sirve de antesala para un nuevo crédito de la línea RFS del FMI.

Conforme lo explica el propio Banco Mundial:

La serie DPL fue diseñada e implementada durante un período de transformación económica y política. El presidente Lenin Moreno, quien asumió el cargo el 24 de mayo de 2017, cambió la dirección de las políticas para abordar los desequilibrios macroeconómicos y consolidar la confianza en la dolarización y la gestión macroeconómica general, permitiendo que el sector privado desempeñe un papel más importante en el desarrollo y mejorando la transparencia y la rendición de cuentas del Estado. Esta serie fue parte del esfuerzo internacional para apoyar al gobierno en su nuevo programa de reformas. (World Bank (IBRD), 2023, pág. 5)

Entonces, la prioridad para el Banco Mundial es pavimentar la vía política de las reformas que el ajuste requiere: “apoyar al gobierno en su nuevo programa de reformas” (ibídem). Es por ello que genera un crédito de 2.200 millones de USD en apenas dos años y que no tiene relación alguna con el financiamiento para el desarrollo y menos aún con la reducción de la pobreza. Son líneas de crédito que se inscriben de forma directa en el programa de ajuste, lo complementan y lo articulan con las necesidades políticas de las reformas estructurales.

En efecto, si se revisan con detalle los contratos de esos créditos puede confirmarse que no tienen ninguna relación con el financiamiento al desarrollo sino con la plausibilidad del ajuste, es decir, asegurar sus condiciones de posibilidad.

Así, el contrato de préstamo para el primer tramo DPL, por 500 millones de USD, entre los aspectos más importantes para el ajuste, plantea lo siguiente:

(1) el Prestatario (el gobierno del Ecuador, P.D.) ha adoptado medidas para fortalecer su proceso de preparación presupuestaria mediante: (i) el

establecimiento de procesos e hitos presupuestarios, incluida la preparación y el intercambio de límites fiscalmente consistentes para todas las instituciones cubiertas por el presupuesto... (2) ... ha emitido decretos y regulaciones para: (i) eliminar los subsidios a la gasolina premium, el diésel industrial y el gas natural para uso comercial e industrial, y reducir los subsidios a otros combustibles... (3) ... ha reducido los subsidios a la electricidad mediante la emisión de regulaciones... (5) ... ha adoptado disposiciones para exigir la inclusión de cláusulas de arbitraje internacional en grandes contratos...(7) ... ha reducido las distorsiones en el sector bancario al emitir regulaciones para: (i) eliminar nuevas inversiones del Banco Central en instituciones financieras públicas ... (International Bank for Reconstruction and Development, 2019, págs. 5-6).

Como puede apreciarse, esta línea de crédito incorpora en términos contractuales aspectos del ajuste que habían sido diseñados en términos metodológicos en los respectivos SAF del FMI.

El contrato del segundo tramo DPL, también por 500 millones de USD, se concentra, entre otros aspectos, en lo siguiente:

8. El Prestatario ha: (i) presentado a la Asamblea Nacional, para su aprobación, enmiendas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para: (a) introducir un marco fiscal de mediano plazo de cuatro años y un marco de gestión de riesgos fiscales , (b) reducir del 15 por ciento al 5 por ciento el margen para cambios en el presupuesto del gobierno central sin la aprobación previa de la Asamblea Nacional... ; y (ii) establecer un Comité de Finanzas Públicas para supervisar la evaluación y mitigación del riesgo fiscal ... (International Bank for Reconstruction and Development, 2020, pág. 7).

En este contrato de crédito se encuentra la misma dinámica: se ponen como compromisos contractuales cuestiones que tienen que ver con el sistema político y su relación con el ajuste. Estos, en realidad, son más que instrumentos de crédito multilateral, son formas de extorsión contractual para obligar al país al ajuste.

El contrato para el tercer tramo DPL de 500 millones de USD, de su parte, establece, en lo fundamental, lo siguiente:

5. El Prestatario ha aprobado y adoptado regulaciones que proporcionan una fórmula objetiva y predefinida para realizar cambios al salario mínimo; dicha fórmula se utilizará para ajustar el salario mínimo en caso de que las negociaciones tripartitas entre trabajadores, empleadores y el gobierno ... 9. El Prestatario, a través de la Asamblea Nacional, ha modificado el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para: (i) introducir un marco fiscal de mediano plazo y un marco de gestión de riesgos fiscales ... 10. El Prestatario ha emitido un decreto que introduce una eliminación gradual de los subsidios a la gasolina y al diésel ... (International Bank for Reconstruction and Development, 2020b, págs. 6-7).

En el caso del DPL *Primera Recuperación Verde y Resiliente* (GARR), del año 2022, por 700 millones de USD, se establecen las siguientes condicionalidades y reformas:

- Reducción de los aranceles de 796 líneas arancelarias (Resolución del COMEX No.007-2021 y No. 009-2021);
- Eliminación de uno o más requisitos de documentación de control previo a la importación respecto de 1,466 subpartidas arancelarias, (Resolución COMEX No. 010-2021 del 22 de julio de 2021);
- Modificación del Decreto Ejecutivo No. 712 del 11 de abril de 2019 con respecto al Registro Social para su actualización y su relación con la Presidencia de la República;

- Facilitación de la inversión privada en generación de energía (incluso a partir de fuentes renovables no convencionales) y electromovilidad, el Prestatario ha promulgado la *Ley Orgánica que Reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* que elimina ciertos obstáculos al financiamiento privado de la generación eléctrica renovable no convencional y proyectos de carga de vehículos eléctricos;
- Para promover la eficiencia energética por parte del consumidor ... el Prestatario ha emitido el Reglamento General de la Ley Orgánica de Eficiencia Energética, estableciendo las funciones y responsabilidades de la Comisión Nacional de Eficiencia Energética (CNEE) (IBRD, 2022, págs. 6-7)

Se tratan de condicionalidades estructurales que no necesitan establecer ningún programa económico que les enmarque y contextualiza, porque, en realidad, están diseñadas para poner en marcha el programa económico del FMI desde términos contractuales. Esto quiere decir que si el país no cumple con las condicionalidades habría incumplido con los términos de un contrato lo que lleva su resolución al nivel jurídico.

Cabe indicar, además, que este tipo de contratos de deuda pública con estas condicionalidades están expresamente prohibidos por las leyes del país según los artículos 126 y 129 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, pero al Banco Mundial, al igual que al FMI, le tiene sin cuidado lo que la Constitución y la ley puedan determinar al efecto, porque hay un proceso político que enmarca al ajuste denominado *democracia disciplinaria* como se verá más adelante.

A diferencia del programa económico del FMI que sitúa las medidas económicas dentro de un horizonte fiscal que les otorga cierta coherencia, como por ejemplo, el ancla nominal de deuda pública que explicaría el tamaño y volumen de la consolidación fiscal, el Banco Mundial simplemente se limita a imponer condiciones macroeconómicas y legales en sus contratos de crédito, sin que exista ese horizonte macroeconómico porque no es necesario ya que se trata de coadyuvar a medidas cuya pertinencia y necesidad ya han sido fundamentadas por el FMI y establecidas con precisión en la respectiva Carta de Intención, por eso es la interrelación, convergencia, complementariedad y armonización entre el Banco Mundial y el FMI.

De otra parte, se puede encontrar el mismo procedimiento en los demás BMD. Podemos advertir esta forma de proceder en los contratos de crédito del BID, la CAF e, incluso, en la cooperación internacional al desarrollo.

Ahora bien, los DPL son tres tramos programáticos de un crédito que acompañan al ajuste del FMI, que comprometen una cantidad de 1.500 millones de USD, y que le obliga al país a tomar decisiones de tipo legal e institucional para validar y poner en marcha el programa de ajuste diseñado por el FMI.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la forma por la cual cada tramo de la línea de crédito DPL con el número de su correspondiente objetivo, se alineó de manera precisa y convergente con las medidas económicas previstas en el programa económico de ajuste del FMI en tres ejes básicos: (i) la alineación con la consolidación fiscal; (ii) la “eficiencia” del gasto público; y, (iii) la eliminación de subsidios:

A. Fortalecer los procesos presupuestarios y alinearlos con el objetivo de sostenibilidad fiscal	B. Aumentar la eficiencia del gasto en bienes, servicios y personal, preservando	C. Reformar las políticas de fijación de precios de la energía para racionalizar los subsidios y reducir los
--	--	--

		al mismo tiempo la prestación de servicios	costos fiscales asociados con el sector energético
DPL1 #1, DPL2 #8, DPL3 #9	DPL1 #1, DPL3 #8	DPL1 #2, DPL2 #9	DPL 1 #3, DPL2#4, DPL2 #10, DPL3 #10
-Los límites máximos agregados fiscalmente consistentes y los límites máximos para las instituciones presupuestarias debían compartirse con las instituciones al comienzo del ciclo de preparación del presupuesto. Las normas simplificaron la previsión y programación presupuestaria, fortaleciendo las funciones y responsabilidades del MEF. -Una reforma al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, introdujo un marco fiscal plurianual, redujo el techo para modificaciones presupuestarias no aprobadas y exigió una declaración de riesgo fiscal en la documentación del Presupuesto.	-Se iniciaron esfuerzos para aumentar la transparencia en las industrias extractivas, cuando el país solicitó ser miembro del EITI y adoptó un Plan de Trabajo para su aceptación.	-Reglamentos emitidos que promuevan la transparencia y la competencia en los contratos públicos, y el uso de acuerdos marco y catálogos para acortar los plazos de entrega garantizando estándares mínimos de calidad.	-Se eliminan los subsidios a combustibles seleccionados (gasolina premium, diésel industrial y gas natural para consumo) y se reducen a otros. -Se transfirieron responsabilidades de fijación de precios a la agencia reguladora de combustibles ARCH (Agencia Reguladora de Hidrocarburos) para seguir una fórmula predeterminada basada en costos. -Se iniciaron esfuerzos para orientar mejor las tarifas sociales de la electricidad (Tarifa Dignidad). -Eliminación gradual de los subsidios a la gasolina y al diésel, incluida una fórmula de suavización de precios para proteger a los consumidores de una volatilidad excesiva.

Fuente: (World Bank (IBRD), 2023, pág. 20)

Sin embargo, la articulación con el ajuste no fue solamente con la línea de crédito DPL sino con otras líneas de crédito, programas y consultorías, conforme a las siguientes operaciones de crédito del Banco Mundial:

Sector	Número de la Operación de crédito	Nombre del programa-proyecto-consultoría
Ajuste Fiscal	(P169822)	Primer DPL Crecimiento Inclusivo y Sostenible
	(P171190)	Segundo DPL Crecimiento Inclusivo y Sostenible
	(P174115)	Tercer DPL Crecimiento Inclusivo y Sostenible
	(P164213)	Revisión del financiamiento público
	(P168639)	Gestión de la Inversión Pública
	(P171761)	Análisis de la masa salarial del sector público
	(P174740)	Notas de política de Ecuador
	(P175286)	Financiamiento del pago de pensiones y reforma del sistema de seguridad social en Ecuador
	(P178081)	Implicaciones fiscales y financieras de una reforma de las pensiones
	(P178564)	Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional en Ecuador
	(P166357)	Evaluación Nacional de Riesgos ALA/CFT de Ecuador
	(P177973)	Ecuador Memorando Económico

Fuente: (World Bank (IBRD), 2023)

En consecuencia, la intervención del Banco Mundial a partir del inicio del ajuste se convierte en mecanismo clave que genera los estudios, las investigaciones, las

consultorías y los análisis que son fundamentales para la implementación del ajuste. Así, mientras el programa de consolidación fiscal del FMI planteaba medidas de ingresos y gastos, el Banco Mundial, de su parte, analizaba, investigaba y estudiaba con detenimiento al Estado, a través de consultorías, estudios, análisis e investigaciones, para ver exactamente cómo, dónde y de qué forma aplicar esas medidas de ingresos y gastos; y, posteriormente, las ponía en marcha a través de cláusulas contractuales en sus respectivas líneas de crédito para el financiamiento al desarrollo. Con este mecanismo el país fue obligado a pagar por su propia desarticulación

El Banco Mundial, a través de sus servicios de consultoría y análisis (los servicios ASA) tiene a su disposición un verdadero batallón de consultores, expertos, analistas, investigadores, que son los encargados de dar soporte técnico y teórico a la forma por la cual el ajuste estructural se implementa in situ. Desde ahí emergió el *consenso del ajuste*. Desde ahí se propagaron las ideas que luego se convertirían en hegemónicas. Desde esas dinámicas se generarían los marcos conceptuales para cambiar leyes, reglamentos y normas y ponerlas a trabajar en función del ajuste.

El desplazamiento del Estado: la reforma sectorial

De manera concomitante con la articulación a la consolidación fiscal del FMI, el Banco Mundial, en su intención de llevar adelante su “Programa de Gobierno” (*Government Program*), genera dinámicas y procesos que evacúan, desplazan y subordinan el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Territorial Nacional, las agendas sectoriales y todo el sentido de las políticas públicas hacia la lógica del ajuste.

La Constitución del país establece que las políticas públicas y la prestación de servicios públicos “se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, págs. 63, Art. 85.1). Ahora bien, el “Plan de Gobierno” del Banco Mundial entra a disputar directamente con el Estado el sentido de esas políticas públicas. En efecto, una vez que el Banco Mundial ha logrado poner en marcha la implementación del ajuste in situ a través de la articulación del financiamiento al desarrollo con el programa económico del FMI, extiende y amplía la intervención hacia sectores que, por definición constitucional, son de ámbito estatal porque implican políticas públicas.

Entonces, el Banco Mundial abre un nuevo espacio de disputa: aquel de las políticas públicas. Si el FMI disputa la política económica y la obliga a salir de su andarivel constitucional y legal para reencausarla dentro del ajuste, el Banco Mundial, en cambio, disputa el ejercicio real y cotidiano del gobierno al gobierno.

Es precisamente dentro de esa lógica que el Banco Mundial considera apropiado asumir algunas de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en una estrategia que supone el desplazamiento del Estado. Esto quiere decir que el ajuste necesita poner entre paréntesis a la planificación nacional porque esta puede poner en riesgo el cumplimiento de las metas y objetivos previstos en la consolidación fiscal. La puesta entre paréntesis equivale a su neutralización efectiva. En un contexto de ajuste, las políticas públicas devienen irrelevantes, caso contrario pueden obstaculizar la trayectoria del ajuste. La institución que convierte en irrelevantes a las políticas públicas es, justamente, el Banco Mundial.

El *efecto desplazamiento* que hace el Banco Mundial es clave para que la consolidación fiscal pueda cumplirse sin obstáculos. Es por ello que el Banco Mundial asume la formulación e implementación de políticas públicas lo que supone incapacitar y neutralizar al Plan Nacional de Desarrollo, porque es el instrumento constitucional que vincula la política pública con la política económica y los territorios.

Así como en el ajuste estructural aquello que está en juego es la disputa por la conducción de la política económica y el país debe ceder el tablero de mando al staff del FMI, en la *condicionalidad a la sombra* aquello que está en juego es la disputa por las políticas públicas y, en ese sentido, el sistema nacional de planificación pública participativa y descentralizada debe ceder todas sus prerrogativas al Banco Mundial, a la banca multilateral y a la cooperación internacional al desarrollo.

Aquellas políticas públicas que el Banco Mundial no pueda asumir directamente, podrán ser llevadas a cabo por otras instituciones financieras internacionales, en la ocurrencia, el BID o la CAF, o la cooperación internacional al desarrollo:

bajo el programa CPF, el BM abordará algunas de las medidas incluidas en el Plan de Prosperidad necesarias para implementar un programa integral de estabilización fiscal, ya que las IFI apoyarán las medidas restantes (World Bank, 2019, pág. 16)

Entonces, lo primero que puede apreciarse en la dinámica de la *condicionalidad a la sombra* es el desplazamiento estratégico del Estado en políticas públicas de tal manera que se convierte en un ente subordinado, en este caso, al Banco Mundial, la banca multilateral y la cooperación internacional al desarrollo. En este desplazamiento, el Banco Mundial pone entre paréntesis a la Secretaría Nacional de Planificación, para tomar un rol directo en la capacidad de formular e implementar políticas públicas:

Progresivamente, el Banco Mundial se convirtió en un socio de desarrollo estratégico para el Gobierno, ayudando a aportar conocimiento global para informar las decisiones de formulación de políticas. (World Bank, 2019, pág. 14)

Es precisamente por ello que una de las decisiones estratégicas que se tomaron al inicio del ajuste fue subordinar el rol de la Secretaría Nacional de Planificación hacia las nuevas directrices del ajuste y, en especial, el Banco Mundial, justamente por eso se elimina la SENPLADES, quien hasta entonces había sido el ente rector de la planificación nacional, para convertirla en una oficina adscrita a la Presidencia de la República, conforme el siguiente Decreto Ejecutivo:

Art. 1.- Suprímase la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Art. 2.- Créase la Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador", como entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa y financiera, adscrita a la Presidencia de la República, a cargo de la planificación nacional de forma integral y de todos los componentes e instrumentos del Sistema, así como de ejercer la secretaría técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Registro Oficial, 2019)

La eliminación del sistema de planificación pública, SENPLADES, se corresponde con el Decreto No. 371 de 19 de abril de 2018 en virtud del cual el gobierno de ese entonces, declaraba como pública la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su

alineación a la planificación y desarrollo nacional; de esta forma el sistema de planificación nacional, SENPLADES, deberá garantizar la alineación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con los instrumentos de planificación, en coordinación con las entidades de la Administración Pública y diferentes niveles de gobierno”. (Registro Oficial Decreto No. 371, 2018).

Se trata de un movimiento táctico que tiene consecuencias importantes, porque el FMI y el Banco Mundial habían vinculado orgánicamente el ajuste a los ODS de tal manera que, en esa coyuntura, el objetivo real del Decreto Ejecutivo No. 371 de 2018 no pudo ser ni advertido ni contextualizado como una táctica política para evacuar al Estado de la definición de las políticas públicas y cederlas al ajuste.

Ahora bien, las políticas públicas, según lo establece la Constitución, son asumidas, elaboradas e implementadas bajo los principios de solidaridad, igualdad, equidad, reparación y participación social, ciudadana y comunitaria y buscan acciones afirmativas por parte del Estado para asegurar la cohesión social (Art. 85 de la Constitución). Están hechas para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y principios consagrados en la Constitución.

Sin embargo, el Banco Mundial, una vez evacuado y debilitado el sistema nacional de planificación, interviene sobre ellas y establece un nuevo marco conceptual y metodológico y nuevos parámetros sobre los cuales situar y estructurar a las políticas públicas.

Estos nuevos parámetros y marcos metodológicos, entre los más importantes, son:

- (i) Toma de decisiones basada en evidencia;
- (ii) Calidad y eficiencia de gasto;
- (iii) Ganancia social de las políticas públicas;
- (iv) Financiamiento basado en resultados;
- (v) Desempeño y aprendizaje;
- (vi) Cierre de brechas;
- (vii) Mecanismos de inclusión;
- (viii) Focalización de políticas.

De la misma manera que el FMI impuso su propia metodología de cálculo del déficit fiscal no petrolero y con base en su propia metodología se inventó una crisis fiscal inexistente para justificar y avalar la presencia del programa de consolidación fiscal, el Banco Mundial hace lo mismo con los marcos metodológicos de la planificación nacional. Impone sus metodologías y desplaza aquellas previamente existentes para hacerlas girar esta vez por fuera del cumplimiento y garantía de derechos.

Al disputar las políticas públicas que necesitan de marcos coherentes con el sistema de derechos y con los principios constitucionales, el Banco Mundial impone sus propios criterios y sus propias metodologías a las políticas públicas en donde, *prima facie*, parecería ser que estos nuevos criterios y metodologías son coherentes e, incluso necesarios, porque de alguna manera les otorgarían racionalidad dentro de una estructura política determinada, pero el problema es que estos criterios metodológicos que impone el Banco Mundial son inconstitucionales y, de esta manera, acentúan las aporías y antinomias que ya el FMI había generado cuando logró que se aprueben desde el sistema político varias reformas legales monetarias y fiscales a contravía de la Constitución.

Entre el Banco Mundial y el FMI desarticulan de tal forma el marco jurídico del país que lo llevan a un estatuto de indefensión total y que se expresa en el *Estado fallido*, como se analizará más adelante.

Ahora bien, ¿Por qué estos criterios de las políticas públicas que establece el Banco Mundial son inconstitucionales? Pues, porque entran en contradicción con los principios constitucionales que enmarcan y definen a las políticas públicas. Por ejemplo, el criterio de *focalización y transversalización de las políticas públicas* entra en contradicción con la disposición constitucional que establece que los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (Art. 11.7). Si los derechos son interdependientes y de igual jerarquía, y se asumen bajo los principios de igualdad, equidad y solidaridad, entonces es imposible cualquier “focalización” o “transversalización” porque siempre serán regresivas.

¿Por qué el criterio de *calidad y eficiencia del gasto* es inconstitucional? Porque la Constitución establece la igualdad, progresividad y no discriminación de los derechos, mientras que la calidad y eficiencia del gasto, por concepto, son regresivos en términos constitucionales.

En efecto, el criterio de eficiencia y de calidad necesitan un baremo para su ejecución. Ese baremo es la relación medios/fines. Para ser eficiente y tener una mayor calidad en su asignación, se necesita de que un número mayor de medios satisfagan un número mayor de fines y que se pueda obtener una situación en la que no se pueda perjudicar a una sola persona en particular sin perjudicar al resto. La economía conoce a esta situación como *óptimo de Pareto* (ver por ejemplo Basu (2017)). Pero esta situación de eficiencia no significa que se cumplan los derechos, simplemente registra el hecho de que una determinada situación alcanzada de forma espontánea por los mecanismos de autorregulación del mercado ha generado un óptimo, nada más.

Sin embargo, los principios y derechos constitucionales se definen y establecen desde coordenadas éticas. Por definición, esas coordenadas no pueden excluir a nadie en virtud de su principio de igualdad real y material, por ello el *óptimo* aunque sea eficiente no necesariamente es ético, porque el criterio fundamental de los derechos es garantizar y proteger la dignidad de la vida y de la condición humana independientemente de cualquier parámetro de eficiencia.

Los derechos fundamentales son progresivos y de inmediata aplicación y, en caso de que por determinada circunstancia alguien pueda ser perjudicado en su aplicación, los derechos requieren de reparación inmediata, así, por ejemplo, lo establece la Constitución:

Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de políticas públicas o prestación de bienes y servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 63 Art. 85.2).

Entonces, es el marco deontológico y epistemológico el que limita, por razones éticas, el alcance y posibilidades del marco de intervención sobre las políticas públicas del Banco Mundial. Sin embargo, es necesaria una aclaración. Por supuesto que el gasto público debe ser eficiente y debe asegurarse su calidad en términos de

lograr el cumplimiento de los derechos y principios constitucionales; asimismo, nadie está en contra de tomar decisiones de política pública basada en evidencia, información y resultados. Pero la eficiencia, la calidad del gasto, las decisiones basadas en evidencia y resultados, el cierre de brechas, entre otros, solamente son pertinentes, plausibles y coherentes cuando se trata de *actividades*, no cuando se trata de *políticas públicas*. Esto quiere decir que el Banco Mundial otorga el carácter de actividades a lo que en realidad son políticas públicas.

Es un desplazamiento estratégico asumir a las políticas públicas como un conjunto de actividades dentro de un proyecto determinado. Si las políticas públicas son solamente una serie de actividades, entonces se justifica y legitima la posición del Banco Mundial de imponer sobre ellas varios requisitos como calidad de su gasto, y toma de decisiones basada en evidencia, información y resultados. Pero, ¿qué significa realmente que el Banco Mundial transforme a las políticas públicas en un conjunto de actividades?

Que gracias a este movimiento táctico el Banco Mundial puede desplazar al sistema nacional de planificación pública y su correspondiente política de financiamiento. Como ya no se tratan de políticas públicas sino de un conjunto de actividades que el Banco Mundial toma como políticas públicas, entonces pueden ser integradas en la matriz de austeridad del FMI y pueden ser objeto de intervención del Banco Mundial. El Banco Mundial logra desconectar las políticas públicas de la garantía de ejercicio y cumplimiento de derechos y convertirlas en instrumentos sujetos a procedimientos que pueden ser inscritos y registrados en la lógica medios/fines. Por eso, para el Banco Mundial, siempre se puede “hacer más con poco”.

Así, el Banco Mundial no disputa las políticas públicas al Estado porque no tiene la capacidad jurídica ni tampoco tiene la intención de hacerlo, pero sí procede estratégicamente y tácticamente al reemplazarlas por un conjunto de actividades dentro de una matriz que las puede registrar, transversalizar y financiar sin ninguna relación con la deontología de los derechos fundamentales.

Como se tratan de actividades que implican un financiamiento concreto y que han sido elaboradas en función de un diagnóstico específico, entonces cabe su lógica de calidad y eficiencia de gasto y de toma de decisiones basada en evidencia y resultados. Las actividades son sujetas de un enfoque de focalización. Las políticas públicas no. Las actividades pueden ser eficientes, las políticas públicas no. Se puede exigir calidad de gasto para las actividades, pero no para las políticas públicas. No hay brechas que cerrar hay derechos que cumplir.

En la lógica del Banco Mundial, los proyectos se definen desde su particular enfoque de reducir la pobreza que tienen una estructura metodológica que es pragmática pero que no es ética. Por ello no hay ética en los proyectos del Banco Mundial, porque la ética implica principios que devienen en derechos y su ejercicio y garantía ameritan políticas públicas por fuera de toda prescripción que restrinja su alcance y contenido.

Si se “evapora”, por utilizar una metáfora, el contenido deontológico y epistemológico de las políticas públicas y, en su lugar, quedan solamente conjuntos de actividades, entonces se pueden optimizar estos conjuntos de actividades desde la lógica medios/fines y pueden ser dipuestos en una matriz con indicadores medios-fines. Esta optimización se empata e integra, de forma coherente, con la lógica del ajuste. Así, se puede disminuir el gasto público en salud, educación e

inclusión social, por la vía de las políticas de austeridad, para alcanzar el baremo de la consolidación fiscal y, al mismo tiempo, proponer proyectos de política pública al gobierno precisamente en las áreas sociales que han sido devastadas por la austeridad, como lo hace el Banco Mundial con sus proyectos sectoriales sociales, por ejemplo lo siguiente:

En particular, el GBM informará las políticas para limitar la expansión de la masa salarial pública, mejorar las adquisiciones públicas, racionalizar los subsidios energéticos y aumentar la eficiencia del gasto social... el GBM brindará apoyo justo a tiempo para fortalecer la capacidad de las instituciones y los marcos regulatorios nacionales para aumentar las inversiones público-privadas en proyectos clave de desarrollo (World Bank, 2019, pág. 23).

Es decir, a renglón seguido de la austeridad debe venir la privatización a través de la vía de las Alianzas Público-Privadas. De esta manera, el Banco Mundial puede diseñar su estrategia de intervención de la siguiente forma:

Impulsar el capital humano y proteger a los vulnerables: Ampliar el acceso a oportunidades económicas y generadoras de ingresos será fundamental para desarrollar el capital humano y proteger a los vulnerables. Mejorar el acceso a los servicios básicos y a una educación de calidad, así como abordar la desnutrición y el retraso del crecimiento, son particularmente cruciales para desarrollar el capital humano. En este contexto, proteger a los vulnerables a través de programas sociales bien focalizados es una piedra angular de los esfuerzos en curso para aumentar la eficiencia de la inversión pública y permitir una consolidación fiscal. (World Bank, 2019, pág. Sumario Ejecutivo).

Puede apreciarse que “ampliar el acceso a oportunidades económicas”, “desarrollar capital humano”, “proteger a los vulnerables”, “reducir la inversión pública” y “permitir la consolidación fiscal” y “programas sociales bien focalizados”, están dentro del mismo registro teórico y normativo del Banco Mundial. Empero, se tratan de conceptos antitéticos y que es imposible que coexistan de manera coherente y lógica dentro de una misma matriz de pensamiento. Ampliar el acceso a oportunidades económicas al mismo tiempo que se reduce la inversión pública y se imponen duras medidas de austeridad fiscal no suena coherente porque, efectivamente, no es lógico. Como se había indicado de forma previa, la matriz teórica del Banco Mundial, al igual que aquella del FMI, es ideológica.

Antes del ajuste por supuesto que había pobres, pero no necesariamente eran vulnerables. Los vulnerables son una creación específica del ajuste, son su resultado. Pero los “vulnerables” no necesitan de protección. No necesitan de “superhéroes”. Los “vulnerables” del Banco Mundial lo que necesitan es que se cumplan sus derechos, que se respeten sus libertades, que se garanticen sus condiciones de vida y, para lograr ello, sería necesario suspender de forma definitiva el ajuste.

Focalización y sectorialización de las políticas públicas

Las políticas públicas, en virtud de su contenido ético, no pueden focalizarse y, tampoco, pueden territorializarse sin perder su esencia ética. Aquello que sí puede ser focalizado son las actividades de un conjunto específico de proyectos sociales. Estos proyectos asumen la forma de política pública, pero no son política pública. Son mecanismos diseñados para intervenir, integrar, disciplinar, controlar determinados sectores con un fin específico. Ese fin es, por supuesto, el ajuste.

Los proyectos del Banco Mundial que asumen la forma de políticas públicas sin serlo realmente, son comprensivos, extensivos y expansivos. Tienen un formato que les permite adecuarse a las circunstancias específicas de un sector social. No tienen la rigidez de la consolidación fiscal sino la flexibilidad de una estrategia política diseñada como si fuese prêt-à-porter. Por ello, tienen una especie de “economía de escala institucional” y pueden diseñarse para políticas de salud, o cambio climático, o género, o pueblos indígenas, indistintamente.

El Banco Mundial puede generar cobertura hacia sectores políticamente delicados y altamente sensibles, y en donde hay un desplazamiento de las políticas públicas por políticas de intervención. Por tanto, la focalización, en realidad, es una estrategia política que agrega flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de mimesis al ajuste y, a partir de ello, puede construir el *consenso del ajuste*. Gracias a la focalización se puede expandir la cobertura de un proyecto hacia sectores sociales políticamente claves como son los movimientos de mujeres o los movimientos indígenas, entre otros.

La focalización también permite a los proyectos del Banco Mundial su territorialización. Es por ello que son proyectos que intentan conocer lo más exhaustivamente posible el territorio como espacio de disputa, control y dominio.

En el territorio se vive de forma directa los efectos de la consolidación fiscal. El FMI no tiene la menor idea de lo que sucede en los territorios, pero, en cambio, el Banco Mundial es una especie de infantería del ajuste. Es el encargado de tomar el territorio para el ajuste.

De esta forma, el Banco Mundial puede integrar a mujeres, jóvenes, pueblos y nacionalidades indígenas, educación, desnutrición infantil, entre otros, a la lógica del ajuste, por ejemplo: “La atención a la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental se tratan como una cuestión transversal en el CPF y son relevantes para el logro de la prosperidad compartida y la reducción de la pobreza”. (World Bank, 2019, pág. 20). ¿De qué forma la transversalización de la igualdad de género pueda generar “prosperidad compartida” cuando el género es un discurso políticamente fuerte? El Banco Mundial no lo menciona, pero se supone la respuesta: a través de la consolidación fiscal.

Lo mismo con un tema sensible como es la desnutrición infantil: “para sectores relevantes como el agua, la educación, la salud y la agricultura ... esto sentará las bases para una posible operación futura que aborde directamente el retraso del crecimiento y la malnutrición” (World Bank, 2019, pág. 28).

Para erradicar la desnutrición infantil se requiere de una fuerte inversión pública, sobre todo en los sectores rurales que no tienen ni agua potable ni saneamiento ambiental. Empero, ¿cómo realizar una inversión pública en el sector rural para erradicar la desnutrición infantil si el FMI ha impuesto como condicionalidad estructural la disminución de la inversión pública? ¿No es acaso un doble discurso aquel del Banco Mundial?

Esta intervención en áreas delicadas y problemáticas suscita contradicciones entre el ajuste estructural, la política pública y la intervención del Banco Mundial. En efecto, ¿qué puede hacer el Banco Mundial que no pueda hacer la autoridad sanitaria nacional en materia de erradicación de la desnutrición infantil? ¿Por qué necesitaría recursos la autoridad sanitaria nacional para gasto corriente cuando este gasto ya

está presupuestado y, además, ya está cubierto en el presupuesto nacional de acuerdo a la normativa vigente y, por otra parte, está prohibida su contratación porque no se puede contratar deuda externa para gasto corriente? Si se necesita gasto de capital para la estrategia nacional de erradicación de la desnutrición, ¿no sería quizá más conveniente que el Banco Mundial financie los proyectos de inversión que constan en el Plan Plurianual de Inversiones? Pero ahí subyace una contradicción, si el Banco Mundial financia los proyectos del Plan Plurianual de Inversiones, ¿qué pasaría con la estrategia PIMA desarrollada en el ajuste por el FMI que descarta ese tipo de intervención? ¿Qué pasaría con las metas de la consolidación fiscal que establecen una disminución radical de la inversión pública?

Es decir, en este caso de una intervención tanto sectorial como territorial, como es la erradicación de la desnutrición infantil, por supuesto que todo tipo de apoyo de la cooperación internacional es bienvenido para apoyar estos esfuerzos siempre y cuando se sometan al ordenamiento jurídico nacional, pero en esta ocasión no se trata de apoyar esfuerzos nacionales desde el Estado sino de *desplazarlos*.

El Banco Mundial asume una política pública, pero por fuera del Plan Nacional de Desarrollo, por fuera de las Agendas Sectoriales, por fuera de la Agenda de los Consejos por la Equidad, por fuera del Plan Anual de Inversiones. La idea de la cooperación internacional y el financiamiento al desarrollo debería ser fortalecer la política pública, no debilitarla.

Pero la sectorialización y territorialización del ajuste implican el debilitamiento de la política pública y la transferencia de responsabilidades de esta política pública hacia actores internacionales.

La reforma sectorial del Banco Mundial: consideraciones teóricas y epistemológicas

Ahora bien, al *efecto desplazamiento* del Estado de las políticas públicas, y el *efecto vaciamiento* de todo contenido ético a las políticas públicas para convertirlas simplemente en conjunto de actividades con pretensión de ser políticas públicas, el Banco Mundial, necesita un marco teórico y epistemológico desde el cual diseñar su intervención sobre la sociedad y sus instituciones.

De la misma manera que el FMI tenía el marco teórico del *neoinstitucionalismo económico* de Douglass North, O. Williamson, entre otros, el Banco Mundial también necesita de su propia epistemología para articular de forma coherente y articulada su intervención sobre el tejido social. Estas coordenadas teóricas deben empatar epistemológicamente con aquellas del FMI para que su intervención conjunta sea armónica y coherente.

De todos los conceptos teóricos y epistemológicos con los cuales el Banco Mundial justifica su intervención, hay uno que es epistemológicamente fuerte y sobre el cual el Banco Mundial articula esa intervención. Ese concepto es: el *capital humano*.

El desarrollo teórico y epistemológico del concepto *capital humano* lo hizo uno de los teóricos más importantes del neoliberalismo: Gary Becker. En ese sentido, Becker afirma lo siguiente:

El corazón de mi argumento es que el comportamiento humano no está compartimentado, a veces está basado en la maximización, a veces no, a veces es motivado por preferencias estables, a veces por preferencias volátiles, a veces da como resultado una acumulación óptima de información, a veces no. Más bien, se puede considerar que todo comportamiento humano involucra a participantes que

maximizan su utilidad, un conjunto estable de preferencias y acumulan una cuenta óptima de información y otros insumos en una variedad de mercados, comprendiendo el comportamiento que durante mucho tiempo había sido buscado y eludido por Bentham, Comte, Marx, y otros. (Becker, 1995, págs. 13-14).

Según Becker, las personas, independientemente de sus contingencias, particularidades culturales e ideologías, siempre tienen un “conjunto estable de preferencias” y son susceptibles de calcular eficientemente, con la información disponible en el mercado, lo mejor para ellos, esto abre la posibilidad de que es posible estudiar sus comportamientos como si fuesen un patrón predecible.

Ello nos permite intuir que el marco teórico del Banco Mundial pertenece al mainstream ortodoxo de la economía dominante. Es decir, tanto el FMI como el Banco Mundial comparten los mismos supuestos teóricos de base desde los cuales interpretan y actúan sobre la realidad del mundo, en este caso, se trata del *neoliberalismo*. El concepto de *capital humano* abre la posibilidad para intervenir sobre la subjetividad humana a partir de la noción de *comportamiento*. Es precisamente por ello que este concepto se corresponde con la praxis del Banco Mundial que busca adecuar los cambios institucionales que se habían analizado previamente, con los cambios en la conducta humana que le sean correlativos.

Mientras que la teoría económica liberal consideraba a los seres humanos como átomos libres que actuaban en función de su propia racionalidad y autonomía para conseguir el máximo posible de la utilidad que les podría ofrecer el mundo, el concepto de *capital humano* cierra esa libertad porque permite inscribir la subjetividad como materia prima de una intervención específica habida cuenta de que son patrones predecibles.

En el texto *Irrational Behavior and Economic Theory*, Becker escribe lo siguiente:

Incluso las unidades de decisión irracionales deben aceptar la realidad y no pueden, por ejemplo, mantener una elección que ya no estaba dentro de su conjunto de oportunidades. Y estos conjuntos no están fijos ni dominados por variaciones erráticas, sino que son cambiados sistemáticamente por diferentes variables económicas: un aumento compensado en el precio de algunos productos básicos desplazaría las oportunidades de consumo hacia otros .. (Becker, 1995, pág. 31).

Ahora bien, más allá del debate teórico que pueda suscitarse al respecto, cabe indicar que esta precisión epistemológica de Becker es importante para comprender el sentido que tiene para el Banco Mundial su intervención social a través de sus proyectos sectoriales de reforma estructural que buscan desarrollar el *capital humano* porque este es el concepto que le ha permitido al Banco Mundial realizar desde conferencias internacionales de *capital humano* hasta, incluso, proponer un índice global del capital humano (construido, además, con una ponderación arbitraria sobre variables demográficas que no tienen nada que ver con el *capital humano*, (World Bank, 2021a))

Para el filósofo francés Michel Foucault, esta noción de que los individuos, en tanto *capital humano*, “deben aceptar la realidad” es una “definición colosal”, porque:

Becker dice: en el fondo, el análisis económico puede perfectamente encontrar sus puntos de anclaje y su eficacia en el mero hecho de que la conducta de un individuo reponda a esta cláusula: que su reacción no sea aleatoria con respecto a lo real. Vale decir: cualquier conducta que responda de manera sistemática a

modificaciones en las variables del medio debe poder ser objeto de un análisis económico; en otras palabras, cualquier conducta que, como dice Becker, “accepte la realidad”. (Foucault, 2004, pág. 273).

Esta definición permite la intervención y el desarrollo de técnicas sobre el comportamiento que logren inscribir el comportamiento (behavior) humano dentro de un marco analítico que pueda predecir con relativa exactitud sus respuestas a situaciones contingentes; de hecho, la teoría económica creará una disciplina al efecto a la que denomina, precisamente, *economía del comportamiento*, de tal manera que los individuos puedan “aceptar la realidad”, o sea, sean predecibles.

En consecuencia, el concepto del *capital humano* es una elaboración teórica que calza con lo que pretende el Banco Mundial: crear las condiciones de posibilidad institucionales, jurídicas, sociales e históricas para que el ajuste pueda devenir una teoría del desarrollo económico y pueda incidir sobre los comportamientos humanos inscribiéndolos dentro de la estructura ontológica de lo real.

De esta forma se crea un puente epistemológico entre la teoría del cambio institucional del FMI y que se conoce como *desarrollo de capacidades institucionales para el ajuste estructural*, con la subjetividad de la población que debe corresponderse y adecuarse a este cambio institucional a partir del *capital humano*.

Los proyectos de intervención, sobre todo del ámbito social, indican que lo que el Banco Mundial pretende con el concepto de *capital humano* tiene una magnitud y alcance enorme, porque desciende el ajuste de la macroeconomía a la microeconomía, entendiendo a la microeconomía como una teoría económica del comportamiento humano. No es solamente una cuestión teórica, es un cambio de proporciones importantes porque evacúa la responsabilidad del Estado para dar respuestas a problemas estructurales y descarga la resolución de estos problemas sobre las espaldas de cada persona.

El tránsito de la macroeconomía a la microeconomía es uno de los fenómenos más indicativos de las transiciones geopolíticas del capitalismo tardío. Incorpora un *ethos del rendimiento* en el cual las personas son obligadas a asumirse como *sujetos de rendimiento*, así, como lo expresa el filósofo Byung-Chul Han:

El sujeto del rendimiento está sometido a la presión de aportar cada vez más. De esta manera nunca se alcanza un punto final y definitivo de la gratificación. Vivir permanentemente con una sensación de carencia y con un sentimiento de culpa. Como no solo se compite con otros, sino sobre todo consigo mismo, trata de superarse a sí mismo...El sujeto del rendimiento está cansado de sí mismo, agotado de sí mismo. Totalmente incapaz de salir de sí se enquistaba en sí mismo ... (Han, 2022, pág. 72).

En términos de teoría económica se trata de la denominada “revolución neoclásica” y que se produjo casi de manera concomitante con la crisis de recesión e inflación de los años setenta del siglo pasado y del fin del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods y que, de hecho, fundamenta los criterios epistemológicos del FMI y del Banco Mundial:

El cambio en la formulación de políticas macroeconómicas que, finalmente, provocó la inflación mundial fue impulsado por varios acontecimientos interrelacionados en la corriente principal del pensamiento económico. Esos acontecimientos en conjunto constituyeron una revolución “neoclásica” en la economía. La esencia de esta revolución fue la proposición de que el desempeño

macroeconómico replica el comportamiento de un "agente representativo" inmortal con una previsión perfecta de todos los datos relevantes y limitado únicamente por el ingreso y la tecnología. (IMF & Boughton, 2000, pág. 25).

Si el FMI pretende cambiar las instituciones en virtud de su enfoque de *desarrollo de capacidades institucionales*, el Banco Mundial trata, de su parte, de crear, consolidar, expandir y fomentar los comportamientos humanos de ese "agente representativo" de la economía neoclásica que va del *homo economicus* al *sujeto del rendimiento*. De la *biopolítica* a la *psicopolítica*.

No es ya solamente la reducción de la pobreza aquello que consta en su divisa, ahora es la creación del *capital humano*, de *sujetos de rendimiento* cuya expresión más importante es la ideología del *emprendurismo*. Ambos procesos empatan y se engranan de manera perfecta en sus proyectos de desarrollo. Así, el ajuste no solo que produce cambios institucionales sino también los comportamientos humanos que le son necesarios y correlativos.

Por ello la preferencia del Banco Mundial a desarrollar proyectos de educación, salud, o para mujeres o pueblos indígenas, porque quiere incidir en la subjetividad de las poblaciones a partir de la noción de *capital humano* y crear sociedades aptas para el ajuste.

Entre la estrategia y el concepto de *capital humano*, se adecúan, definen y engranan, además, otros conceptos que han sido trabajados desde la teoría económica y sociológica por el Banco Mundial, sobre todo aquellos de *oportunidades*, *capital social*, *capital natural*, *capital digital*, entre otros.

El mercado necesita de personas que procesen su lógica sin dificultad y que entiendan la dinámica de los precios relativos. El mercado excluye a todos aquellos comportamientos que no son coherentes con sus dinámicas. Por ejemplo, no hay y no puede haber comportamientos ni solidarios ni éticos en el mercado. En consecuencia, para el Banco Mundial, cuando se trata de reducción de la pobreza, se trata también de fracturar el tejido social, comunitario, cooperativo y solidario para crear, sobre esa ruptura comportamientos humanos más estratégicos y más acordes con la competitividad y productividad del mercado.

La intervención social y la sectorialización del ajuste

Una de las primeras coordenadas que permiten situar a los proyectos de intervención sectorial en el área social es aquel de protección ante el ajuste: "no puede permitirse que el ajuste fiscal afecte a la población más vulnerable" (Banco Mundial, 2023, pág. 48). En muchas páginas de los informes del Banco Mundial y del FMI siempre existe esa preocupación por la población vulnerable.

Si el objetivo de los proyectos sectoriales de intervención social del Banco Mundial tiene que ver con la "población vulnerable" cabe preguntarse: ¿Qué es y por qué se produce esa "vulnerabilidad"? Y la primera respuesta es que esa situación de vulnerabilidad es una creación y producción del ajuste. En efecto, es el ajuste el que crea esa vulnerabilidad o, en todo caso, la exagera. Si el ajuste desaparece, también desaparece la presión sobre la población y la vulnerabilidad cede.

Antes del ajuste por supuesto que existía población pobre. También existía población en extrema pobreza. Hay una población vulnerable a situaciones de violencia patriarcal y machista, mientras que otros segmentos de la población están sometidos a la discriminación y racismo producto de aquello que el pensador

peruano Aníbal Quijano denominaba la “colonialidad del poder”; pero todos ellos ahora se convierten en víctimas directas del ajuste. Son las políticas de austeridad las que exacerban, agravan y profundizan sus condiciones de pobreza, miseria, violencia y vulnerabilidad.

En virtud de que el Estado necesita recursos importantes para generar políticas públicas para atender a esa población pero que el ajuste prohíbe el gasto público y obliga a realizar ahorros forzosos para destinarlos a los *activos de reserva*, entonces no hay presupuesto público para ayudar a esa población; así, sus condiciones de vida se deterioran, pero esta vez como consecuencia directa del ajuste. Antes del ajuste eran poblaciones que al menos tenían una mínima política social y una política económica que no los castigaba tan duramente como el ajuste.

Es por ello que en los documentos del FMI y del Banco Mundial la recurrencia a los costos sociales del ajuste es reiterativa, así como lo es la preocupación de la focalización del gasto social para mitigar esos efectos del ajuste.

Ahora bien, en esa población hay sectores políticamente importantes como son los movimientos políticos de mujeres y los movimientos indígenas. Son sectores que pueden movilizarse políticamente, como en efecto lo han hecho y, justo por eso, pueden poner en riesgo el *consenso del ajuste*. Para proteger ese consenso y evitar desbordes que pongan en peligro el programa de consolidación fiscal el Banco Mundial diseña proyectos específicos para esos sectores como *estrategias de contención política*.

En consecuencia, la visión de “protección a los vulnerables” de los costos del ajuste fiscal se asume como una tarea política que controle los desbordes, que efectivamente sucedieron, y que discipline a la población dentro de las exigencias del ajuste y del *capital humano*.

Una segunda coordenada es considerar al ajuste como una “oportunidad”, porque, según el Banco Mundial, mitiga las presiones fiscales, restaura los equilibrios macroeconómicos y permite el despliegue y desarrollo del mercado. Esta visión dicotómica tiene que ver con la estructura metodológica de sus proyectos de desarrollo en donde a cada amenaza le corresponde una oportunidad y a cada debilidad una fortaleza. Entre estas dos coordenadas de oportunidades y amenazas se sitúan y ejecutan los proyectos de intervención social del Banco Mundial.

El enfoque de protección o la focalización como estrategia de contención política

El enfoque de “protección” segmenta a la sociedad en aquellos que pueden hacer frente al ajuste y los vulnerables al ajuste. La “población vulnerable” según el Banco Mundial, son los hogares encabezados por mujeres, los niños, las personas que viven con alguna discapacidad o en situación de movilidad humana, y los pueblos indígenas (Banco Mundial, 2023, pág. 74).

Ahora bien, esta segmentación fractura las solidaridades sociales y, obviamente, la deontología de los derechos y principios constitucionales. También fragmenta el sentido de la planificación nacional y de la política económica, así como las políticas públicas y las agendas intersectoriales, pero es evidente que en esta visión subyace un enfoque de jerarquización, brechas, calidad de gasto, entre otros.

Sin embargo, con relación a estas “poblaciones vulnerables”, la Constitución ha establecido los *Consejos nacionales de igualdad* como órganos responsables de

asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Estos Consejos de Igualdad formularán políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades y movilidad humana y forman parte de la función ejecutiva (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 92 Art. 156). Son los Consejos Nacionales de igualdad quienes son responsables de que los derechos se apliquen, se garanticen y se vigilen para el caso específico de estas poblaciones.

Pero el Banco Mundial pasa de largo con respecto a los *Consejos nacionales de igualdad*. No los menciona ni los toma en consideración para ninguno de sus proyectos sectoriales sociales, lo que no deja de ser una paradoja y una contradicción porque serían justamente estos Consejos nacionales de igualdad que tienen rango constitucional, quienes deberían constituirse en los canales por los cuales fluya la cooperación del Banco Mundial (hay una excepción, en el proyecto de pueblos y nacionalidades indígenas se toma en cuenta de forma parcial y circunstancial para una sola de las actividades previstas al Consejo nacional de igualdad de pueblos y nacionalidades).

Ahora bien, si el Banco Mundial prescinde de la arquitectura institucional más importante del país para llevar adelante sus proyectos de reforma sectorial social, es porque su interés no es social sino político, en el sentido de asegurar las condiciones que permitan el éxito del programa de consolidación fiscal del FMI.

Por ello, sus proyectos sociales son fragmentados, segmentados y jerarquizados. Son proyectos que se construyen por fuera de la deontología de los derechos y que quieren desplazar al Estado. El carácter de segmentación se aprecia claramente en el *enfoque de protección*. Para el Banco Mundial hay una población vulnerable a la que hay que proteger del ajuste, pero también hay otra población que también es vulnerable, pero a la que no hay que proteger del ajuste. ¿Por qué? Porque, según el baremo del Banco Mundial y del FMI, son clases medias o sectores similares que, supuestamente, tendrían los recursos suficientes para asumir el costo social del ajuste. Pero según la Constitución todos los ciudadanos tienen derechos que deben ser cumplidos y garantizados. Por eso la Constitución es tan prudente al momento de establecer las vulnerabilidades y por ello crea los Consejos nacionales para la igualdad.

Pero el Banco Mundial considera que incluso entre los pobres y vulnerables hay que escoger entre ellos a quién proteger del ajuste y a quién no, porque las políticas de austeridad impiden la utilización de recursos fiscales para protegerlos a todos. La respuesta del Banco Mundial, como puede ya advertirse, es la focalización:

De acuerdo con los exámenes en curso del gasto en los sectores sociales (salud y educación), en el MCE (Marco de Cooperación con Ecuador) se destaca la importancia de mejorar la identificación de los beneficiarios y la consiguiente focalización rigurosa del gasto social en un contexto de incertidumbre macroeconómica. (Banco Mundial, 2023, pág. 81)

Es tan fuerte la visión de la focalización que se convierte, en sí misma, en un proyecto específico: “el proyecto Fortalecimiento de los Programas Sociales en Ecuador tiene como objetivo mejorar la focalización de programas sociales específicos” (Banco Mundial, 2023, pág. 81). La focalización permite la convergencia de los criterios que el Banco Mundial tiene para la política pública: eficiencia, toma de decisiones basada

en evidencia, calidad de gasto, ganancia social, financiamiento basado en resultados, cierre de brechas, desempeño y aprendizaje. La focalización se convierte en *criterio rector* de la visión del Banco Mundial con respecto a las políticas públicas. Por ello, uno de los instrumentos claves para la focalización es el *registro social*. Con esa información el Banco Mundial puede clasificar a aquellos a los que hay que proteger de aquellos que no. Cabe recordar que el “registro social” fue un punto de referencia estructural en el Acuerdo SAF-2020 (IMF, 2020b, pág. 88).

Ahora bien, la política social es uno de los componentes claves del Plan Nacional de Desarrollo y se financia con gasto corriente y gasto en inversión pública. La Constitución y las leyes del país prohíben la contratación de deuda pública externa para el financiamiento del gasto corriente. Además, la política social forma parte de agendas intersectoriales y su financiamiento está previsto en el Presupuesto General del Estado. Uno de sus componentes centrales es la nómina pública que, en un 80% está orientada a política social, administración de justicia, equidad social y seguridad interna y externa.

Resulta que este marco legal e institucional es incongruente con la posición del Banco Mundial con respecto a la política social, porque el Banco Mundial establece de forma clara que: “apoyará las políticas tendientes a limitar la ampliación del gasto salarial en el sector público”, en ese sentido el Banco Mundial “respaldará un programa de reformas para revisar las políticas de salarios del sector público, reducir los gastos fiscales ... (Banco Mundial, 2023, págs. 65-66).

Si el Banco Mundial está por la reducción de la inversión pública, la reducción de salarios públicos, la reducción de gastos fiscales, la eliminación de subsidios y la transferencia de activos públicos al sector privado bajo la forma de APP, entonces es lógico suponer que todos sus proyectos de política social van a trabajar en esa dirección. Es decir, que los proyectos, consultorías y estudios analíticos del Banco Mundial, siempre estarán alineados con el programa de ajuste.

Si se imponen en varias áreas, significa que esas áreas serán objeto de intervención con el fin de armonizarlas al ajuste y lograr su convergencia sectorial. Si bien algunos proyectos son plausibles, necesarios y complementan los esfuerzos de las políticas públicas, también es cierto que ninguno de ellos está desconectado del objetivo principal que es el ajuste y la reforma estructural. Estos criterios son los que definen la intervención sectorial del Banco Mundial en el sector social. Así, la intervención del Banco Mundial en el sector social contribuye a desarmar al Estado y debilitar las políticas públicas.

Los proyectos sectoriales: educación y salud

Como se había indicado, la noción epistemológica que estructura la visión del Banco Mundial es el *capital humano*. En consecuencia, esta visión va a estructurar y definir sus proyectos sectoriales en educación, así como los respectivos estudios, consultorías y análisis. El enfoque de capital humano siempre está asociado, en el Banco Mundial, al enfoque de protección a la población vulnerable, de hecho, uno de los ejes de su intervención es, precisamente “impulsar el capital humano y proteger a las poblaciones vulnerables” (Banco Mundial, 2023, pág. 56).

El *capital humano* se alcanza, según el Banco Mundial con “acceso a servicios básicos” y con “educación de calidad”, así como con la resolución de los problemas de desnutrición, lo que por supuesto que es coherente y suscita el consenso porque

no se puede estar en desacuerdo con este análisis. Sin embargo, la parte problemática es cuando el Banco Mundial adscribe esta estrategia con “intervenciones eficaces en función de los costos” para “reformas políticas prioritarias” que permitan “orientar las “decisiones sobre intervenciones integrales para impulsar el capital humano” (Banco Mundial, 2023, págs. 74-75).

¿Qué son estas “intervenciones integrales” que “impulsan el capital humano” ?, pues se trata de una “inversión en capital humano, en consonancia con las necesidades del mercado” para “dinamizar el mercado laboral mientras la economía se desplaza hacia el crecimiento impulsado por el sector privado” (Banco Mundial, 2023, pág. 111). Y, ¿cómo se logra eso? Pues, a través de “mejorar la eficiencia y la transparencia del sector fiscal y público” para liberar recursos “que permitan garantizar la sostenibilidad de los avances sociales y fortalecer el capital humano” (Banco Mundial, 2023, pág. 62), en otros términos, asegurar el cumplimiento del programa y las metas de la consolidación fiscal del FMI por la vía de la privatización de la educación.

Entonces “esto sumará a los esfuerzos por mejorar la asignación eficaz del presupuesto público y la sostenibilidad financiera de los servicios básicos para el capital humano (por ejemplo, servicios sociales y de salud, educación y nutrición)” (Banco Mundial, 2023, pág. 113). Cuando el FMI y el Banco Mundial mencionan a la “sostenibilidad financiera” hacen referencia a la privatización y la desregulación.

Puede, por tanto, visualizarse la maniobra táctica y estratégica del Banco Mundial: primero logra el consenso cuando establece la relación entre servicios básicos, educación de calidad y erradicación de la desnutrición con el concepto de capital humano. Una vez conseguido el consenso, el Banco Mundial indica que es necesaria una intervención integral para asegurar los recursos para impulsar la formación y el desarrollo del capital humano, esa intervención integral no es otra cosa que el ajuste que, en este caso, supone la privatización y la desregulación.

Así, en el caso de la educación hay el diseño de una política pública y el cumplimiento de la garantía del derecho a la educación lo que está en juego. El Banco Mundial interviene en el sector de la educación desde la noción de *capital humano*, pero, como se había indicado, desde una visión táctica y estratégica para, finalmente, asegurar al programa de consolidación fiscal del FMI y lograr la privatización de este sector.

Pero, el capital humano es un concepto que está en contradicción con los principios rectores de la Ley Orgánica de la Educación Intercultural. Cabe entonces preguntarse si la intervención del Banco Mundial en los diferentes proyectos de educación tomó en consideración los principios éticos de la Ley de Educación Intercultural del país y la respuesta, por supuesto, es obvia. Nunca lo hizo.

Sin embargo, aquello que llama la atención es la contradicción constitucional para la contratación de los créditos para los proyectos sociales del Banco Mundial, porque, como se ha indicado ya, no se puede contratar crédito externo para gasto corriente, y esta línea de trabajo del Banco Mundial es, casi exclusivamente, gasto corriente. Entonces, ¿puede el Banco Mundial a apoyar una política pública que implique gasto corriente?

La única posibilidad es de que se traten de créditos no reembolsables pero inscritos dentro de la Agenda Sectorial de Educación que forma parte del Plan Nacional de

Desarrollo y en concordancia con los principios de la Ley de Educación Intercultural. Sin embargo, el Banco Mundial trabaja para desarticular esas Agendas Nacionales y también el Plan Nacional de Desarrollo porque su objetivo de largo plazo es la privatización de la educación y la desregulación del sector, por lo que los créditos del Banco Mundial desvirtúan el desarrollo normal del sector.

En efecto, el Banco Mundial, con respecto a los proyectos de educación indica que “apoyará inversiones que tengan como objetivo aumentar las tasas de inscripción en institutos que ofrezcan programas relevantes y de calidad” para “cerrar las brechas de aprendizaje y brindar igualdad de oportunidades de acceso universal” (World Bank, 2019, pág. 29); y eso puede lograrse, a través de la promoción de “inversiones que involucren al sector privado en la optimización de los planes de estudio y la orientación profesional de las instituciones educativas en función de las habilidades buscadas” (World Bank, 2019, pág. 29); en otros términos, el Banco Mundial trabaja para lograr la privatización del sector educativo y su focalización para aquella población en la que, por diferentes circunstancias, no cabría la privatización (es decir, los vulnerables).

Es en función de este enfoque que el Banco Mundial desarrolló dos proyectos claves en el sector educativo:

El proyecto *Apoyo a la Reforma Educativa en Circuitos Focalizados* está contribuyendo a la ampliación de la capacitación de docentes y directores, el fortalecimiento de la gestión escolar y la evaluación de los impactos de la reforma centrándose en cinco resultados principales: (i) cobertura/graduación; (ii) inclusión de niños vulnerables en edad escolar; (iii) calidad del aprendizaje; (iv) implicaciones de equidad (incluido el género); y (v) eficiencia en la asignación de recursos (World Bank, 2019, pág. 30)

El otro proyecto importante para este sector fue:

El proyecto de *Transformación de los Institutos Técnicos y Tecnológicos Terciarios* tiene como objetivo aumentar la matrícula y la permanencia en programas técnicos y tecnológicos públicos que se diseñan e implementan en colaboración con los empleadores. También busca fortalecer la gestión institucional de la educación terciaria técnica y tecnológica. El proyecto fomenta vínculos más sólidos entre los institutos y el sector privado mediante el desarrollo de herramientas para comprender mejor las brechas de habilidades. (World Bank, 2019, pág. 30).

Eficiencia, calidad de gasto, brechas, vínculos con el sector privado, en fin. Es el despliegue de la metodología del Banco Mundial en el territorio de las políticas públicas en educación.

¿Qué pasó con el sector educativo luego del ajuste y de los proyectos del Banco Mundial? El ajuste impactó de tal manera sobre este sector que produjo incremento de la deserción escolar, deterioro de la infraestructura escolar, bajos niveles de aprendizaje, mayor número de niños, niñas y adolescentes vinculados al mundo laboral; alto número de jóvenes que no pudieron ingresar ni a la universidad ni al mercado laboral, los niños y jóvenes que fueron expulsados de la escuela, que no fueron admitidos en la universidad y que no se pudieron integrar al mundo laboral por el ambiente de recesión provocado por las medidas de ajuste del programa del FMI, finalmente fueron la materia prima del crimen organizado y los grupos delictivos que se tomaron el país en esa coyuntura.

Al ser objeto de las políticas de austeridad y de reducción de nómina, el sector de educación conjuntamente con aquel de la salud, fueron los que más sufrieron las consecuencias del ajuste y se debilitó la capacidad institucional del Estado para asegurar el derecho humano a la educación. El desmantelamiento de la infraestructura pública en salud acusó sus niveles más bajos. Escuelas sin siquiera acceso a agua potable porque no había los recursos para pagarla. Niños, niñas y adolescentes que acudían a escuelas públicas totalmente desmanteladas y sin posibilidad de tener recursos escolares mínimos porque el ajuste redujo los niveles de inversión pública en educación. Universidades que tuvieron que suprimir programas de investigación y despedir profesores con altos niveles académicos, porque el ajuste redujo sus ingresos.

Los proyectos sectoriales en educación, por parte del Banco Mundial fueron, además, los siguientes:

- Apoyo a la reforma educativa en circuitos específicos (P152096)
- Programa Piloto para Ensayar Programas de Capacitación en Realidad Virtual para Carreras Tecnológicas y Técnicas de Educación Superior (P167854)
- Graduados y Educación Superior (P172781)
- Proyecto de Transformación de Institutos Técnicos y Tecnológicos Terciarios (P157425)

La intervención sobre la salud: los proyectos sectoriales en salud tienen para el Banco Mundial la ventaja que permiten la territorialización del ajuste. En efecto, conjuntamente con la focalización emerge de forma nítida la territorialización en este tipo de proyectos sectoriales en salud, porque implica un acercamiento directo a las condiciones de vida de la población y al examen de esas condiciones de vida en el territorio.

Así, las políticas de salud pública se convierten en el mejor mecanismo para territorializar el ajuste por la vía de proyectos sectoriales:

Asimismo, se realizará un análisis de la inversión pública en el sector de la salud para garantizar que la asignación de recursos se centre en las zonas y en la población más vulnerable (por ejemplo, aquellos que viven en regiones desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico, los hogares encabezados por mujeres, los niños, las personas con alguna discapacidad o en situación de movilidad humana y los pueblos indígenas). (Banco Mundial, 2023, pág. 81)

Los proyectos en salud desarrollados por el Banco Mundial, fueron los primeros en desarrollarse en el acercamiento de esta entidad al país en el año 2014 y jugaron un rol clave durante el Covid-19. En esa coyuntura desalojaron de la dotación de vacunas del Covid-19 provenientes de Rusia y China, por aquellas provenientes de empresas norteamericanas y europeas.

Al mismo tiempo, lograron desarticular la capacidad del Estado de entregar medicamentos genéricos gratuitos a partir del cierre y clausura de la empresa pública de medicamentos genéricos (Enfarma), y crearon un déficit en los modelos de gestión de los hospitales públicos por falta de recursos para contratar personal e insumos. Esto disparó al sector privado de salud y, en especial, a las empresas de aseguramiento privado en salud.

Hay otro aspecto que es clave en los proyectos sectoriales en salud y es que le crean el espacio adecuado para posicionar el mercado del aseguramiento privado en salud y auspician el mercado de las empresas farmacéuticas al desplazar la obligatoriedad que había de recetar únicamente medicamentos genéricos que, hasta ese entonces, había sido el protocolo estándar en salud pública. Una de las consecuencias de estos proyectos en salud es que trasladó la regulación en medicina prepagada por fuera de la autoridad sanitaria nacional y como parte de las atribuciones de la Junta de Política y Regulación Financiera.

Sin embargo, hay un aspecto en los proyectos sectoriales de salud que es necesario indicar y se trata del acercamiento a la situación personal y las condiciones territoriales de vida de las personas que permiten incidir en ámbitos directos de esa vida en tanto individuo, familia y comunidad o sociedad.

Los proyectos de salud del Banco Mundial no buscan fortalecer ni las políticas públicas de la autoridad sanitaria nacional, ni tampoco buscan mejorar las condiciones de vida de la población, porque el ajuste no se lo permite; pero logran una información de primera mano sobre la estructura psicológica, fisiológica y epidemiológica de las familias y comunidades. Son proyectos que convergen hacia la población más vulnerable y que forma parte de aquello que el Banco Mundial conoce como “registro social”.

Un conocimiento tan exhaustivo sobre una población determinada por una institución que no es el Estado sino que forma parte de una estructura geopolítica y que tiene objetivos específicos de dominación, control y dominio, da cuenta que los proyectos sectoriales en salud del Banco Mundial corresponden a aquello que el filósofo francés Michel Foucault denominaba *biopolítica*.

Al respecto, Foucault indica lo siguiente:

Las disciplinas, por su parte, tenían relación práctica con el individuo y su cuerpo. La nueva tecnología de poder no tiene que vérselas exactamente con la sociedad (o, en fin, con el cuerpo social tal como lo definen los juristas); tampoco con el individuo/cuerpo. Se trata de un nuevo cuerpo: cuerpo múltiple, cuerpo de muchas cabezas, si no infinito, al menos necesariamente innumerable. Es la idea de *población*. La biopolítica tiene que ver con la población, y ésta como problema político, como problema a la vez científico y político, como problema biológico y problema de poder ... he aquí la que, con la tecnología del biopoder, la tecnología del poder sobre *la* población como tal, sobre el hombre como ser viviente, aparece ahora un poder continuo, sabio, que es el poder de *hacer vivir*. (Foucault, *Defender la sociedad*, 2001, págs. 222-223; cursivas en el original).

¿Pueden los proyectos del Banco Mundial, sobre todo aquellos que tienen que ver con salud pública, ser registrados dentro de las prácticas de *biopolítica*, es decir, como mecanismos de control disciplinario de poblaciones determinadas?

Una revisión de los proyectos de salud del Banco Mundial indican que, efectivamente, se estaría ante un ejercicio evidente de *biopolítica* en los términos establecidos y definidos por el filósofo Michel Foucault. Quizá sea conveniente, a futuro, realizar una investigación con más profundidad y que parta de la hipótesis de la biopolítica para aquellos proyectos no solo de salud sino también aquellos sociales del Banco Mundial.

Los principales proyectos, estudios analíticos y consultorías que el Banco Mundial ha realizado en la política sectorial de salud en el periodo de análisis, son los siguientes:

- PHRD Fortalecer la Cobertura Universal de Salud (P175257)
- Financiamiento de la salud y prestación de servicios (P167462)
- Piloto de Salud Digital Fase 2 (606801)
- Segundo AF Proyecto de Vacunación y Respuesta a Emergencias COVID-19 (P178247)
- Proyecto de vacunación y respuesta de emergencia COVID-19 (P173773)
- Sistematización del conocimiento para la recuperación del aprendizaje post COVID en Ecuador (P177943)
- IESS Finanzas en Salud, Prestación de Servicios y Calidad de Atención (P174695)

El gasto social del Banco Mundial

El gasto social es un engranaje importante dentro del programa de consolidación fiscal al extremo de convertirse en punto de referencia estructural dentro del programa de ajuste del FMI. El Banco Mundial, de su parte, pone en marcha y genera los marcos de operación de esta condicionalidad. Su aporte más significativo son las transferencias monetarias condicionadas:

Las transferencias de efectivo han sido la forma más destacada de asistencia social y contribuyeron en un 12 por ciento a la reducción de la pobreza (que había disminuido al 21 por ciento en 2017). (World Bank, 2019, pág. 30).

Las transferencias monetarias condicionadas cumplen con los parámetros de focalización, eficiencia, calidad de gasto, entre otras. El Banco Mundial asume la puesta en operación de esta condicionalidad estructural y ha desarrollado proyectos específicos en este sentido, como el proyecto del Sistema de Red de Seguridad Social:

El proyecto propuesto para el Sistema de Red de Seguridad Social tiene como objetivo mejorar la focalización de programas sociales específicos, haciéndolos menos regresivos y al mismo tiempo ampliar la cobertura a hogares elegibles que actualmente están fuera del sistema. El proyecto incluirá un Instrumento Básico de Diagnóstico (CODI) sobre el marco institucional actual y sobre el diseño de programas clave de protección social. (World Bank, 2019, pág. 31)

Habida cuenta de la dureza del ajuste, la recesión programada y la crisis de empleo e ingresos que provoca el ajuste, para muchos sectores las TMC se convierten en su única opción de ingresos monetarios. Pero deben ingresar al sistema de “registro social” para acceder a estas TMC. La cuestión es que para ingresar a ese registro social deben demostrar no que son pobres, sino que, literalmente, son miserables. Si su consumo de energía eléctrica aumenta porque añadieron, por ejemplo, una lámpara, inmediatamente salen del registro social y ya no pueden acceder a las TMC. Por eso, este mecanismo de TMC es disciplinario, panóptico y obliga a pasar de la pobreza a la extrema pobreza para su acceso. El Banco Mundial fue muy riguroso a la hora de establecer con precisión el *registro social*. Incorporó una serie de criterios eminentemente políticos a una base de datos territorializada que le permitía acceso a una población determinada para el ejercicio de aquello que se ha definido como *biopolítica*. En ese sentido, el Banco Mundial puntualiza lo siguiente con respecto al registro social:

asistencia técnica y financiera para actualizar el registro social de Ecuador a fin de mitigar los errores de inclusión y exclusión, monitorear las fugas y garantizar una graduación oportuna y sin problemas de los beneficiarios fuera del sistema (World Bank, 2019, pág. 31).

En este ámbito social, los proyectos más importantes del Banco Mundial fueron los siguientes:

- Proyecto de red de seguridad social (P167416)
- Digitalización de pagos de transferencias sociales gobierno a persona (G2P) en Ecuador (P175071)

Esta dimensión del gasto social fue ya ampliamente analizada en la séptima parte del presente estudio en especial la gobernanza de la pobreza.

La intervención sobre la sociedad: pueblos indígenas y “etno-desarrollo”

Las fuertes movilizaciones sociales que tuvieron lugar en el mes de octubre del año 2019 generaron una señal importante para el FMI y el Banco Mundial: aquella que daba cuenta de que el ajuste podía estar en peligro.

En efecto, en varios de sus informes y reportes, como se ha hecho ya mención, ambas instituciones se refieren a la trascendencia que tuvieron estas movilizaciones sociales con respecto al programa económico que fueron, de hecho, el motivo por el cual el FMI decidió suspender, súbitamente, sus misiones al país y dar por cancelado de forma anticipada el acuerdo SAF-2019. Se trató, en todo caso, de la primera derrota efectiva a un programa de ajuste producto del descontento social y la movilización popular.

El Banco Mundial, también lo reconoce como puede apreciarse en la siguiente cita:

A principios de octubre de 2019, el Gobierno de Ecuador anunció un fuerte aumento de la noche a la mañana en los precios del combustible que condujo a la declaración del estado de emergencia después de que organizaciones de pueblos indígenas así como de jóvenes desempleados y trabajadores de clase baja y media, realizaran masivas protestas que daban cuenta del descontento y el malestar resultante por la creciente desigualdad y el desempleo, lo que provocó una ruptura entre gobierno y sociedad civil. (World Bank, 2020a, pág. 2)

Hay un consenso en identificar a las organizaciones indígenas como el epicentro del liderazgo social en esas movilizaciones sociales. Si bien el FMI y el Banco Mundial están conscientes del malestar social que provoca el ajuste, también es cierto que harán todo lo posible para que ese malestar social no genere desestabilización política como sucedió en octubre de 2019, porque eso puede provocar el fracaso del ajuste.

Para evitar que el malestar provocado por el programa de ajuste suscite “nuevos disturbios civiles y mayores riesgos de desestabilización” (World Bank, 2020a, pág. 2), el Banco Mundial diseñó un proyecto de desarrollo enfocado específicamente a los pueblos indígenas, que son el núcleo duro de la resistencia social al ajuste. Se trata de un proyecto de “etno-desarrollo” que actúa como una *estrategia de contención y neutralización política* ante la capacidad de movilización y veto social de las organizaciones indígenas.

No era la primera vez que el Banco Mundial diseñaba un proyecto de estas características. Efectivamente, ante la contundencia de las movilizaciones sociales

lideradas por pueblos indígenas en las décadas de los noventa del siglo pasado e inicios del siglo XXI en oposición a las medidas de ajuste, el Banco Mundial llevó adelante el proyecto denominado PRODEPINE:

PRODEPINE, como es comúnmente conocido, hace referencia a un proyecto de desarrollo financiado por el Banco Mundial para pueblos indígenas y afroecuatorianos (Operación P040086), que fue satisfactoriamente implementado entre 1998 y 2003. PRODEPINE se estructuró de tal manera que permitió a las comunidades de pueblos indígenas y afroecuatorianos planificar e implementar inversiones y subproyectos destinados a mejorar su calidad de vida. (World Bank, 2020a, pág. 7).

Aunque el Banco Mundial considera al proyecto PRODEPINE como una experiencia “satisfactoriamente implementada”, la cuestión es que las organizaciones indígenas del país se opusieron a su renovación:

En una asamblea realizada durante la última semana del mes de junio de 2005, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) resolvió solicitar al Estado ecuatoriano ... que no acordara con el Banco Mundial la financiación de la segunda fase del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) (Bretón Solo de Zaldívar, 2005).

Las organizaciones indígenas veían en el PRODEPINE solamente “políticas asistencialistas para tratar de implementar mecanismos de control al movimiento indígena” (ICCI, 2005) y por ello impidieron, en efecto, la continuación de este proyecto de etno-desarrollo.

Sin embargo, gracias a ese experimento en “etno-desarrollo” el Banco Mundial puede, esta vez, poner en marcha una especie de Prodepine 2.0, para desarrollar una estrategia de contención política y neutralización social al interpelante y contradictor más potente que tiene el programa de ajuste del FMI: el movimiento indígena ecuatoriano.

De esta manera, el Banco Mundial diseña el proyecto de *Empoderamiento Territorial Económico de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afrodescendientes y Montubios* (TEEIPAM, por sus siglas en inglés (Operación P173283)), por 40 millones de USD y previsto para el periodo 2020-2026. Este proyecto de etno-desarrollo no está por fuera de las coordenadas del CPF, es decir, se trata de un proyecto que cabe totalmente dentro de la lógica del ajuste. Además, es un proyecto diseñado de forma tan flexible que admite exenciones y excepciones (waivers) de las políticas del Banco Mundial, de tal forma que puede incorporar aquellos temas que el Banco Mundial considere relevantes en su monitoreo, evaluación y continuidad.

Al formar parte integral del CPF 2019-2023 (Marco de Cooperación con el País), es un proyecto que buscará el modo de fortalecer y eslabonarse al programa de consolidación fiscal y de reforma estructural del FMI; es decir, el proyecto TEEIPAM continúa el ajuste con otros medios y a otra escala.

Este proyecto de “etno-desarrollo” condensa, aplica y sintetiza las prácticas de intervención, control, *biopolítica* y disuasión de los proyectos sectoriales de reforma estructural del Banco Mundial. Es uno de los proyectos políticamente más significativos aunque financieramente tenga una importancia marginal con respecto a la cartera total de proyectos del Banco Mundial (representa menos del 1% del total de la cartera de proyectos en el país para el periodo de análisis).

La relación de este proyecto con las movilizaciones sociales de octubre de 2019 es directa como lo reconoce el propio Banco Mundial: “A principios de octubre de 2019, el Gobierno de Ecuador anunció un fuerte aumento de la noche a la mañana en los precios del combustible, lo que provocó protestas masivas”, lo que:

desencadenó una movilización masiva tanto de organizaciones la sociedad civil como de otros miembros agraviados de la población... (World Bank, 2020b, pág. 5)

El Banco Mundial reconoce que el “Gobierno de Ecuador declaró el estado de emergencia después de que miles de manifestantes se enfrentaran con la policía en Quito y Guayaquil, a lo que siguieron 11 días de protestas violentas” (World Bank, 2020b, pág. 5). Ante este “malestar social” se “ha compilado una lista de deseos de cambios de políticas e inversiones y se están llevando a cabo negociaciones con el Gobierno de Ecuador para priorizar las acciones de respuesta.” (World Bank, 2020b, pág. 5). Demás está decir que nunca se cumplieron, por parte del gobierno, ninguna de las demandas que, en esa coyuntura, se habían planteado desde las organizaciones sociales que se movilizaron contra el ajuste, pero este es el contexto social y político que posibilita el diseño y la puesta en marcha de este proyecto TEEIPAM.

Por consiguiente, es lícito encuadrar al proyecto de *Empoderamiento Territorial Económico de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afrodescendientes y Montubios* (TEEIPAM), como parte de las “acciones de respuesta” política ante el malestar al ajuste provocado por las protestas sociales de octubre de 2019.

Es por ello que uno de los componentes claves de este proyecto es la creación de una plataforma de diálogo político entre el gobierno y las organizaciones indígenas para solventar problemas que tienen que ver con el programa económico, vale decir, el ajuste. Con esta plataforma el Banco Mundial intentaba evitar el desborde a la condicionalidad estructural y encausarlo dentro de la institucionalidad existente que, además, es controlada, de una manera u otra, por el Banco Mundial, el FMI y la BMD (Banca Multilateral de Desarrollo).

Es por ello que cuando se define el contrato de préstamo para este proyecto, el Banco Mundial impone como compromiso del país lo siguiente:

(a) el establecimiento y puesta en funcionamiento de una plataforma nacional para la planificación, consulta y diálogo del desarrollo entre organizaciones IPAM (Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios) nacionales o de tercer nivel y actores gubernamentales nacionales, garantizando una cuota del treinta por ciento de representantes femeninas; (b) apoyar la planificación y consulta continua del proyecto a nivel nacional con los líderes del IPAM y facilitar los compromisos del Proyecto a nivel territorial (World Bank , 2021b, pág. 5).

Las organizaciones de tercer nivel son, en la dinámica de los pueblos y nacionalidades indígenas, las organizaciones regionales como Ecuarunari en la sierra, Confeniae en la amazonía y Conaice en la costa del país. Las organizaciones nacionales son la CONAIE (de hecho la más importante de todas), la FEINE (que aglutina a los indígenas evangélicos) y la FENOCIN (que agrupa a organizaciones afroecuatorianas y organizaciones de campesinos). Como puede apreciarse, la dimensión política de este proyecto es evidente. El pedido de que un tercio de esa representación sea asumida por mujeres desconoce la estructura de gobierno de las comunidades indígenas.

Aunque la narrativa del Banco Mundial haga referencia a “aumentar las oportunidades de generación de ingresos” para pueblos indígenas, afroecuatorianos y campesinos de la costa (conocidos como “montubios”) (World Bank, 2020b, pág. 2), la cuestión es que se trata de un proyecto con objetivos básicamente políticos: desarticular las resistencias y oposiciones al programa económico del FMI, al cambiar de andarivel las preocupaciones de las organizaciones indígenas hacia pequeños proyectos de desarrollo económico. Esta estrategia que ya se llevó adelante con el proyecto PRODEPINE, intenta convertir a las organizaciones indígenas en una suerte de semilleros o incubadoras de emprendimientos en la línea del capital humano y capital social del Banco Mundial. De esta forma desvirtúa su razón de ser y las adscribe a las dinámicas del emprendurismo y del capital humano.

El proyecto TEEIPAM, como no puede ser de otra manera, está “alineado con el Marco de Asociación País (CPF) para el año fiscal 2019-23 para Ecuador, que busca apoyar tanto los fundamentos para el crecimiento sostenible e inclusivo como la protección de los grupos vulnerables”. (World Bank, 2020b, pág. 7). En otros términos, no puede ser asumido ni comprendido por fuera del ajuste y la consolidación fiscal.

La estructura política de este proyecto de “etno-desarrollo” se comprende mejor al analizar sus componentes específicos:

- (i) el establecimiento y puesta en funcionamiento (identificación de partes interesadas, costos logísticos y secretaría) de plataformas nacionales y territoriales para el diálogo entre líderes de los IPAM (Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios) y funcionarios gubernamentales en ambos niveles, planificar e implementar inversiones alineadas con los IPAM; (ii) elaborar subproyectos de gobernanza y medios de vida para los IPAM; (iii) promover el acceso a financiamiento, educación superior y oportunidades de empleo para los IPAM mediante la conexión de las empresas de los IPAM con instituciones financieras y apoyándolas para cumplir con los requisitos, programas de tutoría y becas (World Bank, 2020c, pág. 8).

Establecer “plataformas nacionales y territoriales para el diálogo entre pueblos indígenas y funcionarios gubernamentales” cuando existe ya la arquitectura institucional para ello, como es el caso de la Secretaría de la Gestión de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de la Presidencia de la República, o el Consejo nacional para la igualdad de pueblos y nacionalidades indígenas, significa asumir un rol político de mediador directo entre las organizaciones indígenas, el gobierno y el ajuste pero sin tener ningún aval previo ni a nivel político ni organizativo. Se trata de una tarea delicada porque, habitualmente, las organizaciones indígenas como CONAIE, FEINE o FENOCIN no necesitan de esa intermediación para dialogar con los gobiernos o actuar sobre el sistema político. Tienen por sí mismos el peso político suficiente para hacerlo.

Además, los subproyectos de “gobernanza y medios de vida” en un contexto de más de dos décadas desde el proyecto PRODEPINE da cuenta que el Banco Mundial aún está constreñido a una visión asistencialista que no tiene nada que ver con el enorme peso político que han acumulado las organizaciones indígenas en ese periodo. De hecho, las organizaciones indígenas son la segunda fuerza política territorial del país y una de las fuerzas políticas más importantes dentro del sistema político. De ahí que este proyecto evidencie una falta de lectura y comprensión con respecto a la

trayectoria política de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas de las últimas décadas.

El proyecto está construido a escala del anterior proyecto PRODEPINE pero esta vez incorpora directamente un vector político, aquel de las “plataformas de diálogo” entre la dirigencia indígena y el gobierno.

Eso puede apreciarse de los componentes y subcomponentes que lo estructuran:

- Componente 1: Fortalecimiento de la gobernanza y la planificación de inversiones para el desarrollo del IPAM [USD 2,5 millones].
 - Subcomponente 1.1. Gobernanza territorial y planificación de inversiones (US\$ 1,5 millones).
 - Subcomponente 1.2. Diálogo Nacional y Planificación del Desarrollo (USD 1 millón)
- Componente 2: Preparación e implementación de subproyectos territoriales [US\$ 25,5 millones]
 - Subcomponente 2.1: Preparación del subproyecto (US\$1,5 millones).
 - Subcomponente 2.2: Inversiones en subproyectos de gobernanza territorial y medios de vida (USD 20 millones)
 - Subcomponente 2.3: Apoyo a la inclusión financiera (US\$2 millones)
 - Subcomponente 2.4: Ayuda y recuperación de la COVID-19 (USD 2 millones)
- Componente 3: Promoción de la educación superior y generación de empleo para los IPAM (US\$ 5 millones).
 - Subcomponente 3.1: Promoción de la educación superior (US\$3 millones)
 - Subcomponente 3.2: Oportunidades de empleo (US\$2 millones)
- Componente 4: Administración, Comunicación, Evaluación y Monitoreo del Proyecto (World Bank, 2020c, págs. 9-14).

El proyecto TEEIPAM es, en realidad, una réplica descontextualizada del proyecto PRODEPINE que se quedó congelado en el tiempo y que no supera la visión asistencialista de hace algunas décadas.

El subcomponente 2.3, por ejemplo, plantea apoyo a la inclusión financiera a los pueblos indígenas, cuando las cooperativas de ahorro y crédito indígenas están en el segmento 1 de mayor volumen de activos y, en conjunto, manejan activos financieros por miles de millones de dólares. En efecto, los datos de algunas de ellas dan cuenta de que son instituciones financieras importantes como las siguientes cooperativas: Mushuc Runa (614,84 millones USD); Fernando Daquilema (596,65 millones USD); Chibuleo (457,10 millones USD); Kullki Wasi (332,37 millones USD); Pilahuin Tío (266,24 millones USD), (Superintendencia Economía Popular y Solidaria, 2024).

El subcomponente 3.1. sobre “promoción de educación superior” aparece desconectado de la Universidad Indígena Amawtay Wasi que tiene incluso reconocimiento oficial.

De otra parte, el Banco Mundial quiere “fortalecer la capacidad institucional de las comunidades objetivo a nivel territorial” (World Bank, 2020b, pág. 8), en un contexto en el que la capacidad institucional de las comunidades indígenas las ha

proyectado con fuerza al sistema político nacional; de hecho, para el año 2024, manejaban directamente el 30% de las prefecturas, y el 15% de las alcaldías del país.

En las elecciones del año 2021 las organizaciones indígenas estuvieron a un paso muy pequeño de disputar el balotaje en las presidenciales. Entonces, cabe preguntarse, ¿incorpora el Banco Mundial esa trayectoria política de las comunidades indígenas para proponer su fortalecimiento organizativo? ¿En qué términos el Banco Mundial propone fortalecer esta capacidad institucional de las organizaciones indígenas? ¿Quiere quizá el Banco Mundial que los movimientos políticos de las organizaciones indígenas ganen las próximas elecciones? ¿Quiere que tengan la fuerza suficiente para sus próximas movilizaciones en contra del ajuste?

Es muy probable que esa no sea su intención por supuesto, pero es claro que el fortalecimiento a las organizaciones indígenas supone, por definición, consolidar su capacidad de movilización y su presencia en el sistema político, porque su trayectoria histórica da cuenta de ello.

Pero esto suscita una aporía porque una organización indígena fortalecida es un peligro mayor para el ajuste, a condición de que el Banco Mundial entienda el fortalecimiento institucional de las comunidades en otro sentido, es decir aquel de fracturar sus procesos organizativos, dividirlos y orientarlos a la generación de pequeños proyectos productivos por fuera de sus actuales preocupaciones políticas. Crear otros clivajes por fuera del sistema político, a fin de extraerlos de sus roles políticos y de crítica al ajuste. Algo que quizá era plausible hace algunas décadas pero que, al momento, es imposible porque va en contra de la trayectoria histórica y social del movimiento indígena.

Pero el Banco Mundial no se da por enterado de este proceso histórico y asume a las comunidades indígenas con la visión del siglo XX y dentro de un asistencialismo a-histórico y por fuera de toda relación con la realidad política del movimiento indígena. Es por eso que en esta oportunidad el Banco Mundial pretende cambiar su metodología de intervención por otra en la cual los gobiernos comunitarios de los pueblos y nacionalidades escojan ellos mismos los proyectos que, según el Banco Mundial, podrían “aumentar sus oportunidades de ingresos”; a esta nueva metodología, el Banco Mundial la denomina: *enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad (DDC)*:

El Proyecto emplearía un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad (DDC) en el que los beneficiarios seleccionarían los tipos de inversiones y servicios a financiar basándose en un proceso de identificación y priorización de oportunidades estratégicas y factibles de generación de ingresos reflejadas en instrumentos de planificación territorial (es decir, programas de vida), planes de desarrollo, etc. (World Bank, 2020b, págs. 8-9)

Sin embargo, las comunidades indígenas del país tienen una estructura organizativa y política que les otorga una gran capacidad de movilización nacional. A nivel de Juntas Parroquiales y de gobiernos comunitarios, las comunidades tienen la obligación legal de diseñar sus planes de desarrollo de conformidad al régimen autonómico. El Banco Mundial no empata su intención de apoyar los instrumentos de planificación territorial con el marco jurídico existente en el país.

De otra parte, asumir que las comunidades indígenas ahora tengan capacidad de seleccionar por ellas mismas los proyectos e inversiones cuando manejan gobiernos

autónomos y son importantes actores sociales, políticos y económicos de sus territorios, revela una posición bastante retrógrada y racista del Banco Mundial y totalmente fuera de contexto.

Por consiguiente, se puede advertir que el objetivo real del Banco Mundial no es tanto el impulsar el desarrollo de los territorios indígenas sino más bien intervenir sobre los entramados comunitarios para acoplarlos a las lógicas del ajuste y, al mismo tiempo, neutralizarlos políticamente.

Esto puede apreciarse con el componente 3 del proyecto que busca: “facilitar oportunidades de asistencia y permanencia en programas de educación superior/profesional/técnica por parte de poblaciones objetivo y conocimiento ancestral de los Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios” (World Bank, 2020b, pág. 8), sin tomar en cuenta al sistema de educación intercultural bilingüe y a la universidad indígena.

Si el Banco Mundial considera que el eje epistemológico de toda estrategia de educación es el *capital humano*, y si a ello se añaden las lógicas del *capital social*, *capital natural*, entre otros conceptos de su matriz epistemológica, puede colegirse que este componente, al menos, intenta cambiar la subjetividad y los entramados comunitarios de los pueblos indígenas por aquellos que son altamente funcionales para la operación del programa económico del FMI y, en el caso de los territorios indígenas, permitir el avance del extractivismo; en efecto, el Banco Mundial ha comprometido recursos importantes a través de la Corporación Financiera Internacional para ampliar las actividades mineras en el país:

La CFI apoyará el fortalecimiento de la gobernanza de sectores clave, como la minería, para lograr ganancias sustanciales de productividad. (World Bank, 2019, pág. 24).

De esta manera, el *capital humano* deviene en estrategia política de intervención sobre la subjetividad de las comunidades, lo que indica que el Banco Mundial pretende llevar al ajuste a términos cada vez más profundos.

Este proyecto también territorializa el ajuste. Lo traslada al nivel micro territorial de forma precisa y rigurosa. En efecto, el Banco Mundial indica lo siguiente:

El Proyecto apoya un enfoque territorial del desarrollo. Las intervenciones financiadas por el proyecto se llevarían a cabo a nivel territorial de acuerdo con la presencia espacial de los Pueblos y Nacionalidades (P/N) ... que, a menudo, abarcarán varias parroquias diferentes (...). Se han priorizado quince territorios, que cubren aproximadamente 300 parroquias, para las inversiones del Proyecto de acuerdo con los siguientes criterios: (i) los IPAM comprenden un número absoluto grande o una alta concentración del total de habitantes (que se medirá según la densidad de población de IPAM específica); y (ii) los niveles de pobreza multidimensional son altos (como lo demuestra un índice NBI ≥ 70 por ciento).. (World Bank, 2020c, pág. 9)

El Banco Mundial quiere entrar directamente hacia el entramado comunitario a propósito de su estrategia de “reducción de la pobreza” y “protección a los vulnerables”. Quiere interferir en los gobiernos comunitarios. Quiere intervenir sobre territorios que son manejados desde la estructura política indígena porque quiere abrirlos al extractivismo, sobre todo el extractivismo de la minería abierta a gran escala. Por supuesto que no quiere entrar a los territorios para consolidar a esas estructuras comunitarias sino para desarticularlas. Para integrarlas, de grado

o por fuerza, al ajuste y al extractivismo. Para impedir su capacidad de movilización social y de veto. Su proyecto es una estrategia de control y disuasión. De intervención y disciplina.

Sin embargo, se trata de una estrategia que no se corresponde con la realidad. Para entrar a los territorios indígenas es necesario, de manera previa, pasar por los filtros de la organización política de las comunidades y el proyecto TEEIPAM no lo ha hecho y, probablemente, nunca lo haga porque no tiene ningún aval de ninguna de las organizaciones de los pueblos indígenas.

Si el proyecto PRODEPINE en su mejor momento no logró el consenso ni la aprobación de las estructuras políticas indígenas nacionales y por ello fracasó, el proyecto TEEIPAM ni siquiera forma parte del debate y preocupación política del movimiento indígena del país porque estas organizaciones lo consideran demasiado intrascendente; de hecho, el proyecto, hasta fines del año 2024, no había logrado cumplir ni uno solo de sus objetivos.

Las principales organizaciones indígenas nacionales del país no han hecho mayor referencia a este proyecto y, en la coyuntura de las movilizaciones sociales indígenas del mes de junio del año 2022, el proceso de diálogo entre la dirigencia indígena y el gobierno que siguió a esta movilización fue mediado por representantes de la Iglesia Católica. El proyecto del Banco Mundial, en esa coyuntura, no jugó ningún rol.

Es por ello que han existido varias reestructuraciones de este proyecto que, definitivamente, no cuadra políticamente con el país; como lo indica el Banco Mundial:

El proyecto fue reestructurado por tercera vez en enero de 2024 para (a) cambiar el organismo ejecutor principal de la Secretaría de Gestión y Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades al Instituto de Economía Popular y Solidaria (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS) y (b) agregar un Componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia. El IEPS se encuentra actualmente en el proceso de (a) restablecer la Unidad de Implementación del Proyecto (UEP) para que asuma las funciones de agencia implementadora líder; (c) prepararse para el despliegue de las actividades del proyecto en el campo. Se espera que las actividades se aceleren hacia finales de 2024. (World Bank, 2024d, pág. 2)

Este proyecto es ya un fracaso a pesar de la experiencia y el conocimiento del Banco Mundial en “etno-desarrollo”. Es tan intrascendente que las organizaciones indígenas del país ni siquiera lo mencionan como parte de sus preocupaciones, algo que no sucedía con el proyecto Prodepine. Ha transitado de diferentes espacios institucionales y aún no logra ninguno de sus objetivos y, lo más seguro es que nunca lo haga. Es un proyecto que se diseñó desde una visión de pasado y que considera a los indígenas como materia prima del desarrollo económico por la vía de los mercados, precisamente por eso se denomina “etno-desarrollo”. Forma parte de una matriz teórica de violencia, racismo y discriminación que no asume a los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes como sujetos políticos sino como objetos de intervención.

Empero, es un proyecto que desnuda la estructura de la *condicionalidad a la sombra* y que da cuenta de un proceso aún más denso y es que la focalización, la sectorialización y la territorialización del ajuste llevan su lógica a niveles de profundización que revelan que el ajuste es más complejo, más insidioso y más radical de lo que puede aparecer prima facie.

La intervención sectorial total

Es necesario advertir dentro de los procesos de *condicionalidad a la sombra* la expansión hacia la sociedad de tal forma que el Banco Mundial trata de aglutinar la mayoría de sectores sociales e institucionales para inscribirlos dentro del ajuste a través de varios proyectos de intervención social en una lógica de desborde y pliegue.

Así, el Banco Mundial ha desarrollado proyectos de: género, por ejemplo, los proyectos *Opciones de políticas para promover la inclusión laboral y productiva de las mujeres en la recuperación del COVID-19, Regional* (Operación P176637); o el proyecto *¿Qué funciona para prevenir la violencia de género en comunidades vulnerables en Ecuador?* (Operación P175323).

El Banco Mundial también ha trabajado en varios proyectos, estudios y análisis con respecto a la migración, como por ejemplo, los estudios: *Análisis sobre los impactos de la migración venezolana* (Operación P172640); *Asistencia técnica para la implementación del Plan Nacional de Atención y Protección de la Población Venezolana en Condiciones de Movilidad Humana en Ecuador* (Operación P177613); o el estudio *La población venezolana similar a los refugiados: recopilación y análisis de datos para apoyar la formulación de políticas* (Operación P175780).

Otro de los temas en los que el FMI y el Banco Mundial han trabajado con mucho interés tiene que ver con el cambio climático. Así por ejemplo, en el proyecto del Banco Mundial: *Ecuador Recuperación Verde y Resiliente (EGARR)DPF* (P176983), por 700 millones de USD, se indica lo siguiente:

La operación apoya una gestión fiscal más inclusiva y resiliente al aumentar la recaudación de impuestos de manera inclusiva, transparente y verde para apoyar la consolidación fiscal en curso y fortalecer el marco institucional para abordar los desafíos relacionados con el clima y mejorar el logro de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de Ecuador. (NDC) (World Bank, 2021, pág. 4).

Puede notarse que es un proyecto que tiene supuestamente como objetivo la mitigación del cambio climático y mejorar las contribuciones determinadas a nivel nacional, pero que, en realidad, obedece a la lógica de “apoyar la consolidación fiscal en curso”.

Este proyecto EGARR es la punta de lanza de una intervención más expedita en materia de cambio climático. En ese sentido, se registran las siguientes intervenciones del Banco Mundial a través de varios proyectos, estudios analíticos y consultorías: *AS Pipeline en APP, descarbonización, inclusión financiera y finanzas verdes, eficiencia energética, género y gobierno corporativo; Liberar el crecimiento impulsado por el sector privado ecológico mediante una agenda de reformas microestructurales* (P176983); *Informe sobre el clima y el desarrollo del país en Ecuador* (P179342); *Sistemas ambientales y sociales de Ecuador* (P178295).

Otro de los temas claves de trabajo del FMI es el apoyo al sector privado:

De cara al futuro, la intensidad de las reformas previstas orientadas al sector privado y el grado en que se implementen y afecten la disposición de los actores privados a invertir en Ecuador determinarán el ritmo y el volumen de las inversiones de la IFC durante el período del MAP. (World Bank, 2019, pág. 36)

En ese sentido, el Banco Mundial ha desarrollado un intenso trabajo en el desarrollo de proyectos, estudios, análisis, consultorías, como por ejemplo: *Asesoramiento y*

análisis de recuperación de empleos en Ecuador (P171228); Pesca en Ecuador (P166698); Diagnóstico del sector privado del país del GBM (P603429); Revisión de las instituciones y regulaciones del mercado laboral (P171714); Análisis de la demanda laboral (P171732); Un análisis básico del empleo juvenil (P175513); Mejorando la productividad y generando empleos en la agricultura del Ecuador (P171730); Ecuador Fortaleciendo la Economía Digital (P178552); Supervisión de la Implementación del EITI (Industrias Extractivas) en Ecuador (P176221); Proyecto de Modernización de la Agricultura Familiar Sostenible (P151963); Comercio, Inversión y Competitividad (P168864), entre los más importantes.

Se registran también proyectos de intervención sectorial desde el Banco Mundial en el sector financiero, en el sector de riesgos, en el sector de las cooperativas de ahorro y crédito, entre otros. Como puede apreciarse, la intervención sectorial del Banco Mundial fue expedita y total.

Un aspecto a resaltar es la relación directa y complementaria con la USAID sobre todo para cuestiones de gobernanza y de intervención en el sistema político y en los gobiernos autónomos descentralizados. Esta correlación entre FMI-Banco Mundial-USAID daba cuenta de un tridente de intervención directa sobre la sociedad y que trataban de cubrir todos los sectores sociales a fin de integrarlos dentro de las lógicas y dinámicas del ajuste al tiempo que neutralizaban cualquier oposición política.

¿Cómo reaccionó la sociedad ante la *condicionalidad a la sombra*? ¿Cuáles fueron las respuestas de las instituciones y del Estado ante este ejercicio de colonialismo? ¿Cómo se procesó esta intervención? La respuesta es que se generó una *cesura* entre la condicionalidad estructural y la sociedad que impidió no solo que se conozca aquello que sucedía bajo la sombra del ajuste, sino que se neutralizó su capacidad de intervención. Ninguno de los proyectos sectoriales antes mencionados fue fiscalizado, conocido, ni auditado ni por la sociedad ni por el sistema político. Son proyectos trascendentes pero que soslayaron la transparencia y que trabajaron desde múltiples sectores en beneficio del ajuste.

¿Por qué nunca fueron auditados ni fiscalizados? Porque forman parte de esa *condicionalidad a la sombra* y porque se debilitó la democracia y su institucionalidad de tal manera que el ajuste generó un fenómeno político que le es propio, aquel de la *democracia disciplinaria del ajuste*.

La democracia disciplinaria del ajuste estructural

La violencia del ajuste y la democracia

El análisis y la evidencia indican que entre el ajuste y el sistema político hay una confluencia estratégica y una convergencia programática. El ajuste sería imposible sin la connivencia y apoyo del sistema político. Las reformas estructurales necesitan, para su implementación, del apoyo militante del sistema político. Pero, por otra parte, puede advertirse que, en cambio, entre el sistema político y la ciudadanía y sus mecanismos de participación, control social, fiscalización y elección, previstos en la Constitución y la ley, se produce una distancia estratégica de tal manera que los electores no advierten en absoluto esta convergencia y connivencia entre el sistema político y el ajuste. El ajuste se procesa y aprueba a espaldas del consenso democrático y sus instituciones.

Ese tridente del FMI-Banco Mundial-USAID nunca fue objeto de intervención, control, fiscalización por parte del sistema político. Nunca constó como preocupación por parte de la institucionalidad aunque este tridente actuaba directamente para desarticular esta institucionalidad. La ciudadanía nunca supo la existencia de este tridente que afectaba de forma directa su vida diaria y que condujo a ser un *Estado fallido*.

A esta distancia estratégica entre las decisiones democráticas de los ciudadanos y la relación entre sistema político y ajuste la denomino *cesura política del ajuste* porque produce un corte o una fractura dentro de los procesos políticos de la democracia que interrumpen la relación de los mecanismos y procedimientos de la democracia con respecto al ajuste, de tal manera que los ciudadanos no advierten esa interrupción y tampoco se dan cuenta de ese cambio de registro hacia nuevas dinámicas que impiden a la sociedad que tenga capacidad de advertir, comprender e incidir sobre las nuevas prioridades del sistema político.

El ajuste, gracias a esta *cesura estratégica* fragmenta la relación del sistema político con la democracia lo que permite soslayar las legítimas decisiones de los electores con respecto al ajuste, al tiempo que adscribe al sistema político como operador político del ajuste. Gracias a esta *cesura* se impide el funcionamiento de los mecanismos de fiscalización, rendición de cuentas, observación y transparencia. Durante el periodo del ajuste aquí analizado, 2018-2024, por ejemplo, la Contraloría General del Estado jamás auditó ni uno solo de los proyectos sectoriales del Banco Mundial. Tampoco lo hizo la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional.

Esta *cesura política del ajuste* se advierte de manera nítida cuando la condicionalidad estructural del FMI se programa, planifica y se extiende para un periodo de cuatro años, sin considerar las elecciones que tendrán lugar en ese lapso que, evidentemente, producirán un cambio en el sistema político. Se advierte también el mismo procedimiento en los proyectos sectoriales del Banco Mundial cuando evacúan todo sentido de cumplimiento de derechos en las políticas públicas. Es como si para el FMI y el Banco Mundial esas elecciones fuesen intrascendentes o, en todo caso, una cuestión puramente formal que puede resolverse de manera favorable para el ajuste con intervenciones puntuales sobre el sistema político, es como si toda la arquitectura institucional de control y fiscalización no existiesen, al menos para ellos.

Así, el FMI y el Banco Mundial asumen que los cambios de gobierno y del legislativo provocados por las elecciones, es decir, la democracia representativa, no deberían alterar ni el sentido ni la trayectoria del ajuste ni de la reforma estructural. Han logrado sustraerse de toda forma de control político y han logrado neutralizar los efectos del cambio político sobre el ajuste. En otros términos, por cualquier opción política por la cual se decanten los electores esto es, o debería ser, según el FMI y el Banco Mundial, irrelevante para el ajuste y la *condicionalidad a la sombra*.

Esta *cesura política del ajuste* plantea varias interrogantes que revelan problemas complejos entre la relación del ajuste con la política y la democracia. En efecto, si las decisiones democráticas de los ciudadanos no cambian al ajuste ¿para qué sirve la democracia?, ¿para qué se realizan las elecciones?, ¿qué sentido tiene el pluralismo ideológico dentro de la democracia liberal ante la inexorabilidad del ajuste? Si la sociedad decide poner fin a la austeridad y lo hace de forma democrática y participativa ¿van a aceptar y respetar el FMI y el Banco Mundial esa decisión? ¿Va

el FMI a revertir su programa económico por esta decisión democrática? ¿Va a cerrar el Banco Mundial sus proyectos de reforma sectorial? Si no lo hacen, cabe preguntarse: ¿Por qué la sociedad se convierte en rehén del ajuste y la condicionalidad a la sombra y no puede salir de ese programa económico incluso desde la apelación a la democracia y sus procedimientos?

Cuando se revisan los Acuerdos SAF del FMI puede advertirse que el programa económico diseñado y puesto en marcha se extiende en el tiempo y sin consideración alguna con respecto a la temporalidad y calendarios políticos. Así por ejemplo, el Acuerdo SAF suscrito en el mes de mayo de 2024, se extiende hasta 2028. Pero lo suscribió un gobierno de transición que no sabía si ganaría la reelección para garantizar este compromiso. Lo mismo cuando se revisan los proyectos sectoriales del Banco Mundial.

Es decir, ¿puede un país arriesgar su institucionalidad democrática en convenios y acuerdos que cambian el sentido de la política económica y de las políticas públicas de manera independiente de lo que decidan sus electores? ¿Cómo puede una institución financiera multilateral imponer condiciones a un gobierno que aún no ha sido electo? ¿No significa acaso esto una subordinación formal y sustancial de los procesos democráticos a la imposición pragmática de estas instituciones multilaterales?

Las elecciones y con ellas la democracia, en la lógica del FMI y del Banco Mundial, no deben cambiar la trayectoria y el sentido del ajuste y la reforma estructural. Es por ello que suscriben programas económicos y proyectos sectoriales que rebasan el periodo de los gobiernos que los pactan. Por ejemplo, en el acuerdo SAF-2020, el FMI indica lo siguiente:

Las garantías políticas se consideran adecuadas; se han recibido de una amplia gama de candidatos que apoyan los objetivos del programa y sus políticas clave. Un candidato expresó su apoyo a los objetivos del programa y acordó permanecer en estrecho diálogo con el personal del Fondo, incluso para ayudar a limar divergencias de opiniones sobre políticas; un candidato aún no estaba preparado para entablar debates. (IMF, 2020b, pág. 23)

¿Quién otorgó “garantías políticas” al FMI cuando se supone que en una democracia son los electores quienes toman las decisiones relevantes? Cuando los candidatos apoyaron los “objetivos del programa y sus políticas clave” ¿indicaron, de su parte, ese compromiso a sus electores? ¿Fueron transparentes con ellos en ese sentido? ¿Cuál fue el candidato que “aún no estaba preparado para entablar debates” y por qué el FMI asume que “no estaba preparado”? Son preguntas que no tienen respuesta porque estas respuestas son, en realidad, para el FMI, irrelevantes.

De manera fáctica, el FMI y el Banco Mundial demuestran estar por encima de la democracia. De hecho, el cuarto criterio que se establece para aprobar el financiamiento extendido, indica que:

Las autoridades ecuatorianas están plenamente comprometidas y dispuestas a implementar las políticas del programa y tomar las medidas necesarias para asegurar su éxito. Han demostrado su compromiso con acciones importantes tanto en el marco del anterior acuerdo de SAF (...) como durante el período de crisis. (IMF, 2020b, pág. 26).

Pero resulta que el “marco anterior acuerdo de SAF” provocó la revuelta social más importante de la historia reciente del país y casi da por terminado al gobierno que

la implementó. Si esto es así, entonces, el FMI y el Banco Mundial son, por definición, instituciones antidemocráticas porque consideran que las metas del ajuste deben superponerse a los procedimientos de la democracia.

Sin embargo, esto es solo la punta del iceberg, porque, en efecto, el FMI demuestra un verdadero desprecio por cualquier decisión política que tomen los ciudadanos de un país al suscribir un programa económico de larga duración sin importarles el criterio de esos ciudadanos sobre ese programa económico, pero es aún más fuerte su desprecio por el entramado institucional, legal y político de un país. Lo mismo para el Banco Mundial.

La inseguridad jurídica como requisito de la democracia disciplinaria

Se ha demostrado de manera muy documentada y precisa las formas por las cuales el FMI y el Banco Mundial generaron un ambiente de inseguridad jurídica al obligar al sistema político a adoptar leyes que entran en plena contradicción con su texto Constitucional.

Así, emerge la aporía y antinomia de tener marcos jurídicos que son legales pero que, al mismo tiempo, también son inconstitucionales y, algunos de ellos, abiertamente anticonstitucionales. Las aporías y antinomias suscitadas y provocadas por el FMI y el Banco Mundial determinaron un contexto en el cual la fuerza de las leyes para mantener el orden jurídico se debilitó de manera fundamental. El FMI y el Banco Mundial (y toda la BMD) crearon y consolidaron ex profeso un ambiente de inseguridad jurídica permanente. Neutralizaron la posibilidad de ser alcanzados por los mecanismos existentes de fiscalización y control y, con ello, fracturaron de manera importante el orden jurídico del país.

En efecto, el ajuste creó un espacio político por fuera de las coordenadas políticas de la democracia. Desde ese espacio político pudo operar, imponer y controlar las variables del ajuste y de la reforma sectorial de la condicionalidad a la sombra. A medida que el ajuste se profundizaba también se debilitaba la democracia y su institucionalidad. El derecho a la seguridad jurídica devino en estratégico en el sentido de que solo operaba en función del ajuste. La sociedad perdía sus puntos de referencia constitucional y legal para construirse a sí misma. Poco a poco, el vacío de contractualidad significó el abismo de la pérdida de toda referencia normativa para las decisiones importantes.

Cuando una sociedad pierde su capacidad y fuerza normativa desde la cual construye y diseña sus instituciones al mismo tiempo que resuelve conflictos y diferencias, entra en un estado que se denomina *anomia* (porque las normas o el *nomos* se han debilitado, *anomia* significa sin normas).

La institucionalidad, en un contexto de pérdida de la seguridad jurídica o de *anomia*, se derrumba. Y eso fue exactamente lo que pasó en el Ecuador en el periodo de estudio. Las instituciones no pudieron resolver las aporías y antinomias generadas por el ajuste y la condicionalidad a la sombra y colapsaron. Llevaron al país a ser un *Estado fallido*. Fue por eso que el desmoronamiento del Estado fue aprovechado por intereses estratégicos: intereses oligárquicos, empresariales, financieros, crimen organizado, entre otros.

Sin embargo, hay mecanismos constitucionales y legales en virtud de los cuales la sociedad aún puede defenderse en un contexto de *anomia*. Si el ajuste y la condicionalidad a la sombra generaron ese ambiente de *anomia*, entonces había las

formas, los mecanismos y las instituciones por las cuales defender la Constitución y la ley para evitar esa *a-nomia*.

Pero se puede constatar que el ajuste también desarmó la capacidad de defensa de la sociedad. No se pudo articular una respuesta institucional ante el ajuste porque las instituciones, en un giro político calculado, trasladaron la defensa del ajuste y de la condicionalidad a la sombra a la violencia del Estado. En este giro, las instituciones crearon el vacío jurídico para que el Estado despliegue toda su fuerza represiva y punitiva en contra de quienes se oponían a las medidas de ajuste del FMI.

Cuando el gobierno de Lenin Moreno suscribió el acuerdo SAF en marzo de 2019, la sociedad intentó defenderse por la vía institucional y legal de las consecuencias que este acuerdo generaba para la sociedad así como su efecto sobre los derechos fundamentales de la ciudadanía. En ese sentido, varios colectivos ciudadanos acudieron a la Corte Constitucional para que pueda ejercer sobre la Carta de Intención del FMI del año 2019 el respectivo control de constitucionalidad y se pueda defender al *Estado constitucional de derechos y justicia*.

¿Qué pasó en esas circunstancias? Pues, que la Corte Constitucional del país decidió apoyar al ajuste y a la condicionalidad a la sombra y negó la posibilidad de defender a las instituciones y a los derechos. Es decir, la Corte Constitucional, por cualquiera que haya sido su razón, decidió no cumplir con su obligación constitucional de proteger a la Constitución y procedió a negar el pedido de los colectivos ciudadanos de ejercer el control de constitucionalidad sobre la Carta de Intención del FMI. Creó un vacío sobre el cual, posteriormente, actuó la violencia del Estado para mantener y sostener la vigencia y radicalidad del ajuste.

Al fallar la apelación a las instituciones llamadas a defender y proteger el orden jurídico y constitucional, entonces los sectores populares salieron a las calles a manifestar su rechazo al programa de ajuste del FMI. Fueron movilizaciones multitudinarias. Fue una buena parte de la sociedad, y sin exageración alguna, la que decidió defender en las calles sus legítimos derechos constitucionales que eran amenazados por el ajuste y la condicionalidad a la sombra.

¿Cómo actuó el gobierno en esas circunstancias? ¿Quizá el gobierno apeló al diálogo, al consenso, a la institucionalidad y a la defensa de la Constitución? ¿Utilizó mecanismos democráticos y participativos para resolver un conflicto que se suscitó justamente por la aplicación del programa del FMI? ¿Evitó la respuesta de la represión y la violencia? De otra parte, ¿Qué hizo el FMI en esas circunstancias? ¿Qué hizo, de su parte, el Banco Mundial? ¿Alguna vez exhortaron a detener la violencia de la represión que se desataba en contra de los contradictores al ajuste? ¿Apelaron a que el descontento social se canalice por vías democráticas e institucionales?

La evidencia indica que el gobierno de Lenin Moreno así como en su momento lo hizo el gobierno de Guillermo Lasso, defendieron el programa del FMI con la violencia del Estado. Es decir, utilizaron la violencia legítima del Estado para volcarla en contra de su propia población. Varios ciudadanos fueron asesinados, otros fueron torturados y algunas organizaciones de derechos humanos indican que el régimen estuvo muy cerca de la lesa humanidad. Finalmente, ante la contundencia de la protesta social, tanto el gobierno de Lenin Moreno como el de Guillermo Lasso dieron marcha atrás en algunas medidas solicitadas por el FMI, pero la violencia de la represión no fue objeto de observación, investigación y sanción; y nunca hubo reparación para las víctimas de la violencia estatal. Se cubrió con un manto de

impunidad esa violencia ejercida contra la ciudadanía que había hecho uso de su derecho constitucional a la resistencia.

Empezó, además, un proceso de persecución y violencia jurídica (*lawfare*) en contra de todos aquellos sectores ciudadanos, organizaciones sociales y líderes populares y políticos que participaron en esas movilizaciones. Un proceso que fue acompañado de la vindicta pública por parte de los medios de comunicación hegemónicos.

Luego de esos eventos, ¿quizá el FMI o el Banco Mundial diseñaron alguna mínima ayuda o movilizaron recursos para ayudar a las víctimas de esa represión estatal? ¿quizá calibraron el tamaño de la consolidación fiscal e indicaron que relajaban el ajuste quizá para otro momento? ¿se pronunciaron de alguna manera lamentando la violencia y sus víctimas? ¿llamaron tal vez a un proceso de diálogo social para validar las medidas del ajuste económico?

En absoluto. La revisión de los documentos del FMI y del Banco Mundial, indican que más bien consideraban que esas protestas sociales habían generado un grave tropiezo en la ruta del ajuste. Es más, se escudaron en un cambio de cifras indicando que la consolidación fiscal debió haber sido mayor a la inicialmente prevista y que, por tanto, ante esa circunstancia de “información errónea” cancelaban el acuerdo SAF-2019. Nunca hubo la más mínima declaración con respecto a los derechos humanos, a la paz social, a la convivencia pacífica, a la búsqueda de consensos, a la apelación a las instituciones como mecanismos de resolución de conflictos políticos.

Así, el FMI y el Banco Mundial se revelaron más radicales que antaño cuando en los años noventa del siglo pasado al menos articularon mecanismos de diálogo social sobre el ajuste, como fue el proyecto SAPRI (Banco Mundial, 1999). Esta vez, mutis por el foro.

Entonces, ¿qué relación existe entre derechos humanos y ajuste? La evidencia histórica demuestra que son antitéticos. Son irreconciliables. A más ajuste y condicionalidad a la sombra, menos derechos humanos. El ajuste genera una condición de debilidad y vulnerabilidad política para la ciudadanía.

La *cesura política del ajuste* crea las condiciones para el ejercicio de la violencia desde el Estado para, de una parte, neutralizar a las instituciones que pueden detener esa violencia y, de otra, para tener el suficiente margen de maniobra para generar una heurística del miedo a partir de una escalada de la violencia de tal manera que se pueda eliminar cualquier posibilidad de resistencia social al ajuste.

Esto permite captar algunas intuiciones básicas para responder a la cuestión: ¿Qué relación entre democracia y ajuste? Para que el ajuste sobreviva es necesario restringir la democracia, en especial, sus mecanismos de transparencia, fiscalización, control social y participación. La restricción de la democracia a aspectos puramente formales abre el espacio para el ejercicio de la violencia contra la población que resiste y se opone al ajuste. La categoría de *democracia restringida* le pertenece al sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva (Cueva, 1988).

Pero la *democracia restringida* es solamente la antesala para la imposición del ajuste. Porque el FMI y el Banco Mundial no solo necesitan poner entre paréntesis a la democracia y transformarla en pura formalidad sino que también necesitan un rol más activo para esa democracia; necesitan que esa democracia procese el ajuste, apruebe las reformas estructurales, neutralice el conflicto social y controle las

resistencias políticas al ajuste al tiempo que permita la transferencia de recursos públicos directamente al sector privado.

El ajuste, lo hemos visto, controla todo. No deja nada al azar. Cuando, por determinada circunstancia, no se ha cumplido con cualquiera de los puntos de referencia estructural, o con los criterios continuos de desempeño establecidos en el programa económico del FMI, inmediatamente hay que solicitar una exención (*waiver*). Igual con el Banco Mundial o el BID o la CAF. El control del FMI y el Banco Mundial es prolijo, riguroso, expedito. No hay margen de maniobra para incumplimientos ni, tampoco, interpretaciones. El ajuste se cumple a rajatabla.

Esta característica del ajuste indica que es un proceso disciplinario porque lo reglamenta todo y presta mucha atención al detalle. No en vano, uno de los nombres preferidos del ajuste a las políticas de estabilización es que el de “disciplina fiscal”. Algunas leyes y normas creadas bajo la sombra del ajuste se denominan, precisamente, leyes de disciplina fiscal; por ejemplo:

mantener la disciplina fiscal es esencial para mantener la estabilidad macroeconómica, reducir las vulnerabilidades y mejorar el desempeño económico agregado. Esto es especialmente importante para que los países enfrenten con éxito los desafíos y cosechen los beneficios de la globalización económica y financiera. La disciplina fiscal es esencial para que los países aprovechen las oportunidades que ofrecen un comercio cada vez más libre y unos mercados de capital abiertos, para mejorar sus perspectivas económicas a más largo plazo. (Kumar, Ter-Minassian, & Editors, 2007, pág. 3)

El ajuste como *proceso disciplinario* (la *disciplina fiscal*) se convierte en condición de posibilidad para “mantener la estabilidad macroeconómica”, “mejorar el desempeño económico” y “mejorar sus perspectivas económicas a más largo plazo” y “aprovechar las oportunidades de un comercio más libre” .

Si el ajuste es un proceso disciplinario, como lo evidencia su noción de *disciplina fiscal* entonces ¿cómo conceptualizar esa *cesura estratégica* que produce entre el programa económico y el sistema político sin dejar de considerar la necesidad de la *disciplina fiscal*? ¿Puede quizá intuirse que la democracia que el ajuste necesita corresponda de alguna manera a sus necesidades de control y disciplina? ¿Si hay *disciplina fiscal* puede haber quizá algo parecido a la *disciplina al sistema político*? Y, ¿en qué consistiría esta *disciplina* al sistema político?

A fin de captar esa compleja relación entre ajuste, democracia y sistema político y caracterizar a esa democracia que emerge y se consolida desde el ajuste y que ve debilitada su capacidad normativa (por la situación de *anomia* que vive la sociedad), al tiempo que restringe la capacidad política de la ciudadanía para defenderse del ajuste y que, además, permite el uso de la violencia del Estado en contra de los interpelantes, opositores y contradictores al ajuste, se propone la hipótesis de la *democracia disciplinaria del ajuste*.

Asumo la noción de *disciplina* porque ese es precisamente el formato del ajuste y de la condicionalidad a la sombra. Se puede, en ese sentido, apelar al concepto político de disciplina del filósofo Michel Foucault:

La disciplina reglamenta todo. No deja escapar nada. No solo no deja hacer, sino que su principio reza que ni siquiera las cosas más pequeñas deben quedar libradas a sí mismas. La más mínima infracción a la disciplina debe ser señalada con extremo cuidado, justamente porque es pequeña ... una buena disciplina es la

que nos dice en todo momento lo que debemos hacer". (Foucault, 2001, págs. 67-68).

Es exactamente eso lo que hacen el FMI y Banco Mundial. Es exactamente eso lo que significa la *disciplina fiscal*. En la disciplina fiscal del ajuste no se deja absolutamente nada al azar ni nada fuera de control. Se había analizado el monitoreo del ajuste y la existencia de exenciones al programa cuando se suscitaban incumplimientos mínimos. Justo porque la disciplina del ajuste no deja nada al azar y lo controla todo, el ajuste es escalar, es encubierto, es convergente y sus transformaciones más importantes están a la sombra. Si el ajuste es disciplinario entonces la democracia del ajuste también se convierte en disciplinaria.

Con la hipótesis de la *democracia disciplinaria* se pretende resolver la aporía entre democracia y ajuste. Es una aporía porque, de conformidad con sus contenidos ontológicos y epistémicos, el ajuste, en un contexto de democracia liberal y participativa, sería imposible al largo plazo. Las sociedades de una u otra manera, utilizarán los mecanismos de la democracia liberal y participativa para frenar al ajuste porque lo visualizan, consideran y asumen como una amenaza. En una democracia liberal y dentro del *Estado de derecho* la relación entre ajuste y democracia es conflictiva. Los ciudadanos pueden apelar a la democracia para resolver los conflictos redistributivos generados por las políticas de ajuste.

La democracia, entonces, puede atenuar o, simplemente, invalidar al ajuste en el largo plazo. Eso fue exactamente lo que pasó en las primeras décadas del siglo XXI en América Latina cuando varios movimientos y partidos políticos ganaron las elecciones con una plataforma y agenda que iba en contra del ajuste del FMI y del Banco Mundial. Se trató del denominado *ciclo progresista de América Latina* o, también, *ciclo posneoliberal*.

En virtud de su oposición radical al ajuste del FMI y del Banco Mundial estos partidos y movimientos políticos ganaron las elecciones y, en efecto, pudieron atenuar o mitigar el ajuste y, en algunos casos incluso dieron marcha atrás en el ajuste y lograron revertirlo totalmente.

Esto da cuenta que el ajuste implosiona cuando la democracia sale de su corsé disciplinario. Por ello, una de las tareas políticas más importantes del FMI y del Banco Mundial es subordinar la democracia dentro de la lógica del ajuste. Si el ajuste disciplina a la economía, entonces necesita también disciplinar a la política, porque el ajuste siempre es *economía política*. El ajuste nunca descuida la política.

Por tanto, la hipótesis de la *democracia disciplinaria del ajuste* puede ayudar a resolver la relación entre ajuste y democracia, porque el sistema político tiene que adecuarse de alguna manera para albergar en su interior procesos tan complejos y dinámicos como la *condicionalidad escalar*, la *condicionalidad convergente*, la *condicionalidad a la sombra*, entre otros procesos. Asimismo, puede ayudar a comprender el vacío político que se produce cuando el ajuste implosiona ante la protesta social y el recurso a la violencia política para restaurarlo y volver a imponerlo.

El ethos de culpabilidad del funcionario público

Una de las primeras determinaciones de la hipótesis de la *democracia disciplinaria* del ajuste, es que ésta sujeta y disciplina toda la institucionalidad de la democracia liberal y sus procedimientos de participación social dentro de los límites de la

consolidación fiscal y la reforma estructural. Es la subsunción de la sociedad y el Estado al mercado. Es el *pliegue* de la *polis* al orden del *oikos*. Si en el liberalismo clásico la política, el derecho y la economía corren cada una por separado, en el caso del ajuste estructural y su visión teleológica hacia el *cambio de época*, aparece un fenómeno remarcable: la subordinación de la política, el derecho y la ética a la economía del ajuste.

En el ajuste, el Estado no está separado del mercado ni tampoco deviene en un Estado mínimo, más bien al contrario, el Estado se convierte en una determinación del ajuste. El ajuste transforma incluso al neoliberalismo. Permite que se integre la visión del Estado en franca oposición al mercado, hacia un Estado al cual es necesario inscribirlo y adscribirlo dentro del mercado. Es decir, disciplinarlo, corregirlo o, según la grotesca metáfora que generalmente utilizan los influencers del neoliberalismo, hacerlo más ágil, “quitarle la grasa” (la metáfora neoliberal del “Estado Obeso”).

Cuando se observa la dinámica del ajuste se puede ver que el ajuste es total. No es solo un ajuste fiscal, monetario o financiero. Es un ajuste que entra en lo más profundo de la sociedad para reformar sus instituciones e incluso los comportamientos humanos, como en el caso del *capital humano*, para determinar, construir y llevar a cabo una reforma histórica de vastas proporciones.

Se ha analizado, en el presente estudio, cómo el FMI alteró la Constitución del país en varias oportunidades y creó un estatuto jurídico de *derecho ilegítimo* en el cual se alteraba el principio lógico de la no-contradicción y se generaba un entorno plagado de antinomias y aporías jurídicas que condujeron a una situación de *anomia*.

Quizá una de esas reformas jurídicas que da cuenta de lo que se quiere decir con la hipótesis *democracia disciplinaria del ajuste* sea la reforma al sistema de contratación pública que determinó el requisito del *Informe de Pertinencia y Favorabilidad* emitido por la Contraloría General del Estado para la contratación pública (ver capítulo cinco).

Como se había analizado en la parte respectiva, este requisito violenta el principio constitucional de presunción de inocencia. Pero fue gracias a esa reforma legal que el FMI pudo diseñar una estructura panóptica y disciplinaria del gasto público y esto generó un *ethos* en el sector público que fue altamente funcional al ajuste y que demuestra el funcionamiento de la *democracia disciplinaria* del ajuste.

Todos los funcionarios públicos se sentían en un ambiente kafkiano en donde no sabían si aquello que firmaban en una compra pública podría convertirse en elemento acusador a futuro, a pesar de haber actuado conforme a la ley. Se instaló una sensación de miedo ante cualquier contratación pública por mínima que fuese. Un ambiente que fue altamente funcional al FMI porque le permitió controlar una de las variables claves del programa económico, aquel de las compras públicas y su impacto en las metas de consolidación fiscal.

Los funcionarios públicos intuían y sentían que eran culpables de antemano y tenían que demostrar su inocencia. Cuando eran desvinculados por las reducciones de nómina previstas en el ajuste, no tenían ni la oportunidad ni el deseo de luchar por su empleo justo por ese *ethos* de culpabilidad por haber pertenecido al sector público.

Entonces, si se mira con más atención, se puede visualizar la conformación de un fenómeno político en donde el Estado deja de ser el leviatán para convertirse en una oficina burocrática de funcionarios atemorizados y con un sentimiento de culpa por pertenecer a la función pública.

Es desde esa lógica de disciplina del Estado que surge y emerge una panoplia de instrumentos de subordinación al Estado, como por ejemplo, las Alianzas Público-Privadas, el programa de evaluación de la inversión pública (PIMA), las reglas fiscales, la independencia del Banco Central, la conformación de *activos de reserva* con los depósitos del sector público en el Banco Central, los proyectos sectoriales del Banco Mundial, del BID, etc.

La austeridad del FMI y su *enfoque de la oferta* por parte del Banco Mundial, crearon una dinámica novedosa y que puede ser captada por la noción de *democracia disciplinaria del ajuste*. El FMI disciplinó al Estado pero para ese proceso también disciplinó a la sociedad y a sus instituciones de ahí la importancia estratégica que adquieren los proyectos de reforma sectorial del Banco Mundial. Un ejemplo de ello es el proyecto de “etno-desarrollo” del Banco Mundial o los proyectos sectoriales destinados a controlar políticamente al movimiento de mujeres.

En el periodo 2018-2024, se produjo una mutación política fundamental: la sociedad sintió la dureza del ajuste pero entró de lleno en su disciplina. Empezó a procesar los significantes vacíos del ajuste como si fuesen parte de la estructura ontológica de lo real. La sociedad, ante la precarización total que provocó el ajuste, creyó en el discurso del *empresurismo* y millones de desempleados y precarizados se convirtieron, súbitamente, en emprendedores, en *sujetos de rendimiento*. Pero era tan solo una patología social que nacía desde la *democracia disciplinaria del ajuste*. Era el pliegue del ajuste sobre la subjetividad de sus víctimas.

En la discusión del neoliberalismo siempre se consideró que la dialéctica Estado-mercado se resolvía a través de un *Estado mínimo*. El ajuste estructural llevó esa discusión sobre el neoliberalismo a otro nivel: el Estado tenía que cumplir las tareas designadas por el ajuste y debía hacerlo de manera dócil, obediente y disciplinada. Caso contrario se había creado una estructura panóptica de control, vigilancia y castigo en donde no había posibilidad de escapar.

Pero, ¿cómo se llegó a eso? ¿por qué la sociedad lo permitió? ¿qué distancias y convergencias se puede encontrar entre el Estado disciplinado al ajuste estructural y el Estado neoliberal clásico?

Las herramientas políticas de la democracia disciplinaria del ajuste

Si la *democracia disciplinaria del ajuste* es el formato de la condicionalidad estructural del FMI, entonces los mecanismos de la democracia devienen también en disciplinarios. Por ello, el ajuste siempre tiene preferencia por el *autoritarismo*. Esto puede apreciarse cuando se analizan los mecanismos políticos que pusieron en marcha el ajuste. Todos ellos, de una u otra manera, tienen que ver con el autoritarismo.

Así por ejemplo, las reformas estructurales que creaban nuevos cuerpos legales al tenor de las condicionalidades estructurales del FMI, se lograron gracias al recurso del *hiperpresidencialismo* presente en el sistema político. En el hiperpresidencialismo, el poder ejecutivo tiene la potestad de enviar leyes de urgencia económica a la Asamblea Nacional para que sean tratadas en un breve

plazo y, además, el ejecutivo tiene la posibilidad de vetar cualquier cambio que la Asamblea haga al proyecto de ley económico-urgente. El poder ejecutivo también puede enviar la proforma fiscal a la Asamblea Nacional pero esta no puede cambiarla y su criterio no es vinculante.

Si se revisan las principales leyes que se aprobaron durante el ajuste: la *Ley de Defensa de la Dolarización*; la *Ley de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal* aprobada en el 2021, o la *Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo* de 2023, o la *Ley de Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica* de 2024, o la *Ley Orgánica de Competitividad Energética* de 2024, entre otras, todas ellas realizadas al tenor del ajuste, se puede apreciar que fueron impuestas y aprobadas bajo el recurso de leyes económico-urgentes.

El FMI lo reconoce de forma explícita: “La capacidad política de las autoridades es un concepto más fluido que la capacidad institucional o técnica” (IMF, 2024c, pág. 42). Sin embargo, se aprecia, dentro de este uso de las capacidades hiperpresidenciales para imponer el ajuste, también el uso estratégico del tiempo político.

El FMI siempre recomienda que las medidas de ajuste más duras se impongan en el primer año de gobierno cuando su credibilidad y aceptación es aún alta: “Los gobiernos deberían actuar rápidamente después de una victoria electoral para implementar reformas durante su “luna de miel” política.” (Ciminelli, Furceri, Ge, Ostry, & Papageorgiou, 2019, pág. 4). Como lo expresa el Banco Mundial: “Sin embargo, esta estrategia podría verse afectada por los avances en la agenda política si no cuenta con el pleno apoyo del poder legislativo.” (World Bank, 2019, pág. 40). El ajuste, por lo que se ve, nunca deja de lado el cálculo político y sabe que sus duras medidas económicas solo podrán ser aprobadas a través de mecanismos políticos de fuerza e imposición.

La fragmentación política y la capacidad discrecional del poder ejecutivo

El ejecutivo pudo neutralizar la capacidad política que la legislatura podía oponer al ajuste, gracias a la fragmentación de la representación política. En un ambiente de fragmentación los partidos y movimientos políticos carecen de fuerza suficiente para imponer cualquier agenda y necesitan armar coaliciones parlamentarias sea para imponer o para defender una determinada agenda. En ese ambiente, las capacidades hiperpresidenciales del ejecutivo alteran el equilibrio de poderes y pueden imponer la agenda legislativa o, en todo caso, tener mejores posibilidades de negociarla como efectivamente ocurrió.

Otra de las palancas fuertes utilizadas por el ajuste fue la capacidad discrecional de definir el presupuesto público por parte del gobierno central. La Asamblea, por diseño constitucional, está neutralizada con respecto a la posibilidad de alterar el presupuesto fiscal. El Art. 135 de la Constitución establece que solo el ejecutivo puede presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o alteren el gasto público. El Art. 295 de la Constitución indica que la Asamblea Nacional puede observar el presupuesto general del Estado, pero su capacidad de observación no es vinculante porque no puede alterar el presupuesto que entrará en vigencia de manera independiente de las observaciones que pueda realizar la Asamblea Nacional.

Esa capacidad discrecional también se advierte al momento de establecer las preasignaciones establecidas en los Art. 271 y Art. 298 de la Constitución, así como

en las disposiciones decimoctava y vigesimosegunda que establece incrementos anuales a los presupuestos de educación y salud, respectivamente. Gracias a esa capacidad de definir el presupuesto a sectores claves el gobierno pudo disciplinar a los gobiernos territoriales, universidades, entre otros. Aquellos que se orillaban hacia el ajuste podían sufrir consecuencias menos onerosas que aquellos que se decidían por la confrontación directa.

La necesidad de plegar al ajuste a la oposición política

Pero eso no quita el hecho de que en una democracia liberal las elecciones siempre generan y abren el espacio para la oposición política. La democracia se legitima tanto desde las elecciones cuanto desde la oposición. Sin oposición la democracia liberal pierde su sustancia, deviene en *totalitarismo*. Por ello, toda sociedad democrática necesita que su sistema político albergue a la oposición y que esta tenga todas las posibilidades y las garantías necesarias para su existencia.

La oposición política es el germen del futuro gobierno. Al menos, ese es el fundamento de procedimientos y recambios políticos en la democracia liberal. Por tanto, cabe la inquietud: ¿cómo procesa el ajuste a la oposición política? Por definición, a oposición al ajuste supone, como mínimo, una revisión de sus metas o una suspensión de sus efectos. En ambos casos, el ajuste se cae y el programa diseñado por el FMI fracasa.

Ante ese escenario, el FMI plantea lo siguiente:

En el caso de que el gobierno tenga una capacidad limitada para implementar un programa económico acordado debido a la falta de apoyo político o cuando las elecciones puedan dar lugar a un cambio en el gobierno, el Directorio del FMI puede necesitar salvaguardas adecuadas de los partidos de oposición que proporcionen garantías de que el programa económico se puede implementar en caso de un cambio de gobierno durante el curso de un programa (IMF, 2024c, pág. 45).

La oposición política puede jugar a ser oposición dentro del sistema político, pero no en el territorio del ajuste. Ahí la oposición debe “proporcionar garantías de que el programa económico se puede implementar en caso de un cambio de gobierno” durante la puesta en marcha del ajuste. Como puede apreciarse, trazar el margen de maniobra política a la oposición en un ámbito tan delicado como el ajuste, definitivamente, no es un mecanismo democrático, pero, en cambio, sí es un procedimiento disciplinario.

La fragmentación, el oportunismo, el hiperpresidencialismo, neutralizaron la capacidad del sistema político de oponer la más mínima resistencia al ajuste. Devinieron en palancas del ajuste. La democracia y su debate se transformaron en mecanismos de garantía del ajuste. Es por ello que la hipótesis de la *democracia disciplinaria del ajuste* demuestra ser plausible y coherente.

La neutralización y cooptación de la Corte Constitucional

Sin embargo, hay otro actor político clave que también fue neutralizado y cooptado por el FMI y el Banco Mundial. Se trata de la Corte Constitucional. Sin el apoyo cómplice y connivente de la Corte Constitucional las reformas estructurales habrían sido imposibles de aprobar. La Corte Constitucional tiene en sus manos un arma poderosa: el control de constitucionalidad.

Hay varias reformas legales que se hicieron al tenor de las reformas estructurales del FMI y del Banco Mundial y que son, evidentemente, inconstitucionales. Puede, por tanto, certificarse en el periodo que se analiza, la complicidad con el ajuste estructural por parte de la Corte Constitucional. Todas las reformas legales que se aprobaron en el ajuste estructural podrían haberse truncado si actuaban los filtros de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional.

De todas las instancias legales existentes esta es la última barrera que pudieron atravesarla, sin ningún problema, el FMI y el Banco Mundial. Así, por ejemplo, en el año 2019, la Corte Constitucional, ante el pedido de control de constitucionalidad e impugnación de las reformas legales contenidas en el Acuerdo SAF-2019 con el FMI, solicitada por varios colectivos ciudadanos, resolvió lo siguiente:

7. De la revisión de la demanda y la relación precedente, este tribunal constata que la carta de intención y el memorando de entendimiento impugnados no constituyen actos administrativos **pues no corresponden a relaciones jurídico administrativas** y, por ende, **no surten efectos jurídicos para los administrados**. Consecuentemente, estos tipos de acto no pueden ser impugnados por esta vía.

8. En relación a la autorización de una operación de financiamiento entre Ecuador y el Fondo Monetario Internacional, **esta no genera efectos jurídicos directos** y, por lo tanto, **constituye un acto de simple administración** y no un acto administrativo; en consecuencia no puede ser impugnado por este tipo de acción. (Corte Constitucional del Ecuador, 2019, pág. 18, énfasis agregado).

Se ha demostrado de forma fehaciente que las reformas estructurales del FMI y del Banco Mundial no son actos de “simple administración” y que, por supuesto, que generaron “actos jurídicos directos”; sin embargo, en el país fallaron los controles de constitucionalidad y eso dio vía libre a las reformas estructurales del FMI, porque al aprobarse las leyes demandadas por el FMI se generaba un *derecho ilegítimo* porque afectaban al principio lógico de no-contradicción de las leyes con respecto a la Constitución.

La cuestión, por tanto, sigue abierta ¿por qué el fallo de la Corte Constitucional fue favorable al FMI? ¿Qué procesos constitucionales fueron convenientemente invisibilizados por la Corte Constitucional en su pronunciamiento sobre la Carta de Intención con el FMI del año 2019? Y, ¿por qué lo hicieron?

Pueden enunciarse algunas hipótesis con respecto al comportamiento de la Corte Constitucional pero la imposibilidad de demostrarlas rigurosamente impide que sean utilizadas como argumentos válidos. La cuestión es que la Corte Constitucional del Ecuador relajó sus controles de constitucionalidad y fue eso lo que permitió que el ajuste no tenga límite alguno.

El Staff del FMI tenía claro que la Corte Constitucional podía convertirse en obstáculo para las reformas estructurales. Es por ello que, en las recomendaciones realizadas para la gestión del ajuste, el FMI recomienda a su staff:

en el caso de la reforma estructural, puede ser útil considerar si se han intentado antes tales reformas y la naturaleza y la fuerza de la probable oposición, incluida la susceptibilidad a impugnaciones y revocaciones legales. (IMF, 2024c, pág. 44).

El bloqueo estratégico a la Corte Constitucional fue condición para que el país entre en la dinámica del *Estado fallido*.

Ajuste estructural, consenso y hegemonía

Otro aspecto que resalta del periodo 2018-2024 y que tiene que ver con la *democracia disciplinaria del ajuste*, fue la necesidad de controlar el debate político y social sobre el ajuste.

Para ciertos sectores relacionados con el FMI “los opositores a la reforma, incluso si son una minoría, pueden estar muy motivados a organizar la resistencia” (Ciminelli, Furceri, Ge, Ostry, & Papageorgiou, 2019, pág. 5), el testimonio histórico certifica que el ajuste se sostuvo, mantuvo y aplicó con y desde la violencia del Estado contra sus críticos e interpelantes.

Existen dos episodios que el mismo FMI los resalta en sus evaluaciones: las movilizaciones sociales de octubre del año 2019 y aquellas del mes de junio del año 2022. Ambos eventos están íntimamente relacionados con el programa de ajuste estructural del FMI.

Es por ello que en cada uno de los acuerdos SAF del FMI, existen evaluaciones de riesgos y, como riesgo al programa de ajuste estructural, está el descontento social por las medidas económicas condicionadas por el FMI.

Así, en el SAF-19 existe la siguiente matriz de riesgos:

Matriz de riesgos				
Fuente del riesgo	Probabilidad del riesgo	Impacto		Criterio político
		Clasificación	Canal	
Riesgos específicos del país				
Oposición política y social a los cambios de políticas en el marco del programa	Media	Alta	Un retroceso en los compromisos con las medidas fiscales podría resultar en el incumplimiento de los objetivos del programa.	Una calibración cuidadosa de los subsidios a los combustibles, los impuestos y las reformas salariales , y una estrategia de comunicación bien pensada

Fuente: (IMF, 2019a, pág. 59, énfasis agregado).

Puede advertirse que el FMI estaba muy claro de que existía una “oposición política y social a los cambios de políticas en el marco del programa”. De su parte, en el SAF-2020, el FMI está consciente que el escenario de elecciones puede plantear riesgos al programa de consolidación fiscal y de reforma estructural, conforme lo siguiente:

La fragmentación política y las próximas elecciones pueden plantear riesgos importantes para la implementación del programa, por lo que las salvaguardias son aún más importantes ... El hecho de que el presidente haya enviado una carta de apoyo al programa y la carta parlamentaria de apoyo a los objetivos del programa demuestran una fuerte apropiación y capacidad política. (IMF, 2020b, pág. 26)

El país nunca supo que el presidente de ese entonces había enviado “una carta de apoyo al programa” así como la existencia de una “carta parlamentaria de apoyo”. La falta de transparencia en los procedimientos democráticos es otra de las características de la *democracia disciplinaria del ajuste* y que se evidencia por la

existencia de las denominadas *Cartas Complementarias* que, como se sabe, son secretas.

Ahora bien, por supuesto que el FMI es consciente de los riesgos políticos de su programa económico y, por ejemplo, para evitar que el programa de ajuste suscrito en el año 2020 tenga problemas en su aplicación, el FMI, habida cuenta del apoyo del presidente Lenin Moreno al programa de ajuste, exigió que muchas de las condicionalidades sean consideradas como acciones previas y como “puntos de referencia tempranos” de tal manera que se pueda neutralizar la incidencia del ciclo político sobre el ajuste estructural, conforme lo demuestra lo siguiente:

Las autoridades han completado cinco acciones previas en áreas que mejoran la capacidad institucional, la transparencia y la formulación de políticas. También se han comprometido a una serie de puntos de referencia estructurales tempranos en áreas similares, lo que refleja su determinación de dejar al país con políticas e instituciones más sólidas para la próxima administración. (IMF, 2020b, pág. 26)

Es decir, tomar medidas de ajuste incluso antes de firmar la respectiva Carta de Intención con el FMI y actuar desde la política de los hechos consumados. El gobierno de Lenin Moreno, en ese sentido, aprobó el *Plan de Prosperidad* que era el marco jurídico que necesitaba el ajuste y, al tenor de este Plan de Prosperidad, llevó adelante una serie de medidas económicas que anticipaban el ajuste. Es decir, eran condiciones de existencia que, en la jerga del ajuste, se conocen como *acciones previas*.

El FMI se da cuenta perfectamente que esta manera de actuar sobre el ciclo político, anticipándose a los hechos y neutralizando aquellos que podrían afectar la trayectoria del ajuste, porque eso “demuestra la capacidad política de tomar medidas y fortalecer las perspectivas de éxito del programa más allá de la administración actual” (IMF, 2020b, pág. 26). Sin embargo, el FMI sabe que el éxito del programa económico finalmente “dependerá de la aceptación y la voluntad política de los legisladores” (IMF, 2020b, pág. 26).

En el Acuerdo SAF-2024, el FMI ya se anticipa a las elecciones del año 2025 y establece que, a pesar de que las autoridades del país se han comprometido a aplicar las medidas para cumplir con los objetivos del programa económico “la evaluación sigue estando sujeta a riesgos considerables derivados de una Asamblea Nacional fragmentada y de las próximas elecciones generales a principios de 2025.” (IMF, 2024a, pág. 22).

La cuestión es que el FMI ha podido resolver muy bien los impasses políticos y sus desafíos. Ha logrado importantes apoyos políticos tanto de la derecha política del país y de sectores empresariales, así como de sectores progresistas y de los grandes medios de comunicación que se han integrado de manera plena, coherente y articulada a las necesidades políticas y estratégicas del FMI.

En efecto, para el FMI “Será importante que estos cambios de políticas se calibren cuidadosamente y se comuniquen bien para lograr el consenso social” (IMF, 2019a, pág. 12), y ese consenso social fue construido por esta articulación estratégica con las elites económicas y sus partidos y movimientos políticos.

¿De qué forma el FMI logró ese “consenso social” a favor del ajuste estructural? Pues, a partir de la construcción hegemónica de universos simbólicos que se posicionaron

en la conciencia social y que fueron altamente funcionales al ajuste, es decir, lo que ellos denominan una “buena comunicación del ajuste”.

En efecto, los medios de comunicación relacionados con las elites y el gobierno, posicionaron muchos significantes vacíos que fueron claves para controlar los disensos y administrar el consenso, como por ejemplo: “el Estado Obeso”, la “irresponsabilidad fiscal de los gobiernos anteriores”, la “indisciplina fiscal que llevó al país al déficit fiscal”, el “excesivo gasto fiscal”, “el sobreendeudamiento público”, la “necesidad de cubrir el alto déficit fiscal”, “las medidas económicas dolorosas pero necesarias”, “la inexistencia de ahorros fiscales para tiempos difíciles”, la “excesiva deuda con China”, la “corrupción de toda la obra pública”, etc. Todos estos significantes vacíos eran también otra forma de operar de la *democracia disciplinaria del ajuste*.

La ausencia de la academia

Este consenso ideológico sobre los significantes vacíos producidos desde el ajuste y que calaron en la población necesitaba de un contrapeso que los critique y que pueda deconstruirlos. El sector llamado a hacerlo es, fundamentalmente, la academia, porque desde ahí existen las condiciones institucionales para llevarlo a cabo. De hecho, la academia está conformada precisamente para eso, para reflexionar críticamente los problemas que atraviesa la sociedad. Empero de ello, uno de los aspectos que permitió la proliferación de los significantes vacíos del ajuste y su falta de crítica o, en todo caso, el carácter más bien tenue de su crítica, fue la inmovilidad del sistema universitario y la academia con respecto a sus capacidades críticas ante la situación que vivía el país con respecto a la imposición del programa económico del FMI.

Las investigaciones que la academia del país hizo al respecto son, sorprendentemente, mínimas. Entre los pocos estudios al respecto se puede señalar aquel de: Bravo Jiménez, (2023) que, lamentablemente confunde el instrumento de financiamiento rápido (IFR por sus siglas en inglés) de 2016 con los acuerdos SAF que se firman a partir de 2019 (los IFR no implican condicionalidad) y eso le impide comprender la complejidad y alcance del ajuste. Está también la tesis de Benítez López, (2020) que, lastimosamente carece de información suficiente, análisis y rigurosidad. Está también el artículo de Rivadeneira Jaramillo & Buitrón Chávez, (2020), que desgraciadamente, en su mayor parte es una paráfrasis de varios párrafos de la Carta de Intención del FMI de 2019 que rozan con el plagio y sin ningún análisis crítico. También está la tesis de Jiménez Encalada, (2019) quien confunde conceptos básicos (como el Consenso de Washington) y describe conceptos generales sin problematizar en absoluto los programas económicos del FMI y su relación con el neoliberalismo, entre otros. El artículo de Jijon-Gordillo, (2022) intenta demostrar la relación entre el ajuste y la desigualdad, pero en su artículo no hace mención a las ecuaciones de su modelo y tampoco hay especificaciones estadísticas ni econométricas al respecto, además que considera al gobierno neoliberal de Lucio Gutiérrez (2003-2005), como un “gobierno de izquierda” cuando una movilización social convocada por la izquierda del país fue el motivo de su destitución en el año 2005.

Quizá uno de los textos más interesantes que se han escrito sobre el programa de ajuste del FMI en esta coyuntura y para el programa SAF del Ecuador, sea aquel de Fernandez & Santillana Ortiz, (2019), quienes utilizan un enfoque crítico con

perspectiva feminista y una lectura marxista para comprender la Carta de Intención con el FMI de marzo de 2019. Por sus propias características este artículo subraya temas de la teoría feminista pero realiza una apreciación muy superficial del programa de ajuste estructural y no desentraña en absoluto las particularidades que asumió el ajuste en el país.

Un texto importante de esta coyuntura es el libro *El Fondo Monetario Internacional y la deuda pública en la Historia Económica de América Latina*, de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil y coordinado por Gonzalo Paredes Reyes y David Coello (2023); sin embargo, no hay en este libro ningún análisis ni estudio con respecto a los programas de ajuste del periodo 2019-2024.

Es esta debilidad conceptual y la falta de capacidad crítica de la academia del país la que impuso como elementos hegemónicos los significantes vacíos que, a la larga, legitimaron el ajuste en el periodo analizado.

La utilización del “lawfare” en el periodo de ajuste

Otra de las características que pueden ser descritas entre los procesos de la *democracia disciplinaria del ajuste*, es la utilización de la *violencia y persecución jurídica* en contra de los adversarios al ajuste. Esta violencia jurídica adquiere la forma de persecución legal que hace caso omiso de los derechos fundamentales, del Estado de derecho y de las formas y procedimientos que, de rigor, deben observar y cumplir todos los procesos jurídicos, en especial aquellos que tienen que ver con el área penal y la antijuridicidad.

El ajuste se especializó, al menos en el periodo de estudio, en la violencia jurídica y creó procesos de persecución jurídica contra los opositores al ajuste que se convirtieron en emblemáticos. Uno de esos procesos de violencia jurídica la sufrió la militancia del partido político Revolución Ciudadana, así como los líderes sociales del movimiento indígena.

Al replegarse la Revolución Ciudadana y los movimientos sociales e indígenas en momentos tácticos en los que el ajuste se radicalizaba, todos ellos esperaban de alguna manera atenuar el rigor de la judicialización y persecución que provenía, principalmente, desde la Fiscalía General del Estado que, es necesario indicarlo, se había convertido en una de las piezas claves en la *democracia disciplinaria del ajuste*, así como desde la Contraloría General del Estado que también devino en operador del ajuste. Pero la dureza del *lawfare* nunca cesó durante el ajuste, más bien en una especie de vuelta de tuerca se hacía cada vez más insidiosa.

El *lawfare* que el ajuste puso en marcha es el complemento y correlato de la situación de *anomia* y de represión violenta a todos los contradictores del ajuste. Es la continuidad de la represión estatal, pero por otros medios.

En síntesis, la *democracia disciplinaria del ajuste* indica la presencia de los siguientes procesos políticos claves:

- (i) la persecución y el *lawfare* a todo movimiento político, social y popular que se oponga al ajuste para replegarlos de tal manera que sean incapaces de oponerse al ajuste y que más bien intente ponerse de su lado para atenuar o mitigar la persecución legal;

- (ii) la cooptación y neutralización de la Corte Constitucional en especial a varios de sus miembros relacionados directamente con grupos de poder económico;
- (iii) la represión a la sociedad con niveles incluso de lesa humanidad para generar una heurística del miedo en los sectores sociales con respecto a cualquier crítica al ajuste y la reforma estructural;
- (iv) la imposibilidad de situar dentro del debate social cualquier crítica o alternativa al ajuste económico; y,
- (v) la permeabilidad de la institucionalidad del Estado al cumplimiento de las directrices emanadas desde el FMI y el Banco Mundial.

En ese ambiente que restringe la participación ciudadana, que degrada el nivel de vida de la sociedad, que destruye la contractualidad social y emerge el Estado hobbesiano de todos contra todos, el FMI y el Banco Mundial radicalizan aún más el ajuste y profundizan el alcance de la reforma estructural.

La economía empeora y necesita, como si fuese una adicción, de niveles cada vez más importantes de deuda pública para sobrevivir. Todo el presupuesto público gira alrededor de la deuda pública y el país se convierte en un exportador neto de capitales por el pago del servicio y la amortización de la deuda pública. Como la situación es cada vez peor, entonces el FMI y el Banco Mundial justifican su presencia y el ajuste deviene interminable. Es el paso a la *condicionalidad profunda*.

La deep conditionality (la condicionalidad profunda)

El programa de consolidación fiscal pone a la deuda pública como ancla nominal. En este caso, el FMI indicaba en sus respectivos Acuerdos de Financiamiento Ampliado con el país que esa ancla debería ser del 40% del PIB. Un baremo que, de acuerdo al análisis realizado, es totalmente arbitrario pero no por eso deja de ser vinculante. Sin embargo, para lograrlo, era necesario mantener tanto un superávit fiscal cuanto un superávit en balanza de pagos, sobre todo bajo la línea, es decir, en *activos de reserva*. Para asegurar a largo plazo esos resultados el FMI consideraba necesario cambiar las instituciones para que puedan *apropiarse del ajuste*. Ahora bien, si se supone que se cumplen con todos esos objetivos, ¿quiere decir esto que hasta ahí llega el ajuste? ¿Es esa su estación final? La contestación, luego de todo el análisis realizado, da cuenta que no es así.

Entonces, ¿Cuál es el fin del ajuste? O, en otros términos, ¿tiene estación de llegada? ¿tiene un *términus*? Si lo tiene, ¿cuál es?, ¿cómo caracterizarlo? ¿cuándo y cómo se sabe que se ha llegado? Y, si no lo tiene, entonces ¿es el ajuste un *perpetuum mobile*? ¿es un proceso interminable? ¿una cinta de Moëbius? ¿un eterno retorno? ¿un *pliege* infinito?

Para responder a estas cuestiones hay una intuición que puede servir como referencia y marco heurístico y es la pretensión del ajuste de ir más allá de un conjunto de técnicas económicas para “restaurar los equilibrios macroeconómicos” y convertirse, más bien, en una teoría del desarrollo económico porque sus prescripciones normativas permitirían el crecimiento económico. La consolidación fiscal es contingente pero solo como parte de un proceso *necesario* que la economía denomina *crecimiento económico* que, para FMI y el Banco Mundial, solo puede provenir desde los mercados, sus lógicas y dinámicas.

Se ha analizado con profundidad este proceso y, de ese análisis, han resaltado varios fenómenos: el ajuste siempre es escalar porque intenta someter la estructura ontológica de la realidad dentro de sus prescripciones; el ajuste va más allá de la contingencia porque quiere provocar cambios institucionales de largo plazo a nombre del crecimiento económico; el ajuste convoca a multiplicidad de actores claves que se ven en la necesidad imperiosa de una convergencia estratégica y también táctica; el ajuste produce un *efecto de spillover* (derrame) a partir de una serie de intervenciones específicas y que han sido denominadas como *condicionalidad a la sombra*.

Todos estos procesos dan cuenta que, efectivamente, el ajuste se asume como un *proceso teleológico*, es decir, como una finalidad en sí mismo. Esa finalidad se justifica a partir de la idea de *crecimiento económico*. Se supone que el crecimiento económico de alguna manera resolverá los problemas sociales. Por ello es necesario encausar, reglar, orientar y estimular el crecimiento económico y, para eso, está, precisamente, el ajuste.

Por eso, el ajuste es un *télos* porque es la vía adecuada, según el FMI, para provocar el crecimiento económico. Si es una finalidad en sí mismo entonces el ajuste no tiene estación de llegada, es un *continuum*. Todas las estaciones son solamente puntos indicativos de su trayectoria y su avance. El ajuste deviene así en un proceso *interminable*. En efecto, justo porque el ajuste es un *télos* puede llevar adelante reformas estructurales que suponen cambios sociales profundos y de largo calado. Son cambios que se extienden sobre toda la sociedad y tratan de incluir los comportamientos humanos y disciplinan a la democracia. No hay *términus* en el ajuste.

Es un *télos* porque es la expresión de una *gran transformación*. El ajuste es el trabajo en filigrana por construir la civilización del mercado. Así, el neoliberalismo deviene en ontología política y el ajuste es la forma concreta por la cual se interviene sobre la estructura ontológica de la realidad para provocar esa gran transformación.

Hay, por tanto, una dimensión ontológica en el ajuste que no se ve a primera vista y de la cual probablemente sus actores más importantes no tengan mayor percepción. Sin embargo, el hecho de que Michel Camdessus, el entonces director del FMI en plena crisis de la deuda externa de los años ochenta del siglo pasado, haya denominado a la intervención del FMI como *revolución silenciosa*, indica que había la percepción de que detrás de los cambios a la política económica existían transformaciones de fondo que alteraban de manera importante el sentido que había asumido el capitalismo. Camdessus no exageraba en su metáfora. En apenas cuatro décadas, el ajuste desmontó el Estado de bienestar y produjo transformaciones importantes en el capitalismo tardío y convirtió a su forma de pensar al mundo en hegemónica.

Para comprender esta *gran transformación* provocada en los intersticios de la historia a través de esa *revolución silenciosa*, es necesario apelar a una reflexión de más contenido y profundidad porque aquello que emerge es uno de los cambios históricos más profundos en el capitalismo tardío y el análisis presentado es solamente una de sus formas de intervención y acción.

Esto quiere decir, pasar del análisis y la consideración de un caso concreto, los acuerdos SAF con un país determinado, a la comprensión de un proceso global en el

cual esta intervención puntual tanto del FMI como del Banco Mundial, da los patrones o las pautas de cómo el ajuste transformó al mundo.

Un marco teórico para entender la condicionalidad profunda

Si el ajuste es un *télos* esto propone una reflexión y análisis a un nivel más amplio, porque en tanto *télos* el ajuste se asume como una finalidad de la historia en sí misma, es decir, forma parte de un proceso civilizatorio; si forma parte de un proceso civilizatorio esto obliga a considerar y tomar en cuenta los rasgos más importantes de esos procesos y su relación con el ajuste.

Es por ello que en la comprensión y reflexión del ajuste como un *télos* surgen dos grandes procesos civilizatorios que se reúnen, se intersectan y sintetizan; esos procesos civilizatorios que se cruzan en el ajuste son, además, contradictorios entre sí, como se desprenderá del análisis.

El primero de ellos tiene que ver con la *racionalización del mundo* y, como se sabe, todo proceso de racionalización del mundo tiene que ver con la *modernidad* tanto como configuración histórica y concreta, cuanto como proyecto de civilización. El ajuste, como se ha analizado, es un *proceso racional* que intenta encausar a la economía dentro de la lógica de la estabilización para que puedan restaurarse los equilibrios económicos y, de esta forma, asegurar el crecimiento económico. No hay irracionalidad alguna en el proceso de ajuste ni en su teleología del crecimiento económico. Es desde esa racionalidad que se convierte en imperativo y llega incluso a disciplinar a la democracia a la cual convierte en una determinación del ajuste.

De esta creencia de la racionalidad del mundo surge el otro proceso y tiene que ver con los equilibrios espontáneos del mercado que caracterizan, por definición, al *liberalismo* y, por extensión, al *capitalismo*. El crecimiento económico como *télos* del ajuste solo puede provenir desde mercados competitivos y libres de toda restricción y constrictión. Toda la parafernalia metodológica del ajuste se sintetiza en una sola idea: libre mercado.

Así, en el ajuste estructural se encuentran condensadas y resumidas las dos dimensiones más importantes de la civilización actual: la *modernidad* y el *capitalismo*. Pero una visión más objetiva da cuenta de que, en realidad, se trata de dimensiones contradictorias en sí mismas. Y son contradictorias porque la *racionalidad del mundo* que nace desde la modernidad es incompatible con la idea de mercados autorregulados espontáneamente.

Si el equilibrio de los mercados que, supuestamente, son la esencia del capitalismo, se producen de forma espontánea y en virtud de una *mano invisible* llegan al *equilibrio general*, esto pondría límites a la racionalidad humana que se vería impotente de comprender cómo finalmente se llega al equilibrio económico. La razón no puede explicar porqué los mercados son libres. Solo puede registrarlos. Solo puede evidenciarlos.

En efecto, la racionalidad del mundo está incapacitada para entender el equilibrio general del mercado y su *mano invisible*. Este equilibrio de mercado es un dato de la realidad del mundo, un dato que es inasible e insondable porque es *invisible*. Es el retorno al *noumen* de Kant, a la imposibilidad de la razón humana de entender la *cosa-misma*. El equilibrio de mercado da cuenta que se puede conocer lo real pero solo hasta cierto punto más allá de eso es insondable, se convierte en *cosa-misma*, en *noumena* (“... llámense *noumena* para indicar que aquellos conocimientos no

pueden extender su esfera a todo lo que el entendimiento piensa ... Por lo tanto, el *noumena* es meramente un *concepto-límite* para poner coto a la pretensión de la sensibilidad ... entonces no es un *objeto* particular *inteligible* para nuestro entendimiento ..." (Kant., 1985, pág. 241, cursivas el origina)).

El equilibrio económico de los mercados puede ser descrito, registrado y calculado pero no puede ser comprendido en su esencia más radical, en tanto *cosa-misma*, porque si alguien, por determinada circunstancia, llega a descifrar cómo se produce ese equilibrio general tendría en sus manos el poder de alterarlos en beneficio propio y eso pondría fin al capitalismo. En otros términos, el equilibrio de mercado no es una idea racional porque esta por fuera del alcance de la racionalidad. El libre mercado es, en última instancia, una idea metafísica.

Los economistas liberales han insistido mucho en ratificar la idea de que es imposible inscribir al mercado dentro de la racionalidad humana. A todo intento de racionalizar la economía lo consideran un atentado a la libertad humana. Gracias a esta apelación a la noción de libertad humana, pensada en su lado negativo (es decir, "mi propio interés") y como referente y garantía de las decisiones que las personas toman en el mercado (se denomina, de hecho, *libertad negativa* y pertenece, en lo fundamental, a Isaiah Berlin (Berlin, 2022)), se ha impedido toda forma de racionalización de la economía y se ha asegurado que sea imposible toda forma de comprensión del libre mercado en tanto "*cosa-misma*" porque, según ellos, no es factible el conocimiento preciso y exacto de todas las decisiones humanas que se toman espontáneamente en el mercado. El rol del mercado es *coordinar* esas decisiones espontáneas y darles una resolución adecuada a partir del sistema de precios (Hayek, 1947; Mises, 2007). Es imposible para la razón humana conocer las motivaciones personales que conducen a tomar decisiones en el mercado.

De esta manera, la imposibilidad de racionalizar al mercado, es decir, someterlo a la racionalidad humana para derrotar a la escasez, ha mantenido la deriva metafísica del concepto de libre mercado.

Ahora bien, el ajuste es un proceso racional, no cabe duda de ello y el análisis realizado así lo demuestra. Pero los mercados, de su parte, siempre son espontáneos y porque son espontáneos son competitivos y porque son competitivos llegan al equilibrio, y tampoco cabe dudar de ello. Al menos ni el FMI ni el Banco Mundial, tienen la más mínima duda al respecto y sitúan todas sus posibilidades en ello.

Entonces cabe cuestionarse: ¿cómo empatar dentro de un mismo procedimiento a estas dos lógicas tan contradictorias entre una supuesta racionalidad del mundo y mercados que no pueden ser conocidos en su esencia más fundamental? ¿cuál sería la forma de entender a estos procesos sin llegar a cuestionar la contradicción más esencial que las contrapone? ¿Cómo compaginar la racionalidad del mundo con la idea metafísica del equilibrio espontáneo del mercado?

Se trata de un debate filosófico importante y que caracteriza al mundo moderno: ¿cómo entender la compleja relación entre capitalismo y modernidad? Esta cuestión se presenta in nuce en el ajuste porque el ajuste es un procedimiento para construir el *cambio de época* del neoliberalismo: la sociedad de mercado.

Ahora bien, hay una manera de hacerlo y es a partir de la apelación al barroco. Si se asume la convergencia entre capitalismo y modernidad como un proceso barroco se pueden intuir las claves básicas de esa relación tan compleja y conflictiva y se

pueden esbozar hipótesis que permitan explicarlo. En consecuencia, como un proceso heurístico que posibilite integrar dentro de una trama teórica más amplia y comprensiva el proceso de ajuste que llevan a cabo el FMI y el Banco Mundial con la racionalidad de mundo y su *revolución silenciosa*, se puede proponer la hipótesis del barroco como coexistencia de la contradicción entre forma y contenido; entre racionalidad y metafísica.

Esto tiene una consecuencia importante: si el mundo es racional (recuérdese el aforismo del filósofo alemán J. G. F. Hegel que es la divisa de la modernidad: *lo real es racional* y que evacúa el misterio de la *cosa-misma* de Kant), entonces el sujeto moderno puede derrotar a la escasez, y puede derrotarla porque inscribe a la escasez dentro de la racionalidad del mundo.

Ante la escasez no hay una respuesta metafísica sino una posición racional: la escasez puede resolverse racionalmente. En otros términos, la escasez no puede escapar de la racionalidad del mundo. Solo pueden escapar de la racionalidad del mundo las ideas metafísicas, no las ideas racionales y se supone que la idea de *escasez* es una idea racional (porque se conoce cómo surge, cómo funciona, cómo opera y cómo se resuelve).

Pero resulta que el FMI y el Banco Mundial son los portadores por antonomasia del enfoque de la escasez fundamental del mundo como un dato de partida y que es imposible de resolución. La posición del FMI y el Banco Mundial ante la escasez es aquella de impedir que sea inscrita y resuelta desde la racionalización del mundo. Para el FMI y el Banco Mundial es imposible resolver la escasez del mundo porque es un dato natural del mundo. Por eso se aferran a la idea de los equilibrios naturales de mercado como *cosa-misma* que no puede ser racionalizada por su imposibilidad inmanente. La idea de la austeridad como respuesta a la escasez natural del mundo, por tanto, no es una idea racional, porque la racionalidad del mundo podría resolverla.

Esto genera una contradicción: la idea de la austeridad es imposible desde un punto de vista moderno, por la sencilla razón de que la modernidad supone la racionalidad del mundo y esto también implica que el sujeto moderno es libre y autónomo. De hecho, la racionalidad del mundo es una consecuencia directa de la autonomía y la libertad del sujeto moderno.

Si el sujeto moderno se confronta a una situación de escasez, pues la racionalidad del mundo le va a indicar cómo superarla y su posición de autonomía y libertad le van a permitir crear las condiciones de posibilidad para lograrlo. El sujeto moderno es también prometeico. Está en permanente desafío a los dioses porque sabe que el mundo le pertenece, y le pertenece porque es un sujeto racional y, por eso precisamente, sabe que *lo real es racional*.

Entonces, sostener la escasez, o la austeridad, cuando se tienen todas las condiciones para superarla, definitivamente, no es una posición moderna, es una posición metafísica.

Como lo indica el filósofo ecuatoriano Bolívar Echeverría:

La tarea primordial de la economía capitalista es reproducir la condición de existencia de su propia forma: construir y reconstruir incesantemente una escasez -una escasez ahora artificial- justo a partir de las posibilidades renovadas de la abundancia. (Echeverría, 1998, pág. 148).

El FMI y el Banco Mundial, a partir de la austeridad, producen incesantemente la escasez del mundo, pero, como lo señala Echeverría, es una escasez artificial. Es solo un dispositivo político. Es un mecanismo disciplinario sobre las sociedades y justo por ello la democracia representativa también adopta el formato de la disciplina.

La austeridad es una forma artificial de mantener el control y la dominación sobre un sistema determinado de relaciones de poder. Pero, definitivamente, es una forma barroca. Es una manera de articular de forma estratégica la racionalidad del mundo con los supuestos equilibrios naturales del mercado, como si fuesen en efecto una sola realidad del mundo y, al mismo tiempo, suprimen la capacidad de autonomía y libertad del sujeto moderno porque no le permiten resolver desde su condición de libertad y autonomía la supuesta escasez del mundo.

Entonces, quizá el procedimiento de cómo opera el barroco pueda también servir de estructura analítica y teórica para comprender cómo funciona, más allá del procedimiento y de la forma, el ajuste del FMI y del Banco Mundial, como procesos civilizatorios. Es decir, visualizar y comprender esta vez a la austeridad como un proceso de ontología política, en otros términos, como la creación de un mundo y de una realidad que se sostiene desde el encuentro y la resolución de dos dinámicas contradictorias: modernidad y libre mercado: racionalidad y metafísica.

El barroco, el pliegue y el ajuste

Ese procedimiento metodológico puede ser extraído de la forma por la cual el filósofo francés Gilles Deleuze, al analizar a Leibniz, estudia el barroco. Al efecto, Deleuze indica que aquello que caracterizaba al barroco es su forma de pliegue hacia el infinito. Quizá esta interpretación del barroco como “el pliegue que va al infinito” pueda ayudarnos a caracterizar al ajuste como un continuum que busca plegar la estructura ontológica de la realidad del mundo a su visión de escasez fundamental en el mundo, vale decir, integrar a la austeridad en una trama de ontología política a través de la noción de *pliegue*. Así, el ajuste *pliega* al mundo dentro de su propia ontología política, en otros términos, dentro de su propia realidad del mundo.

El ajuste confronta a las sociedades a partir de su idea de austeridad como deber-ser del mundo. La austeridad es el punto sobre el cual se va a producir ese pliegue del mundo. Pero, ¿cómo se produce ese *pliegue*? ¿Por qué es importante comprenderlo? Deleuze, a partir del estudio de la filosofía de Leibniz, observa que en el procedimiento barroco del *pliegue* hay un punto sobre el cual este se realiza, lo denomina *punto de inflexión*. Pero esa inflexión se efectúa sobre una realidad determinada a la que denomina *punto de posición*. Sobre ello se produce el *pliegue* a lo que denomina *punto de inclusión*. (Deleuze, 1988, pág. 32). De esta forma, la lógica del *pliegue* sería aquella de la: inflexión, posición, inclusión.

Con este recurso metodológico y teórico que proviene desde el estudio del barroco de G. Deleuze, se puede diseñar una explicación de la forma por la cual el FMI y el Banco Mundial utilizan la austeridad como un proceso de ontología política, porque es sobre esta idea que pliegan a las sociedades a la violencia del ajuste.

¿Cómo lo hacen? Pues, en primer lugar, disponen la generación de un punto de inflexión de esa estructura ontológica de la realidad sobre su propia ontología política que, en este caso, es la austeridad como principio inapelable porque pertenecería a la estructura ontológica del mundo. Así, presentan un conjunto de datos de la realidad para demostrar la existencia ontológica de la escasez. Ese punto

de inflexión es puramente ideológico como se había ya analizado porque incluso los datos que la contradicen, finalmente, la refuerzan; sin embargo, ahora se tiene un fundamento más profundo para esa ideología: la escasez es un concepto metafísico porque pretende escapar de su racionalización (es decir, no hay manera racional de superarla). Por eso, los datos que el FMI presentan son una construcción ideológica que se genera desde su propia forma metafísica de concebir al mundo. Fuera de esa metafísica no existen. Pero logran inflexionar toda la conciencia social sobre esta estructura ideológica-metafísica del ajuste como *necesidad del mundo*. Esto empata con aquello que se ha denominado como su *ethos de la reparación*. El ajuste, *repara el mundo*, le devuelve su disciplina, su estabilidad. Crea las condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico pero no como un proceso racional, sino como un resultado espontáneo de fuerzas económicas que no pueden ser racionalizadas. En consecuencia, su metodología, su forma de concebir y presentar los datos de la realidad, forman parte de esa inflexión de la realidad del mundo sobre el ajuste como *proceso metafísico* que deviene en ideológico.

En segundo lugar, y una vez que se ha logrado la inflexión de la conciencia social sobre el ajuste como necesidad histórica y política, el FMI y el Banco Mundial posicionan su propia estructura ontológica de la realidad de los mercados competitivos como único mecanismo para resolver los problemas sociales. Así, la idea del *libre mercado* al no ser racional sino metafísica puede devenir en *teleológica*. La presencia de la *teleología* ya advierte de la deriva metafísica de los conceptos fundamentales del ajuste. El libre mercado actúa como pivote sobre el cual se produce el pliegue de la estructura ontológica del mundo. En ese *pliegue* se pierde la autonomía y libertad del sujeto moderno porque ya no puede resolver la escasez natural del mundo sino que debe aceptarla.

Este *pliegue* finalmente incluye a la estructura ontológica de la realidad y del sujeto moderno dentro de una teleología civilizatoria que es aquella del *crecimiento económico*. Pero esta idea del *crecimiento económico* tampoco puede ser racionalizada, a pesar de que se dispone de todo el instrumental para hacerlo. De hecho, existen sociedades que han logrado ese crecimiento económico por fuera de la idea metafísica del libre mercado y lo han asumido racionalmente como un proceso de planificación económica.

Sin embargo, puede advertirse que el FMI y el Banco Mundial posicionan al ajuste como *necesidad y reparación* para que el *libre mercado* inflexione y produzca la inclusión de la realidad del mundo en la dimensión del *crecimiento económico* como *deber-ser del mundo* a partir de la pérdida de la autonomía y libertad del individuo (por ello la libertad humana deviene, en el neoliberalismo en "libertad negativa"), porque el individuo ya no puede actuar racionalmente ante la escasez del mundo y asumir el crecimiento económico por fuera de toda teleología, es decir, convertir al crecimiento económico en una herramienta a su disposición para superar racionalmente a la escasez.

Así, se conjuga un proceso de racionalización de la economía (el ajuste) bajo una idea metafísica (el libre mercado), que transforma la sociedad y que consolida las posiciones de poder de los sectores dominantes, en la ocurrencia, el Foro de Davos, el G20 y, por supuesto, Washington y que impide a la sociedad en pensar en alternativas, en otro mundo posible.

El pliegue del mundo en el ajuste del FMI y el Banco Mundial

Ahora bien, si podemos observar este procedimiento con más atención se puede apreciar de manera más clara las formas por las cuales se realiza *este pliegue del mundo* bajo este nuevo deber-ser del libre mercado y el crecimiento económico, realizado por del FMI y del Banco Mundial a través del ajuste.

La inflexión del mundo sobre la idea del libre mercado y el ajuste como necesidad y reparación, terminan por desplazar a la política y plegarla al libre mercado. La *polis* prácticamente desaparece y los problemas políticos de la modernidad se resuelven, desde esta lógica del pliegue, desde el ajuste. Los problemas políticos devienen en económicos. El locus real desde donde se regula y norma la sociedad es la economía y, en sentido estricto, el mercado.

Si esto es así, entonces el ajuste desarticula todo el *nomos social*, es decir, toda regulación que no esté a favor del libre mercado y el crecimiento económico. Por tanto, la desregulación, flexibilización, privatización, entre otras medidas del ajuste, son, en realidad, para esta visión y para esta forma del *pliegue*, en mecanismos de reparación del mundo, en una forma de garantía de la libertad humana (libertad negativa se entiende).

Es por ello que el ajuste no solo se confronta a una determinada estructura económica sino también a una estructura política. De la misma forma que desarma la estructura económica para hacerla girar en función de sus mecanismos de reparación del mundo (es decir, el ajuste), así también desarticula el *nomos social* (es decir, la política, las instituciones y las leyes de una sociedad), para hacerlas girar en función del ajuste y la reparación del mundo.

En ese choque entre el ajuste y las sociedades, se producen desgarres, tensiones, conflictos y violencia. Por eso el ajuste siempre es violento. No puede dejar de ser violento porque revela la tensión entre una estructura histórico-social ya existente y la pretensión de reformarla radicalmente desde el ajuste. Una de las consecuencias de esta tensión, conflicto y confrontación es la producción de *a-nomia social*. Es decir, cuando una sociedad se enfrenta al ajuste, sus leyes, normas, regulaciones e instituciones, se desarman, se desarticulan. No pueden coexistir con el ajuste.

En el análisis presentado se ha visto la emergencia de varias antinomias jurídicas que nacen a partir del ajuste. Esas antinomias jurídicas llegan a un extremo de imposibilidad de resolución y, por eso, se denominan *aporías*. Pero son la manifestación, precisamente, de este proceso.

Es por eso que en el análisis de la *democracia disciplinaria del ajuste* se había encontrado la *anomia* como una de sus características fundamentales. La *anomia*, entonces, es la consecuencia del desplazamiento de la política, en esta lógica del *pliegue*, y su procesamiento por el orden del mercado (el *oikos*) como una finalidad civilizatoria (*télos*).

Como el punto de posición en la lógica de pliegue es el libre mercado, esto permite que la inflexión que produce el ajuste que utiliza como pivote al libre mercado, convoque a la uniformidad y homogeneidad de todo proceso social dentro de esta lógica independientemente de su complejidad, diversidad y pluralidad.

Esto puede ser apreciado de forma nítida, por ejemplo, en las líneas de crédito del FMI (la Cuenta de Recursos Generales (GRA) de donde provienen todos los créditos), de la siguiente manera:

El *Fondo de Lucha contra la Pobreza* integra dentro del ajuste a una serie de procesos sociales que tienen que ver con la distribución, la equidad, la institucionalidad, las políticas públicas, en fin; el *Fondo para la Resiliencia y la Sostenibilidad*, en cambio, integra todas las preocupaciones que se derivan del cambio climático y sus estrategias de mitigación y adaptación; el *Fondo de Servicio Ampliado* se concentra en cambios institucionales de cualquier índole que permitan equilibrar las cuentas internas y externas.

Entonces, procesos aparentemente disímiles como el *cambio climático* y el *déficit fiscal* o la *reducción de la pobreza*, se integran *a fortiori* dentro del ajuste, pero, en realidad, más que una integración es una *inflexión* porque cada uno de los fenómenos sociales pierden la complejidad que los caracteriza para convertirse solamente cada uno de ellos en determinaciones del ajuste.

La misma situación con las reformas sectoriales del Banco Mundial y de la Banca Multilateral al Desarrollo. Para el Banco Mundial no hay problema alguno en diseñar un proyecto de cambio climático, otro para mujeres, otro para migrantes, otro para la minería, otro para pueblos indígenas, otro para la pesca artesanal, en fin. Todos estos proyectos de desarrollo por disímiles que sean también permiten que todos estos sectores *plieguen* al ajuste porque todos ellos tienen un mismo objetivo: la sociedad de mercado.

Todos ellos son medios para un fin. La cuestión es ¿cómo el FMI, el Banco Mundial, y la BMD pueden, de la multiplicidad de fenómenos de lo real, inscribirlos a todos ellos dentro de una sola trama sin perder la identidad de su objetivo básico? ¿Cómo logran ese *pliegue*?

Lo hacen porque han excluido de lo Real su multiplicidad y toman solo aquello que es válido para sus propios fines, y pueden hacerlo porque las ideas bajo las que operan no son racionales, son metafísicas. Porque son metafísicas se convierten en teleología. Como Monsieur Jordain que hablaba prosa sin saberlo, el FMI y el Banco Mundial hacen metafísica sin estar apercibidos de ello.

Si el libre mercado es el deber-ser del mundo, vale decir, su principio de posibilidad, entonces todos los fenómenos sociales se transforman en medios para un fin. Se trata de una trasgresión ética radical pero solo a partir de ella el ajuste puede integrar la multiplicidad del mundo dentro del ajuste, porque en el barroco “lo múltiple no es aquello que posee demasiadas partes sino aquello que puede ser plegado de muchas maneras” (Deleuze, 1988, pág. 5). Y es eso lo que hace el Banco Mundial y el FMI, pliegan la heterogeneidad del mundo a la uniformidad del ajuste y el fundamento del ajuste es la esencial radicalidad de la escasez del mundo.

Hay extensos ejemplos de este proceso y que han sido analizados en el presente estudio. Por citar algunos de ellos: el ajuste necesita crear *activos de reserva* y separarlos de la sociedad a fin de que puedan garantizar la globalización del capital financiero. Para el efecto produce una inflexión sobre la realidad previamente existente: impone como un deber-ser la independencia y autonomía del banco central; luego posiciona ese deber-ser en su programa económico y establece y define las condiciones por las cuales deberá realizarse; finalmente, logra incluir la

independencia y autonomía del banco central en las leyes del país a pesar de la prohibición constitucional para hacerlo. Genera antinomias jurídicas que se resuelven por la vía de la *democracia disciplinaria*. Es la lógica del pliegue. Es la lógica del barroco: la coexistencia conflictiva entre forma y contenido: una forma metafísica sobre un contenido racional.

Hay muchísimos otros casos que lo certifican. Está la metodología propia del FMI para contabilizar el *déficit fiscal*: en primer lugar, el FMI inflexiona la metodología de contabilidad fiscal previamente existente sobre su propio marco metodológico. De manera concomitante posiciona su propia metodología como la única posible y, finalmente, pliega toda la forma de cuantificar al déficit fiscal sobre sus exclusivos requerimientos. Una vez logrado ese pliego, procede al ajuste.

Está la eliminación de los subsidios, el incremento del IVA, la reducción de impuestos directos al ingreso y a las empresas, el gasto social y su principio de macro-criticidad, en fin.

El mismo marco interpretativo puede ser extendido a los proyectos sectoriales del Banco Mundial. En todos ellos subyace ese procedimiento en virtud del cual inflexionan un determinado sector o una población para luego incluirlo, dentro de la lógica del *pliegue*, al ajuste. Puede interpretarse todo el esquema de ajuste y de reforma estructural dentro de este marco heurístico del pliegue y del barroco, porque en definitiva es la forma por la cual se imponen las relaciones de poder en la modernidad y el capitalismo.

El FMI y el Banco Mundial *pliegan* a las sociedades sobre el ajuste y las obligan a procesar y profundizar el ajuste como única forma posible de la realidad del mundo. Si las sociedades quieren resolver sus problemas de la escasez y permitir el crecimiento económico deben plegarse al ajuste.

El *pliegue*, por tanto, es esa forma que no es visible *prima facie* pero en virtud de la cual se produce un cambio de proporciones civilizatorias y que obliga a las sociedades a renunciar a la abundancia que nace de la racionalidad del mundo y adoptar la escasez como parte de una racionalidad del mundo *reificada*. El ajuste cierra el espacio de posibilidades humanas para imponer la divisa de que, en el mundo, no hay alternativas que no sean las del ajuste. Cobra entonces sentido la divisa que Virgilio encontró a la entrada del infierno: *Aquellos que entráis, perded toda esperanza*.

La fractura radical del mundo

Esto nos revela que el ajuste siempre y en todo momento es estratégico y procede desde una fractura ética radical: el mundo se convierte en un medio para un fin. Este procedimiento, llevado al límite y evidenciado por sus consecuencias, plantea otro problema tanto ético como político: el ajuste crea siempre y en todo momento una situación de *anomia permanente* porque asume que el mundo está en transición y que el *nomos* que existe (las leyes) está también en transición.

La lógica del *pliegue* es aquella de la transición permanente que provoca inestabilidad fundamental en la estructura ontológica del mundo. Esa incertidumbre que nace de esa situación de transitoriedad es el fundamento de la precariedad de lo existente que se genera desde el ajuste. Cuando el ajuste se impone a una sociedad, nadie está seguro de nada. El ajuste es el reino de la incertidumbre, de la precariedad, de la transitoriedad.

Sin embargo, al desarticular la normatividad de una sociedad y, en especial, sus instituciones, e imponer unas nuevas normas e instituciones que no necesariamente corresponden a lo que la sociedad necesita, se genera una fractura radical del Estado.

Esa fractura radical le impide al Estado asegurar la *contractualidad* porque no existe una referencia para esa contractualidad. Es decir, el Estado no es capaz de asegurar a sus ciudadanos sus derechos más básicos, entre ellos el derecho a la vida, al trabajo y a la propiedad, porque el estatuto ontológico que fundamenta la *contractualidad* está en transición permanente por el ajuste.

Una sociedad sin normas es una sociedad en la que emerge la violencia como sustrato de contractualidad. Es un retorno al Estado hobbesiano. En una sociedad sin normas, emergen las *antinomias jurídicas* y, por supuesto, el *derecho ilegítimo*. Y es eso lo que se ha constatado de manera fehaciente en el estudio: la intervención del FMI y del Banco Mundial, destruyeron el orden jurídico del país y lo condujeron a una situación de anomia.

La consecuencia de una sociedad sin reglas, sin normas y sin regulaciones que no sean aquellas que favorecen al libre mercado, conduce, también de forma necesaria, al *Estado fallido*. Así, el *Estado fallido* no es un resultado del ajuste, es su condición de posibilidad y existencia.

A esa condición de *anomia permanente* y *Estado fallido* hace referencia el concepto de *condicionalidad profunda*. El ajuste afecta a la *polis* y al *nomos*. Sin *polis* y sin *nomos* el Estado se derrumba. Pero esto es exactamente lo que el ajuste provoca y necesita. En otros términos, a este procedimiento la periodista canadiense Naomi Klein lo denominaba el *capitalismo del desastre* y al ajuste lo llamó la *doctrina del shock* (Klein, 2012), pero es la *deep conditionality*, la *condicionalidad profunda* en pleno funcionamiento.

Cuando se produce una situación de *Estado fallido* y emerge una situación hobbesiana de riesgo para todos y cada uno, también emerge la violencia como *contractualidad*. El ajuste siempre utiliza la violencia como recurso político de imposición pero también de garantía y pervivencia. El ajuste no puede sobrevivir sin el auxilio de la violencia, porque las sociedades tratan de restaurar la contractualidad perdida y reconstruir sus instituciones. Pero la condicionalidad profunda les impide hacerlo. Quizá por ello, la *condicionalidad profunda* siempre sea distópica. Su proyecto de *cambio de época* es la expresión de la distopía del capitalismo tardío.

Así, el ajuste supone, revela y actualiza la violencia radical del mundo como su propia forma de existencia y supervivencia. El ajuste no puede existir sin la violencia. El *pliegue* de la estructura ontológica del mundo hacia la *escasez radical del mundo* provocado por el ajuste, se mantiene gracias a la utilización de la violencia. Cuando las sociedades resisten al ajuste y, aunque sea momentáneamente, lo detienen, entonces actúa, como mecanismo de reparación del ajuste, la violencia radical del mundo. El ajuste sin violencia es imposible. El ajuste es la expresión de la violencia radical del mundo de la *gran transformación* que lleva adelante la *revolución silenciosa*.

Así, en el corazón de la *deep conditionality* subyace, latente y presta para actuar, la *violencia radical del mundo*. La imposición arbitraria y autoritaria de la *escasez radical del mundo*. La lógica implacable de la austeridad.

CONCLUSIONES

El ajuste: el gran simulacro

Una evaluación teóricamente “independiente” del FMI realizada en el año 2021 señala que “no se encuentra evidencia de un sesgo consistente hacia una austeridad excesiva en los programas apoyados por el FMI durante el período de evaluación”, según esta evaluación “independiente”:

(...) los programas apoyados por el FMI lograron en la mayoría de los casos sostener la producción generalmente en línea con las normas históricas y al mismo tiempo lograr el ajuste necesario. De hecho, la evidencia comparativa entre países sugiere que los programas han producido beneficios en términos de crecimiento en comparación con una situación contrafactual en la que no hubiera participación del FMI (IEO, 2021, pág. 1).

Ahora bien, para el caso de los programas de ajuste impuestos al Ecuador desde el año 2019 en sucesivos acuerdos de financiamiento ampliado ¿son reales estos criterios de esta “evaluación independiente”? ¿Certifican las cifras macroeconómicas y sociales del país la pertinencia de los criterios emitidos por esta evaluación?

Una primera constatación empírica es que el FMI sometió al país a un programa de consolidación fiscal de alrededor del 5,5% del PIB del país para cada uno de los acuerdos suscritos con el FMI y que, en todo el periodo, darían cuenta de un ajuste fiscal no menor al 10% del PIB del país: ¿cabe este baremo dentro de lo que sería un “ajuste necesario”? Y, además, ¿necesario, para qué?

De otra parte, ¿por qué el FMI diseñó programas de ajuste relativamente más suaves a Honduras y Argentina en ese mismo periodo y los radicalizó en Ecuador? Estas interrogantes dan cuenta que el país vivió, en el periodo analizado, uno de los programas de ajuste más intensos, profundos y radicales de aquellos que el FMI impuso a varios países del mundo.

La experiencia del Acuerdo SAF del año 2020 y, por el momento, el único que se ha cumplido a cabalidad, constituye un excelente punto de referencia para evaluar los programas de ajuste del FMI (y también del Banco Mundial).

Si los contrafactuales son tan importantes para evaluar la acción del FMI, entonces cabe preguntar: ¿Qué hubiese pasado con el país si el FMI y el Banco Mundial no intervenían? Sin embargo, esta evaluación “independiente” asegura que no hay datos concluyentes sobre el impacto en el crecimiento de los programas de consolidación fiscal y de reforma estructural aplicados por el FMI y el Banco Mundial.

¿Es cierto que la “literatura no es concluyente sobre el impacto en el crecimiento de los programas apoyados por el FMI” (IEO, 2021, pág. 7)? ¿Es verdadero el criterio que indica que “los programas también pueden ayudar a mejorar el desempeño del crecimiento una vez que se haya completado el ajuste y los beneficios de las reformas apoyadas por el programa comiencen a crecer” (ibid)?

Una evaluación realmente objetiva y sustentada en datos da cuenta que los criterios de esa “evaluación independiente” no se cumplen para el caso del Ecuador. Los

contrafactuales indican que el país habría estado mucho mejor sin los créditos y el programa económico del FMI.

El Ecuador, efectivamente, completó un programa de ajuste del FMI en el periodo 2020-2023, lo que permite una evaluación más objetiva sobre la aplicación del modelo del FMI. Salvo pequeños desvíos en la trayectoria del ajuste que el mismo FMI reconoce en su evaluación correspondiente (IMF, 2023c), la cuestión es que el país finalmente cumplió al pie de la letra las condicionalidades establecidas por el FMI, ¿cuáles fueron sus consecuencias? ¿Hubo crecimiento económico, reducción del endeudamiento, pleno empleo y reducción de la pobreza? ¿Se crearon las condiciones para “fortalecer la sostenibilidad fiscal” y “proteger a los grupos vulnerables”? ¿Qué nos dicen los datos al respecto?

Y estos datos son demoledores: el FMI y el Banco Mundial llevaron al país a un ciclo de crisis múltiple, recesión, desempleo, desinversión, pobreza, violencia social, sobreendeudamiento, entre otros fenómenos, que dan cuenta que el periodo 2018-2025 fue uno de los periodos más oscuros (incluso literalmente) en la historia reciente del país. Se llegó a una situación de *Estado fallido* que condujo a la pérdida de todos los referentes sociales y a la exasperación de la crisis.

El FMI desordenó de tal forma las finanzas públicas que antes de suscribir los acuerdos con el FMI, la deuda pública del país era de alrededor del 45% de su PIB. Luego de suscribir los acuerdos de financiamiento ampliado, la deuda se multiplicó y llegó a duplicar sus niveles del año 2017, cuando el país recién empezaba a reanudar sus relaciones con el FMI. El presupuesto fiscal giró de satisfacer el cumplimiento y garantía de derechos de la ciudadanía a satisfacer los intereses de los tenedores de bonos de la deuda externa del país.

También asombra el hecho de que el FMI no haya creado un marco particular para una economía dolarizada. Siempre se le ha acusado al FMI de programas económicos de “talla única” y, esta vez, no es la excepción. En vez de utilizar la enorme capacidad institucional que posee y tratar de discriminar in fine las características de una economía dolarizada, el FMI procedió con la misma lógica del elefante en cristalería. Obviamente lo rompió todo y puso a la dolarización en serio riesgo.

Sin embargo, lo que asombra es que se trata de un elefante que no tiene la más mínima conciencia de que está en una cristalería y cree que el ruido que existe lo provocan otros con sus reclamos por sus movimientos. Definitivamente, el FMI nunca estará consciente de sus actos. No tiene y nunca ha tenido las reservas éticas y morales que lo puedan proteger de sí mismo y que puedan proteger a las sociedades de sus imposiciones.

Pero lo más grave es que el FMI y el Banco Mundial fracturaron la relación constitucional y legal que el país había establecido entre política económica, planificación para el desarrollo y régimen del buen vivir. Su actuación fracturó el orden constitucional del país y ni siquiera les importó hacerlo.

La Constitución prohibía, en efecto, la independencia del Banco Central. Ante esa situación, el FMI tenía el camino de la enmienda constitucional para llevar adelante esta reforma constitucional, pero prefirió el camino de la reforma legal y presionó para que la Asamblea Nacional pueda aprobar un conjunto de reformas a las leyes monetarias en la *Ley de Defensa de la Dolarización*, para declarar legalmente la independencia del Banco Central. Entonces, hay una situación extraña y provocada

directamente por el FMI: la reforma legal que declara la independencia y autonomía del Banco Central es legal pero también es, al mismo tiempo, inconstitucional.

Pero no es la única antinomia que el FMI provocó en su intervención sobre el país. Está también aquella que tiene que ver con la imposición de techos de gasto, control de sus finanzas e imposición de reglas fiscales al régimen autonómico y al sistema de la seguridad social. Por ejemplo, se impuso el absurdo de obligar al sistema de seguridad social a cumplir reglas de gasto no petrolero. ¿Qué tiene que ver el sistema de seguridad social con el gasto no petrolero? Pues nada como es obvio. Pero eso, en cambio, no es obvio para el FMI. Impuso a rajatabla su lógica a pesar de que violentaba todo rasero del sentido común y ahora el sistema de seguridad social tiene que hacer malabares contables para poder cumplir con la regla que le prescribe el gasto no petrolero. Son reglas legales, por supuesto, pero también inconstitucionales. Antinomias que dieron paso al *Estado fallido*.

Quizá una de las antinomias jurídicas más relevantes y poco conocidas tenga que ver con la eliminación del principio constitucional de presunción de inocencia que el FMI violentó al imponer el requisito de *Informe de favorabilidad y pertinencia* a todo el sistema de contratación pública. Los funcionarios públicos tienen miedo de firmar cualquier contratación pública y pertenecer al sector público porque ello se convierte en un riesgo para su libertad personal. Se creó un expediente de *lawfare*, represión, violencia, y austeridad a niveles inéditos.

En el caso de los proyectos sectoriales de reforma estructural, el Banco Mundial devastó las políticas públicas al orillarlas a criterios de eficiencia, focalización, calidad de gasto, cierre de brechas, entre otros que destruían su capacidad de garantizar derechos.

Entonces, no solo que el ajuste produjo recesión, desempleo y subutilización de capacidades instaladas, sino que también generó antinomias y aporías jurídicas que debilitaron la arquitectura institucional del país y, al mismo tiempo, desmantelaron la capacidad de las políticas públicas de garantizar derechos fundamentales. Cuando el ajuste experimentó fallas producto de las protestas sociales, el ajuste acudió a la violencia más radical para protegerse a sí mismo en contra de la sociedad, la democracia y la justicia y llegó a rozar la lesa humanidad. Nunca, ni el FMI ni el Banco Mundial, emitieron la más mínima disculpa ni sugirieron la más mínima reparación a las víctimas de esa violencia. Jamás optaron por el diálogo, el consenso, la transparencia, la rendición de cuentas.

Entonces, contrario a lo establecido por la evaluación “independiente” al FMI, que indica que los programas del FMI han “producido beneficios en términos de crecimiento económico”, al menos, en el caso del Ecuador y para el periodo de vigencia de varios programas de consolidación fiscal, los datos son concluyentes y permiten afirmar que provocaron más bien desempleo, crisis generalizada y, quizá lo más grave, llevaron a que el país sea un *Estado fallido*.

Crecimiento económico: el impacto del ajuste

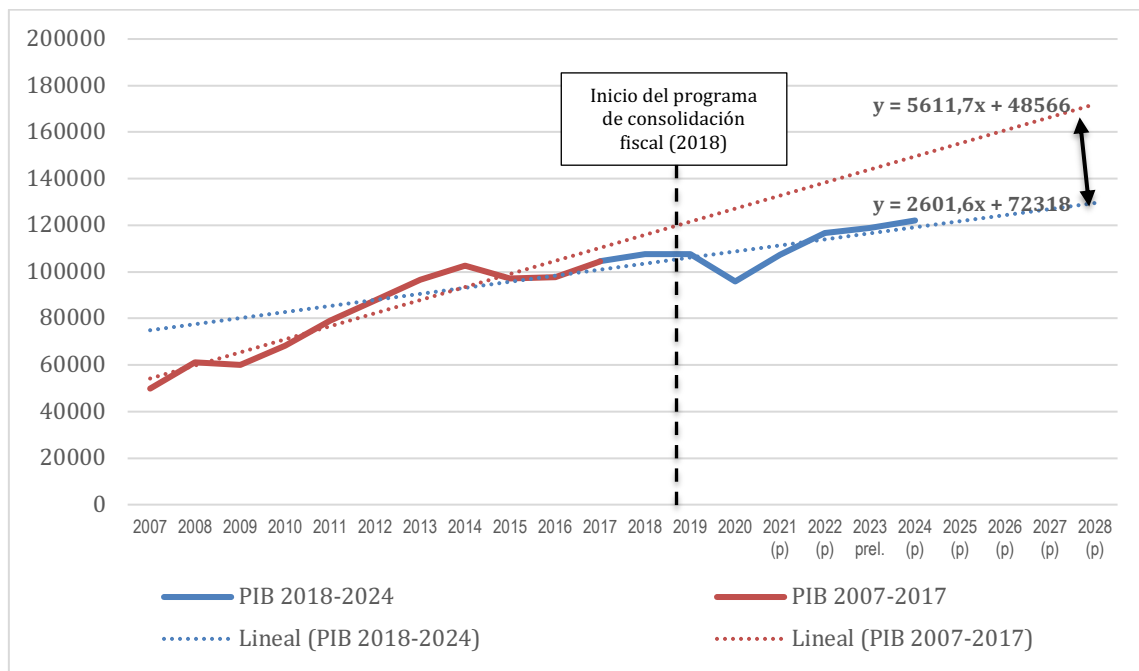
La meta de *crecimiento económico* se había convertido en el argumento de legitimidad para la imposición de los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial. Según ellos, todo lo que hacían tenía que ver con la creación de condiciones mínimas para impulsar el crecimiento de la economía. ¿Lo lograron?

Para evaluar de una manera absolutamente objetiva el impacto del ajuste sobre la economía y la sociedad se puede utilizar el mismo criterio del contrafactual que utiliza el FMI, en un sencillo modelo de regresión lineal entre la trayectoria del crecimiento del periodo 2007-2018, comparada con la trayectoria de crecimiento en el periodo 2018-2025 en el cual el país estuvo sometido al ajuste. ¿Qué nos dice ese modelo contrafactual? Pues, contradice las conclusiones de la “evaluación independiente”.

Ese contrafactual nos indica que el país pagó, en términos de crecimiento económico, entre 20 a 30 mil millones de USD en el periodo 2018-2025. En otros términos, se dejaron de percibir ingresos sustanciales por la aplicación del programa de ajuste estructural. El país fue sometido a una recesión intencional y programada desde el FMI y el Banco Mundial y, en vez de crecimiento económico, el ajuste, eso dicen los datos, provocó recesión, desempleo y desinversión.

Los datos indican el siguiente comportamiento del crecimiento económico para el periodo 2007-2024 y con la proyección hacia el 2028 de conformidad con la data del acuerdo SAF-2024 del FMI:

Ilustración 4 Tendencias comparativas de crecimiento económico entre el ciclo económico 2007-2017 vs el ciclo económico del ajuste (2018-2024), en millones USD



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

En el gráfico anterior hay dos periodos claramente diferenciados que tienen que ver con dos visiones diferentes de política económica. El primer ciclo va de 2007 a 2017 y, como puede apreciarse, es un ciclo ascendente. Si la economía hubiese seguido en este ciclo ascendente, con las correcciones por la volatilidad del ciclo económico, el PIB proyectado para el año 2027 sería de algo más de 160 mil millones de USD.

El segundo ciclo es aquel de ajuste económico que empieza en el año 2018. Es un ciclo recesivo o de leve crecimiento. La proyección apunta a que el PIB, en este ciclo recesivo, sería algo menor a 130 mil millones de USD para el año 2028 conforme las previsiones del propio FMI (IMF, 2024a).

Esa diferencia, entre 20 a 30 mil millones de USD, es el costo del programa de consolidación fiscal. Esta estimación es coherente, además, con el cálculo del costo de la consolidación fiscal realizado por Blanchard y Leigh (Blanchard & Leigh, 2013), que estiman una reducción del 1% del PIB por cada punto porcentual de consolidación fiscal. Habida cuenta que el programa empieza en el año 2018 y que prevé una consolidación fiscal de 5,5% del PIB para el periodo 2024-2028 y que existieron dos remisiones tributarias que tuvieron un costo no menor, cada una de ellas, al 1,5% del PIB, entonces la brecha entre 20 a 30 mil millones de USD es consistente incluso con los cálculos del FMI.

Pero el costo financiero es aún mayor. Si se añade el costo de oportunidad de crecimiento perdido por el ajuste, es decir, entre 20 y 30 mil millones de USD, al costo de sobreendeudamiento que no se dirigió al financiamiento a la construcción de nueva infraestructura pública, hay una cantidad de deuda pública de alrededor de 30 mil millones de dólares adicionales para el periodo 2019-2028. En otros términos, el país pagó su adhesión al ajuste con alrededor de 60 mil millones de USD en el periodo 2019-2028.

Una conclusión inobjetable es que el país resignó un crecimiento económico de una magnitud considerable. Si el país no hubiese suscrito con el FMI y el programa de ajuste estructural no se hubiese aplicado, según la lógica del contrafáctico, la economía habría tenido un ritmo de crecimiento importante, eso habría provocado crecimiento del empleo y disminución de la pobreza.

El resultado de recesión y nulo crecimiento económico en el periodo indicado es relativamente normal porque el programa de consolidación fiscal del FMI y del Banco Mundial es un programa de estabilización fiscal y monetaria, no es un programa de crecimiento económico. La posición de principios teóricos y epistemológicos del FMI, de la cual se desprende toda su parte normativa, es que hay que compensar la brecha entre ingreso y *absorción* a partir del ajuste a la demanda agregada para lograr una balanza de pagos sustentable en el largo plazo. Un enfoque teórico basado en esos principios epistémicos siempre conducirá a políticas económicas recesivas conforme a los argumentos presentados.

Entonces, la idea de que el ajuste provocará las condiciones necesarias para el crecimiento económico y que el contrafáctico de que la sociedad habría estado peor sin el ajuste, es una idea falsa, es pura ideología. Los datos indican que la sociedad, de hecho, habría estado mucho mejor sin el ajuste. Y no se trata de contrafácticos sino de la expresión concreta de una situación de recesión económica que ya vivió la humanidad en la década de los ochenta cuando se aplicaron las políticas de ajuste para resolver los problemas de la crisis de la deuda externa en América Latina y que llevaron a una década de recesión, desempleo y pobreza que la Comisión de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL, denominó a la década de los ochenta de siglo pasado como la “década perdida”. El ajuste, por definición y por experiencia histórica concreta, nunca es expansivo, el ajuste siempre es recesivo.

Sobreendeudamiento y desorden fiscal

La ideología del ajuste apuntaba a provocar una disminución sostenida en el tiempo de la deuda pública de tal manera que esto pueda garantizar su *sustentabilidad* a largo plazo. Sobre esa idea se creó un gran simulacro: al ancla nominal de la deuda pública del 40% de su PIB ¿Qué nos dicen los datos a este respecto?

Que, a pesar de las intenciones y declaraciones del FMI, nunca disminuyó el volumen de deuda pública y, más bien, el FMI condenó al país a una vorágine de sobreendeudamiento externo pero desvinculado del financiamiento al desarrollo. De una parte, el ajuste impidió que el ahorro nacional sea utilizado para resolver las necesidades de liquidez del gobierno. Esto pudo conseguirse gracias a la prohibición de toda operación financiera entre el Banco Central del Ecuador con el Ministerio de Economía y Finanzas y con la banca pública de desarrollo. Se trató, prácticamente, de una privatización del financiamiento al desarrollo. En definitiva, se prohibió a la sociedad que utilice su ahorro interno para financiar su propio desarrollo económico.

De esta manera, la única posibilidad que tenía la política fiscal para resolver sus problemas de liquidez, así como para financiar su déficit fiscal era la contratación de deuda pública, primero con las instituciones financieras internacionales y, básicamente, el mismo FMI; y, posteriormente, con la emisión de bonos soberanos en los mercados financieros internacionales de capital pero con la condición de que no utilice esos recursos para el financiamiento al desarrollo sino como *activos de reserva*.

Este proceso condujo a que el país tenga que afrontar una carga de pago de la deuda pública externa, tanto en intereses como amortizaciones, bastante grande. Los datos del FMI indican que en el periodo 2018, cuando empezó el ajuste estructural, al 2028 cuando se termina el acuerdo SAF suscrito en el año 2024, el país habrá transferido por pago de la deuda externa pública 85.119 millones de dólares (IMF, 2024a). Se trata de un drenaje de recursos que hacen imposible cualquier estrategia de desarrollo económico porque el país está obligado a realizar pagos por alrededor del 7,5% de su PIB de manera ininterrumpida durante el proceso de ajuste estructural.

Empero, es necesario indicar que para que pueda producirse este sobreendeudamiento público, el FMI y el Banco Mundial, primero tenían que fracturar la relación existente entre contratación de deuda pública, financiamiento del déficit e inversión pública. En efecto, el diseño constitucional y legal existente indicaba que se autorizaba la contratación de deuda pública únicamente para financiar la inversión pública. Esta necesidad de financiamiento surgía desde la comprensión del déficit fiscal como un indicador de financiamiento al desarrollo de conformidad con las leyes existentes en el país. La principal regla fiscal aprobada a nivel constitucional establecía que el gasto corriente solo podía financiarse con ingreso corriente, de tal manera que se anulaba la incidencia del gasto corriente sobre el cálculo del déficit fiscal.

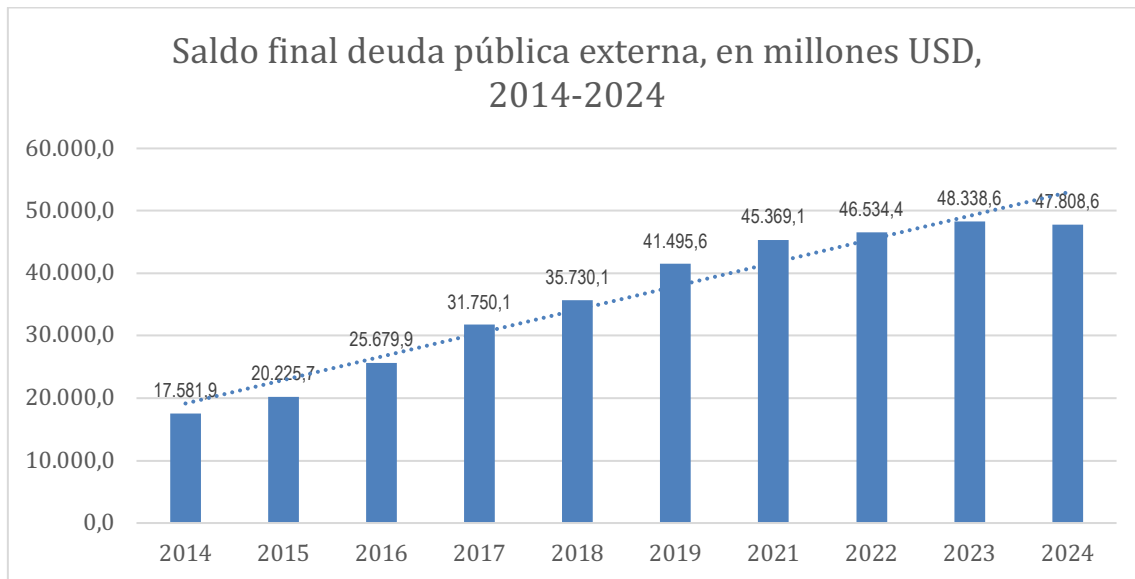
Asimismo, el diseño constitucional y legal establecía que los ingresos no corrientes financiarían el Plan Anual de Inversiones y el pago del servicio de la deuda externa de tal manera que estas eran las únicas variables de ajuste que reconocía la ley.

La intervención del FMI y del Banco Mundial transformaron toda esta estructura institucional y la reconstruyeron en función de los mercados mundiales de capitales. De esta forma, anularon la relación existente entre deuda pública externa y financiamiento del desarrollo, e integraron el gasto corriente como variable de ajuste, a pesar de las prohibiciones constitucionales y legales para hacerlo.

El resultado fue, entre otros, un intenso proceso de endeudamiento público sin relación alguna con la inversión. Esto demuestra dos procesos concomitantes: de

una parte, un fuerte proceso de desinversión pública y, de otra parte, un fuerte proceso de deuda pública. Esto puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Ilustración 5 Saldo final deuda externa pública 2014-2024, en millones USD



Fuente: (Banco Central del Ecuador, varios años)

Hay que indicar además que, a partir de la imposición del ajuste en el año 2018, se produjo un cambio en la estructura de la deuda pública. Para el año 2024, el 50% de la deuda pública externa había sido contraída con banca multilateral. El 38% de la deuda pública externa correspondía a los bonos soberanos 2040 producto del refinanciamiento de la deuda en bonos soberanos realizada en el año 2020 por el gobierno de Lenin Moreno (ver capítulo 1). El 12% restante correspondía a deuda bilateral y deuda con proveedores internacionales.

De otra parte, la prohibición del financiamiento del Banco Central del Ecuador al gobierno central y a la banca pública de desarrollo, congelaron, prácticamente, los bonos del Estado en alrededor de 16,03 mil millones de USD, pero, en cambio, se multiplicaron las deudas del gobierno central con el Banco Central del Ecuador, con el IESS, con el Banco de Desarrollo del Estado (BEDE), con los GAD, con las empresas públicas del sector público financiero y no financiero, pasivos derivados de convenios de liquidez, obligaciones del IESS con el sector público financiero, con el sector privado y con el sector privado no financiero, así como las obligaciones fiscales pendientes del año en curso; por eso, esta deuda pública interna crece de 799,1 millones de USD a 13.060,8 millones de USD en el año 2024.

¿Por qué se multiplicó la deuda interna si el ajuste prohibía el financiamiento público al desarrollo? Porque es la constatación de la obligación del cumplimiento del denominado QPC (*quantitative performance critérium*) de mantener un determinado nivel de *activos internacionales de reserva*, como parte del acuerdo con el FMI. En efecto, los atrasos y los convenios de liquidez se originaron por la obligación de mantener un determinado nivel de liquidez en la cuenta única del Banco Central del Ecuador y esto produjo un desorden en las cuentas fiscales que se extendió a toda la sociedad.

A este desorden provocado por un indicador de desempeño continuo, hay que indicar que el ancla nominal de deuda pública del 40% como baremo de la consolidación fiscal no solo que siempre fue irreal, sino que fue solo un simulacro.

Era imposible que el país pueda tener un ancla nominal de deuda pública del tamaño del 40% de su PIB por las siguientes razones:

- (i) el componente de refinanciamiento de los bonos de la deuda externa del año 2020 representa un valor fijo que no podrá alterarse, al menos que haya otro proceso de refinanciamiento, hasta el año 2040. Por lo que su aporte al volumen de deuda sobre el PIB no será menor al 15%, al menos hasta fines de la década de 2030;
- (ii) el componente de deuda multilateral, de conformidad con el FMI, crecerá de manera consistente con el programa de consolidación fiscal suscrito en el año 2024 y no será menor al 25% del PIB;
- (iii) el desorden de la gestión de liquidez provocado por la necesidad de mantener un cierto nivel de depósitos del SPNF en el Banco Central como indicador QPC dan cuenta de un crecimiento de la deuda pública interna. Con base en estos datos es imposible que la deuda externa disminuya al largo plazo.

Esto ya lo advierte el FMI en los siguientes datos (que no contemplan el crecimiento de la deuda pública interna por el desorden fiscal y la necesidad de mantener el QPC de depósitos del SPNF en el Banco Central):

Tabla 25 Deuda consolidada del Ecuador, en millones de USD, 2021-2029 (interna y externa)

Año	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Deuda pública interna	18.747	17.404	17.635	17.556	17.498	17.537	17.875	18.210	18.543
Deuda pública externa	47.443	49.028	48.143	51.024	53.509	54.723	55.431	55.295	54.316
Deuda consolidada	66.190	66.432	65.778	68.580	71.007	72.260	73.306	73.505	72.859

Fuente: (IMF, 2024a, pág. 32)

Sin embargo, los datos del FMI no toman aún en cuenta el crecimiento de la cuenta de acumulación de atrasos y los convenios de liquidez. Si se corrigen esos datos, y se parte de la hipótesis que a partir del año 2025 se han corregido la acumulación de atrasos del MEF y los convenios de liquidez no han cambiado, tendríamos el siguiente comportamiento de la deuda consolidada:

Tabla 26 Deuda consolidada del Ecuador, con datos corregidos por Convenios de Liquidez (QPC depósitos del Banco Central) en millones USD 2021-2029

Año	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Deuda pública interna	19.180	19.341	23.344	24.708	24.650	24.650	25.027	25.362	25.695
Deuda pública externa	47.443	49.028	48.143	51.024	53.509	54.723	55.431	55.295	54.316
Deuda consolidada	66.623	68.369	71.487	75.732	78.159	79.373	80.458	80.657	80.011

Fuente: (IMF, 2024a), (Banco Central del Ecuador, 2024)

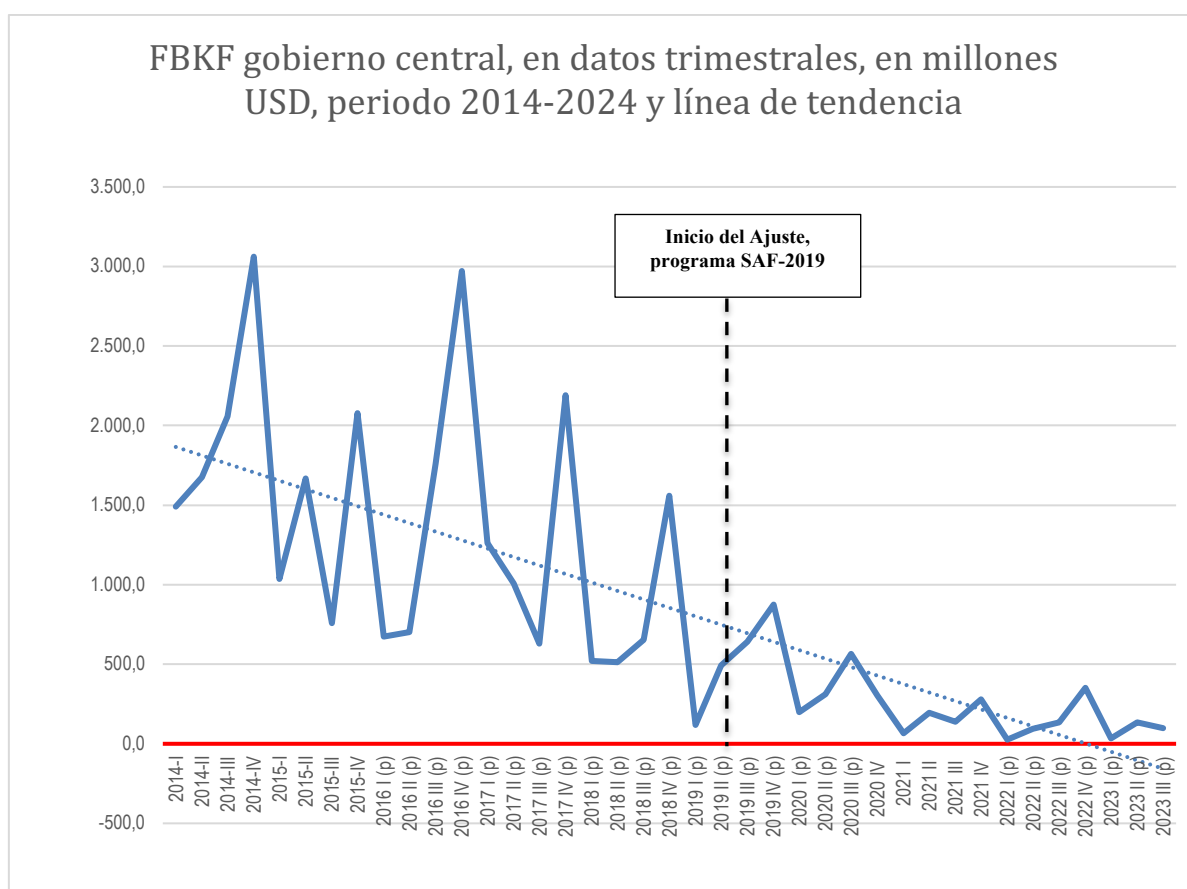
Si este es el comportamiento previsto de la deuda pública consolidada, entonces es imposible cumplir con el ancla nominal de deuda pública del 40% del PIB. Esta meta es una construcción ideológica del FMI para justificar la dureza del ajuste. Nunca existió realmente la posibilidad de que el país alcance jamás la meta del 40% del PIB

en deuda pública. Pero fue esa ancla nominal la que permitió que el FMI diseñe uno de los programas de ajuste más radicales y más intensos a escala global.

Toda la narrativa de que la consolidación fiscal pondría al país en una senda firmemente descendente de deuda pública, finalmente, fue solo un gran simulacro. Pero lo más grave no es el excesivo endeudamiento público y la creciente necesidad de recursos para pagarlo, sino la ruptura institucional entre deuda pública e inversión pública.

Desinversión pública

El ajuste en el Ecuador fue intenso y radical. El FMI le exigió al país, en virtud de su programa PIMA de inversión pública (ver capítulo quinto), una desinversión pública radical. En el presente gráfico puede apreciarse la disminución drástica durante el periodo 2014-2024:



Fuente: (Banco Central del Ecuador, varios años).

Como puede apreciarse, el FMI obligó al país a un nivel de casi cero USD en inversión pública. En efecto, el proceso de inversión pública del gobierno central llegó a niveles mínimos durante el periodo 2022 a 2024.

En la siguiente tabla puede apreciarse con más nitidez esa desinversión en periodos determinados en 2022, 2023 y 2024:

Tabla 27 Desinversión pública, por trimestres, en millones USD, 2021-2024

	2022 I (p)	2022 II (p)	2022 III (p)	2022 IV (p)	2023 I (p)	2023 II (p)	2023 III (p)	2024 I (p)	2024 II (p)
FBKF Inversión Pública	26,1	92,6	134,4	350,1	34,5	132,8	97,3	10,0	

Gobierno central (en millones USD)										69,1
---------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	------

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2024)

Para que puedan establecerse comparaciones pertinentes: en el periodo 2014-2018, antes del programa de ajuste del FMI, el promedio trimestral de inversión pública del gobierno central fue de 1.413,3 millones de USD (Banco Central del Ecuador, 2014; Banco Central del Ecuador, 2018). En el periodo 2019-2024, es decir, durante el programa de consolidación fiscal, la inversión del gobierno central tuvo un promedio de 253,6 millones de USD, es decir casi una sexta parte del promedio de gasto en inversión antes del ajuste estructural. En el primer trimestre del año 2024, llegó a su nivel más bajo de cualquier registro histórico reciente: 10 millones de USD (Banco Central del Ecuador, 2024).

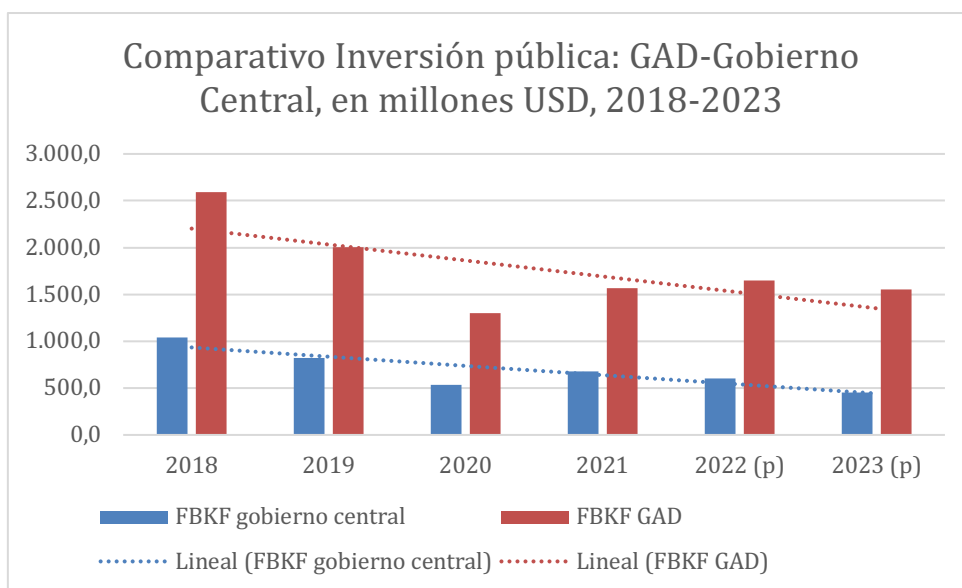
Asimismo, en el periodo 2014-2018, la inversión pública del gobierno central llegó a 28.265,5 millones de USD. En el periodo 2019-2014, en cambio, la inversión total del gobierno central llegó a 5.071,7 millones de dólares (Banco Central del Ecuador, 2019; Banco Central del Ecuador, 2024), de los cuales la gran mayoría correspondía a inversión de los gobiernos autónomos descentralizados.

En efecto, la inversión pública pudo sostenerse en el periodo de ajuste no por parte del gobierno central sino por los gobiernos autónomos descentralizados que no pudieron ser objeto de ajuste por su régimen autonómico que garantizaba la transferencia de rentas gracias a las preasignaciones establecidas en la Constitución, pero igual el FMI incidió para que el MEF disminuya continua y paulatinamente las transferencias a los GAD.

Es por ello que una de las tareas pendientes del ajuste tiene que ver con eliminar esa capacidad que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de llevar adelante los procesos de inversión pública. De hecho, el Informe de Pertinencia y Favorabilidad que debe emitir la Contraloría General del Estado para las compras públicas, fue pensado por el FMI para actuar en contra de la inversión pública de los GAD e impedir esa inversión, asimismo con los cambios en el sistema de compras públicas, están hechos para impedir y obstaculizar el gasto público.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el comparativo entre inversión pública entre el gobierno central y los GAD para el periodo 2018-2023:

Ilustración 6 Datos comparativos de inversión pública entre el gobierno central (barra azul) y los GAD (barra roja) en el periodo de ajuste 2018-2023, en millones de USD, con su respectiva tendencia



Fuente: (Banco Central del Ecuador, varios años).

Puede apreciarse una tendencia a la disminución de la inversión pública por parte de los gobiernos autónomos descentralizados que pasaron, en el periodo de ajuste, de más de 2.588,8 millones de USD antes del ajuste a 1.554,6 millones de USD en el año 2023. El FMI utilizó las herramientas del programa de consolidación fiscal para tratar de impedir la inversión pública por parte de los GAD que, por el momento, están por fuera del ajuste.

Es necesario indicar que la reducción de la inversión tanto del gobierno central como de los GAD no tiene relación alguna con los ingresos por renta petrolera y transferencias de empresas públicas y venta de activos públicos que es su mecanismo de financiamiento. Su reducción obedece de manera puntual al programa de ajuste estructural del FMI. También puede observarse que no hay ninguna relación con la deuda pública en ese periodo que se multiplicó pero que no contribuyó en el financiamiento al desarrollo.

Ahora bien, el FMI relacionó la desinversión pública con su meta de consolidación fiscal de superávit fiscal primario. Hay una relación directa entre este superávit y la inversión pública. A más superávit fiscal menor inversión pública. Este criterio contable y espurio del FMI condujo a que los multiplicadores de la inversión se debiliten de tal manera que produjeron un efecto derrame sobre la estructura productiva y de inversión en toda la sociedad. La desinversión pública condujo a altos niveles de recesión productiva.

Sin embargo, hay otras externalidades negativas de la desinversión pública, especialmente, en el sector eléctrico. Así por ejemplo, a pesar de existir los recursos necesarios para inversión y mantenimiento en infraestructura eléctrica y garantizar la planificación prevista en el Plan Maestro de Electricidad (CELEC-EP, 2023), el ajuste desarticuló la capacidad institucional y de inversión en un sector tan importante y tan estratégico como es el sector eléctrico lo que sumió al país, literalmente, en la obscuridad.

Al respecto, un informe realizado por la Contraloría General del Estado indica que, luego del análisis pertinente, se encontró lo siguiente:

Incumplimiento de los mantenimientos relevantes de las centrales de generación del parque disponible ... ocasionó la indisponibilidad de potencia para generación eléctrica que repercutió en la disminución del aporte al Sistema Nacional Interconectado (SIN) en épocas de estiaje (pág. 40)

Incumplimiento en los plazos programados al SIN de las Centrales/Proyectos incluidos en el Capítulo IV “Expansión de la Generación” contenidos en el Plan Maestro de Electricidad, ocasionó que no se cuente con nuevas centrales que permitan cubrir el crecimiento de la demanda y garantizar el abastecimiento óptimo de electricidad. (Contraloría General del Estado, 2024, pág. 55).

Las pérdidas por el apagón eléctrico, a fines del año 2024 sumarían alrededor del 6,25% del PIB de ese año, según estimaciones de las cámaras empresariales del país (Ecuadorenvivo, 2024), una cifra que, incluso, rebasa a las pérdidas por la pandemia del Covid-19.

La cuestión es que para el país la única forma de resolver la crisis energética pasaba por la resolución de sus acuerdos con el FMI. Si el país suspendía el programa de ajuste y, en especial el programa PIMA, tenía posibilidades de orientar recursos para la inversión pública y, en particular, la inversión en infraestructura eléctrica. De esta forma, los sectores empresariales, los hogares y, en definitiva, toda la sociedad, experimentó de manera directa las consecuencias del programa de ajuste en la crisis energética que el país vivió en la coyuntura 2024-2025.

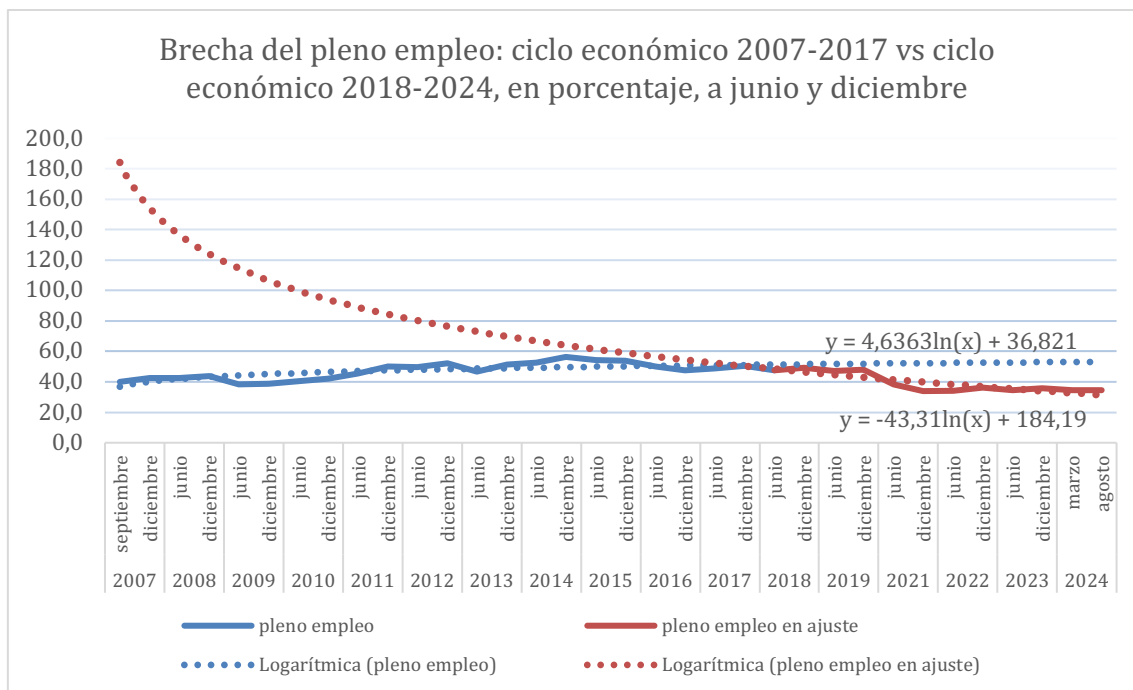
Pobreza y desempleo

El ajuste provocó una pérdida de pleno empleo importante. Nunca se lograron recuperar los niveles de empleo anteriores al ajuste. Pero la respuesta a la pérdida de empleo pleno tiene que ver con la estructura teórica y normativa del programa de ajuste.

En virtud de que el ajuste considera que la absorción ejerce presión sobre la balanza de pagos, optó por crear desinversión pública, control de las compras públicas, despido de funcionarios públicos, eliminación de programas sociales, disminución de preasignaciones a universidades, a gobiernos autónomos descentralizados, entre otros. Esto explica la brecha del pleno empleo en el ciclo 2007-2017 y 2018-2028.

En el siguiente gráfico puede apreciarse la brecha del pleno empleo en el ciclo 2007-2017 y el ciclo 2018-2028, de conformidad con las previsiones del mismo FMI:

Ilustración 7 Tendencia del pleno empleo en el ciclo económico 2007-2017 y 2018-2024



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2019)

Los datos indican de una brecha de alrededor de 15% de pleno empleo perdido en el ajuste, en términos nominales, el ajuste provocó la pérdida de empleos para al menos 1'245.000 personas en términos de Población Económicamente Activa (INEC, 2024). En otros términos, si el país optaba por no entrar al ajuste, se habrían salvado, al menos 600 mil empleos en los primeros años de ajuste.

Esto explica el crecimiento explosivo de la migración en los años del ajuste. Decenas de miles de personas migraron en busca de mejores oportunidades fuera del país. Muchos de ellos utilizaron una de las rutas más peligrosas del mundo para hacerlo, la ruta del Darién en el istmo de Panamá-Colombia. Fueron la carne de cañón de los grupos delincuenciales que controlan la migración irregular. Muchos de ellos nunca pudieron llegar a su destino. Son víctimas directas del ajuste.

El empleo es la condición de ingresos para millones de hogares. El desempleo empuja a esos hogares a la pobreza. Es por ello que concomitante a la pérdida de pleno empleo, está el crecimiento de la pobreza. De un baremo de 23% de pobreza medida por ingresos, a un crecimiento del 35% previsto para el año 2028, el programa de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial, habrían empujado a la pobreza al menos a un millón de hogares. Son hogares que, si el programa de ajuste estructural no se ponía en marcha, habrían mantenido su ingreso. El ajuste les quitó el empleo y los orilló a la pobreza: "La UNICEF estima que la tasa de pobreza se incrementó en 10 puntos porcentuales en 2020, empujando a 1,8 millones de personas en la pobreza" (IMF, 2020b, pág. 12).

El rol del FMI durante la pandemia del Covid-19

Puede apreciarse, en la siguiente cita, que el FMI no relajó nunca el ajuste incluso en tiempos de pandemia. En medio de la pandemia del Covid-19, cuando la situación del mundo era dramática por sus efectos, y cuando varios países tuvieron que acudir a las *cláusulas de escape* el personal del FMI recomendaba endurecer aún más el ajuste estructural.

Esto debilitó la capacidad de respuesta del Estado ante la pandemia del Covid-19 y condujo a una situación de riesgo extremo.

Dada la magnitud inusualmente grande del shock actual y los desafíos de mediano plazo que enfrenta Ecuador desde hace mucho tiempo, el tamaño del ajuste fiscal compatible con la sostenibilidad fiscal y de la deuda a largo plazo tendrá que ser grande. El personal estima que una consolidación fiscal en el NOPBS de alrededor de 6,2 puntos porcentuales del PIB durante el período 2019-2025 (4,8 puntos porcentuales del PIB en el balance general), en comparación con la consolidación asumida en el escenario base (4,4 puntos porcentuales del PIB en el NOPBS y 2,2 puntos porcentuales del PIB en el balance general) (IMF, 2020a, pág. 15)

En otros términos, el FMI en vez de utilizar las *cláusulas de escape* del ajuste para otorgar al país mejores herramientas para defenderse de la pandemia, consideró importante radicalizar el tamaño de la consolidación fiscal y llevarlo del 5% del PIB previsto inicialmente al 6,2% del PIB precisamente en el año de la pandemia del Covid-19, esto significaba dejar sin recursos al Estado para resolver los problemas urgentes derivados de la pandemia del Covid-19.

Producto de este rigor en el ajuste, el mundo vio cómo el Ecuador se convertía en el epítome de lo peor de la pandemia del Covid-19: el Ministerio de Salud Pública no tenía recursos para sus hospitales, centros y subcentros de salud y no existieron programas de ayuda a los hogares víctimas de la pandemia. Muchos hogares, sobre todo en la costa del país, tuvieron que poner a sus seres queridos que fallecieron por la pandemia en las calles a la espera que la autoridad sanitaria reaccione. Hasta el año 2024 había muchos hogares que desconocían el paradero de sus familiares que padecieron por la pandemia y que entraron al sistema de salud pública sin saber su destino final.

En plena pandemia el gobierno procedió a recortar nómina pública en áreas sensibles como salud, educación e inclusión social. Motivado por el FMI y el Banco Mundial, el gobierno aprobó una ley de flexibilización laboral en la pandemia que fue utilizada por las empresas para despedir a los trabajadores sin cubrir ningún costo de despido laboral.

En pleno contexto de la pandemia del Covid-19, el FMI, conjuntamente con el Banco Mundial, empezaron a trabajar sobre el sistema de seguridad social para posibilitar su privatización, conforme lo siguiente:

El sistema de pensiones necesita una revisión. Un diagnóstico del sistema de pensiones realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Mundial concluyó que el sistema es excesivamente generoso en los pagos en comparación con las contribuciones. La persistencia de un empleo formal débil debido a la pandemia y los atrasos del gobierno central han puesto más presión sobre la sostenibilidad del sistema. Las autoridades están trabajando en una reforma, con el apoyo del Banco Mundial, para evitar grandes desequilibrios en el mediano plazo sin crear necesidades fiscales adicionales, es decir, ajustando parámetros clave como la edad de jubilación y la tasa de pago (MEFP ¶18). (IMF, October 2021, pág. 20).

Esto lleva a cuestionar el rol del FMI y del Banco Mundial que decidieron profundizar, intensificar y radicalizar el ajuste en pleno contexto de la pandemia del Covid-19 y la asumieron como una oportunidad para esa radicalización ya que la sociedad no podía reclamar por las medidas que se adoptaban al tenor del ajuste.

El gasto imposible: la baja ejecución presupuestaria en el periodo 2018-2024

Debido al programa de consolidación fiscal y los cambios institucionales en el sistema de compras públicas (SERCOP), así como el establecimiento del Subsistema Nacional de Control y la necesidad del Informe de Pertinencia y Favorabilidad emitido por la Contraloría General del Estado para autorizar las compras públicas, se produjo un nivel de bajos niveles de ejecución presupuestaria que implicaron recursos ociosos que no podían ser utilizados por las entidades públicas pero que fueron considerados como motivos incapacitantes para reducir aún más los niveles de inversión pública y de compras públicas.

De acuerdo a un informe presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas del país, el promedio de ejecución presupuestaria al primer trimestre de cada año sería el siguiente:

Ilustración 8 Porcentaje de ejecución presupuestaria al primer trimestre de cada año, periodo 2018-2024

Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ejecución presupuestaria	19,98%	16,24%	19,79%	20,25%	19,51%	22,41%	18,91%

Fuente: (El Comercio, 2024)

Puede apreciarse en el siguiente cuadro la ejecución presupuestaria de la inversión pública programada de diversas entidades públicas, al primer semestre del año 2024:

Tabla 28 Porcentaje de ejecución de inversión pública programada, de diversas entidades del sector público, primer semestre de 2024

Institución/Ministerio	Porcentaje de ejecución en Inversión Pública
Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología INAMHI	8,41%
Instituto de Investigación Geológico y Energético	6,70%
Ministerio de Gobierno	0,00%
SNAI (Sistema de Penitenciarías)	0,26%
Ministerio de Salud Pública	13,88%
Ministerio de Educación	13,73%
Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	26,02%
Universidades y Escuelas Politécnicas	14,46%
Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	7,36%
Ministerio de Transportes y Obras Públicas	25,31%
Ministerio de Inclusión Económica y social	25,80%
Unidad de Registro Social	2,85%
Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias	24,31%
Ministerio del trabajo	0,30%

Fuente: (Observatorio del gasto público, 2024)

La baja inversión pública es programada y tiene que ver de forma directa con el programa de consolidación fiscal. Es a partir del ajuste que se generan asimetrías de información, costos de transacción y trabas administrativas burocráticas para

impedir el gasto público. Esto provocó un atascamiento en la contratación pública que se complementó con los atrasos de pagos a proveedores del Estado, para crear una situación de imposibilidad concreta de cumplir con las compras públicas y la inversión pública. Al mismo tiempo, el gobierno central, para cumplir con los criterios de cumplimiento continuo del ajuste, tomaba de forma arbitraria los recursos de las instituciones públicas en la cuenta única del tesoro en el Banco Central para fortalecer los depósitos del Sector Público No Financiero en el Banco Central como parte de los criterios continuos de cumplimiento del programa de ajuste.

Esto generó un fenómeno que puede ser descrito como *ineficiencia programada*. En virtud de que las entidades públicas no tenían posibilidad de ejecutar su propio presupuesto, sus modelos de gestión y atención al público colapsaron. Esto permitió que se genere en la sociedad la necesidad de la privatización de todos los servicios públicos habida cuenta del costo que representaban para la sociedad.

La crisis múltiple

La intervención del FMI y del Banco Mundial en el país y durante el periodo de análisis, fue total. Esto significa que los procesos económicos, sociales e institucionales de ese periodo tienen como referencia y explicación al ajuste. Uno de los primeros conflictos que aparece desde la intervención del FMI tiene que ver con la recesión programada que se convierte en condición de posibilidad y existencia para el desempleo. Desde el año 2019 los indicadores de empleo pleno se deterioran y, concomitante con ello, las condiciones de vida de muchos sectores de la población.

La pobreza medida en términos de ingreso se incrementa a partir de la imposición del ajuste (IMF, 2020b). En el año 2019, este deterioro social fundamenta y explica la fuerte reacción social a las políticas de ajuste en las movilizaciones de octubre de 2019. El ajuste da una vuelta de tuerca y opta por la represión, el *lawfare* contra sus interpelantes y críticos. La institucionalidad se resiente y el país empieza a constatar la pérdida de confianza en su sistema político y en sus marcos institucionales.

La reducción del gasto gubernamental en áreas claves como salud, educación, inclusión social y administración de justicia se revelaron críticos durante el año 2020, en la pandemia del Covid-19. Mientras en otras regiones y países, se acudían a los criterios de excepcionalidad y cláusulas de escape del ajuste, para atenuar el rigor de la disciplina fiscal y ayudar a la población a soportar y manejar de mejor manera la pandemia, en el Ecuador el ajuste se intensificó. Se aprovechó la pandemia para suscribir un nuevo acuerdo con el FMI (el SAF-2020), renegociar los bonos soberanos de deuda externa sin el necesario control y fiscalización social, y se emitieron leyes de desregulación y flexibilización laboral. En plena pandemia del Covid-19 se redujo el gasto público en áreas claves lo que condujo a que la pandemia del Covid-19 provoque estragos en la población.

Sin embargo, luego de la pandemia el país entra en lo más intenso del ajuste. La desinversión pública se extiende a toda la institucionalidad. El FMI interviene directamente sobre el sistema de compras públicas, SERCOP y lo transforma en un verdadero laberinto.

De otra parte, las desregulaciones y la posibilidad de blanquear capitales de origen ilícito adoptada en la *Ley de Desarrollo Económico* del año 2021 son el punto de partida para el desembarco de organizaciones criminales transnacionales. El país se

convierte en objeto de disputa del crimen organizado mientras que el ajuste impide que la sociedad pueda defenderse de la agresión de estos grupos del crimen organizado.

En este periodo, el país suscribe, además de los acuerdos con el FMI, varios convenios con el Departamento de Estado de EEUU, así como con el Pentágono que, prácticamente, lo convierten en un peón del ajedrez geopolítico manejado directamente desde Washington. A la crisis del desempleo y la pérdida de referencias institucionales, ahora se añade la crisis de la seguridad ciudadana provocada por la presencia de estos grupos del crimen organizado que ven en el país una tierra de nadie desde donde pueden lavar dinero y organizar su logística y exportaciones ilícitas. En poco tiempo, el país es tomado por estas mafias, pero el ajuste impide que utilice sus recursos económicos e institucionales para resolverlo. El país deviene en un *narcoestado* con la connivencia de sus elites y de su sistema político.

La sociedad se moviliza contra el ajuste a mediados del año 2022 pero recibe como respuesta más represión y violencia. El ajuste, a diferencia de las movilizaciones de octubre de 2019, no se revisa ni se suspende, por el contrario, se radicaliza. Pero esto genera una situación de crispación en el sistema político que pierde la legitimidad para resolver algunas de las reformas estructurales pendientes en el programa de ajuste.

En el año 2023 se produce la crisis institucional a partir del decreto de muerte cruzada emitido por el entonces presidente Guillermo Lasso. El país añade, a las crisis existentes, la crisis política. En medio de ese escenario se producen varios intentos por parte del FMI y del Banco Mundial por radicalizar el ajuste, sobre todo en materia de flexibilización laboral, renuncia a la soberanía en arbitraje internacional y privatización de la seguridad social. Pero el ajuste pierde en todos estos frentes por la resistencia y movilización social.

El recambio político y la salida a la crisis política del año 2023 se resuelve favorablemente para el ajuste con la elección de Daniel Noboa que, en sus primeros meses logra el consenso del sistema político para aprobar un conjunto de reformas legales que estaban represadas por la crisis política y que permiten la actualización de las reformas estructurales del FMI.

Sin embargo, para el año 2024 la desinversión pública en sectores claves pasa una factura importante al país. Para fines de ese año, se añaden a las crisis existentes, una más, la crisis energética. El ajuste condujo al país literalmente a la oscuridad. Las desconexiones energéticas y la falta de respuestas ante la falta de inversión pública (y privada) en esta área hunden a la economía. Los sectores productivos esta vez acusan y sienten directamente las consecuencias del ajuste.

Sobre esas crisis que son evidentes y que pueden ser comprendidas justo por su manifestación sobre la vida diaria de las personas, hay otras crisis que no son tan visibles pero que son importantes. Por ejemplo, hay una crisis institucional importante que no puede procesar los conflictos sociales. Una de las instituciones claves en esta crisis es la administración de justicia. La pérdida de legitimidad de la Fiscalía General del Estado que se convirtió en una ficha más del ajuste, expresaba el deterioro de instituciones claves.

También se produjo un deterioro y decadencia del pensamiento crítico y que se expresa por la crisis del sistema universitario. Encerrado en sus métricas y rúbricas para cumplir indicadores de rendimiento que no sirven para la sociedad, la academia dio la espalda al país en sus momentos más críticos. No tuvo la capacidad de criticar, debatir, proponer, reflexionar, cuestionar las difíciles y complejas derivas provocadas por el ajuste.

Todas estas múltiples crisis convergen hacia aquello que se ha señalado reiteradas veces como *Estado fallido*, es decir, la pérdida del sentido de *contractualidad* para fundamentar las instituciones sobre las cuales resolver los conflictos sociales y garantizar los derechos y la justicia. El ajuste quebró al Estado de derecho. Lo destruyó en su esencia más profunda. Creó una sociedad de sobrevivientes. Empujó al exilio a millones de personas. Les arrebató el futuro a muchas otras.

Ahora bien, no se trata en absoluto de crear una convergencia de varias problemáticas sociales hacia el ajuste de manera ideológica, sino de indicar que muchas crisis sociales se originaron justamente por el ajuste. Si el país no hubiese suscrito los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial, quizá habría tenido más margen de maniobra para defender a sus ciudadanos y muchas de esas crisis no se habrían producido o, en su defecto, la sociedad habría tenido instrumentos y recursos a su disposición para resolverlas.

Los créditos del FMI: La deuda odiosa

El 26 de julio de 2024, la Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, aprobó el Informe de Fiscalización con respecto de la firma del Acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Estado ecuatoriano, de conformidad con la Resolución del Pleno de la Asamblea Nacional No. RL-2023-2025-040, y luego de varios meses de trabajo en los cuales escuchó los testimonios de trabajadores, expertos, organizaciones sociales, sindicatos, movimientos sociales, y también a las autoridades económicas, entre otras, decidió establecer las siguientes recomendaciones:

3. Solicitar se declare la **ilegitimidad de la deuda contraída por el Ecuador a través de la firma del acuerdo para el crédito SAF con el FMI el 25 de abril de 2024**, con fundamento en lo establecido en el artículo 290 numeral 5 de la Constitución; y, solicitar al Gobierno ecuatoriano que se abstenga de pagar o requerir los desembolsos derivados de este acuerdo.
5. Solicitar al pleno de la Asamblea Nacional que declare que el contenido y las cláusulas del acuerdo suscrito con el FMI el 25 de abril de 2024, violentan el contenido y núcleo duro de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial el derecho a la salud, al trabajo, a la cultura, a la seguridad social, a la progresividad y no regresividad principios y derechos contenidos en la Constitución de la República del Ecuador y en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Ecuatoriano, en materia de Derechos Humanos.
6. Solicitar a la Asamblea Nacional que active los mecanismos constitucionales disponibles para demandar la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del acuerdo firmado por el Ecuador con el FMI. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2024, pág. 144, énfasis agregado).

De esta manera, la Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, recomendaba declarar a la deuda con el FMI de *ilegítima* porque sus cláusulas

violentan el contenido y núcleo duro de los derechos fundamentales de la población y, por tanto, son inconstitucionales.

Así, esta Comisión de la Asamblea Nacional del Ecuador, recogía un pedido que provenía desde la ciudadanía y organizaciones sociales que consideraban, con justa razón, además, que los acuerdos con el FMI violentaban derechos fundamentales.

No es la primera vez que el FMI se ve sometido a esta situación. Hay varios tribunales, pedidos y juicios simbólicos en contra del FMI. A inicios del siglo XXI, las movilizaciones sociales en contra del FMI y del Banco Mundial fueron contundentes en todo el mundo y tuvieron en Seattle, Praga y Génova, en los años 2000 y 2001 sus epítomes y referentes.

¿Qué se le cuestiona al FMI? Pues que sus programas de consolidación fiscal van a contravía de los derechos humanos básicos. Son programas diseñados para proteger estructuras de poder relacionadas con el capital financiero. El FMI es, sin duda, el cancerbero del capital financiero global. Sin embargo, tampoco es la primera vez que en el país se efectúa una propuesta en ese sentido. Ya en el año 2005, producto de una sublevación popular en contra de las políticas de austeridad del FMI, el nuevo gobierno del Ecuador de ese entonces, decidió cerrar sus negociaciones con el FMI y con el Banco Mundial. Dos años después, el país expulsaría al FMI y al Banco Mundial.

Como se ha analizado y documentado, la enorme deuda externa contraída con el FMI no es una deuda para el financiamiento al desarrollo sino para apoyo fiscal directo para corregir distorsiones de balanza de pagos. Sin embargo, se ha demostrado con datos y documentos, que el país no tenía ningún problema de balanza de pagos y que su economía transitaba, con las previsiones del caso, por una vía de crecimiento económico con redistribución del ingreso. El país tenía instituciones que procesaban el conflicto social y destinaba el gasto público en función de lo que establecía la Constitución y la ley hasta el desembarco del FMI y del Banco Mundial.

Todos los avances que el país había logrado en materia de redistribución del ingreso, de inversión pública, de cumplimiento de derechos fundamentales y de protección social a los más vulnerables, simplemente se trizó. Los avances sociales conseguidos se esfumaron. Las instituciones creadas empezaron a tambalear porque se las había saboteado desde dentro. El FMI convirtió al Estado en enemigo de su propia sociedad. Así, los ciudadanos ya no se reconocían en el Estado. No podían comprender cómo un Estado que había sido garante de derechos, con todos los problemas que pueda tener una economía primaria y agroexportadora, se había transformado súbitamente en un Estado que no era capaz ni siquiera de garantizar el derecho a la vida y la seguridad ciudadana.

De lo que se conocía, la economía no había sufrido ningún shock externo que justificase esa condición. La única forma de responder era ubicar el sitio exacto desde dónde se generaba la crisis y ese sitio le correspondía al FMI y al Banco Mundial. Desde su desembarco, la sociedad vivió sus horas más amargas. Es por ello que, en los testimonios recogidos por la Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, se traslucía, de forma inmediata, de parte de los ciudadanos, un *ethos* de la indignación con respecto al FMI.

¿Cómo es posible que una multilateral suscite de forma casi unánime en la sociedad ese *ethos* de la indignación? ¿Por qué la ciudadanía veía al FMI como una amenaza? El momento más dramático se lo vivió en el mes de octubre del año 2019. En ese contexto, era la sociedad la que había salido de manera contundente a reclamar al gobierno por una medida adoptada al tenor de las condicionalidades establecidas por el FMI. Muchas de las personas que protestaban en las calles portaban carteles que decían: “Fuera FMI!”. Había una conciencia social de que el problema era, en efecto, el FMI.

El resultado fue trágico para la sociedad. Cerca de una decena de ciudadanos murieron víctimas de la represión del Estado. Son víctimas directas del programa de ajuste estructural del FMI. Sus familias nunca fueron ni reconocidas ni recompensadas. Hay viudas y huérfanos gracias a un programa económico que se impuso a espaldas de la sociedad y que se mantuvo por la violencia directa en contra de sus ciudadanos.

Entonces, ¿qué pensar de un programa económico que para imponerse necesita de la fuerza y la violencia? Una propuesta económica que se sustente de por sí en la violencia está ya descalificada en términos éticos.

Al FMI le encantan los contrafácticos. Ellos piensan que la sociedad estaría mucho peor de no ser por su auxilio. Con esa lógica de los contrafácticos, si el gobierno de Lenin Moreno no hubiese suscrito el Acuerdo de Facilidad Ampliada (SAF) en marzo de 2019, quizá Marco Oto, o Inocencio Tucumbi, *inter alia*, aún estarían vivos.

Ética, justicia, paz, democracia, derechos humanos: las fallas ontológicas del ajuste

El ajuste, como lo hemos demostrado, es un proceso denso, complejo, intrincado. Tiene una sintaxis propia creada desde su propia epistemología. Detrás de esa epistemología subyace un proyecto de ontología política que se revela y manifiesta en su pretensión de provocar un *cambio de época*. El ajuste, además, tiene una lógica implacable y una direccionalidad inexorable. No hay cómo discutir, debatir, cuestionar ni interrogar al ajuste.

Es una creación política y cultural del capitalismo tardío que, por sus características, mezcla, de forma estratégica, una supuesta rigurosidad académica con una panoplia de instrumentos vinculantes lo que lo transforman en un arma temible.

Se imbrica y enmascara, además, en el multilateralismo. Las sociedades, ante el ajuste, prácticamente están desarmadas. Es casi imposible provocar una discusión académica con el ajuste. Sus conceptos tienen una armadura epistémica que los convierte en invulnerables a cualquier crítica. Están, en ese sentido, más cerca del artículo de fe que de la epistemología, pero son parte fundamental de la globalización del capitalismo tardío. No se puede entender al capitalismo tardío sin el rol del FMI y del Banco Mundial (y de la USAID).

Poseen los recursos económicos e institucionales para convertirse en *legión*. Han copado el discurso de la *estabilización económica* con sus propios criterios teóricos y han desplazado cualquier nota discordante. Lo mismo con la *reducción de la pobreza*. Han convertido la pobreza de un fenómeno político en una cuestión económica y de emprendimiento. Ahora han empezado una cruzada por adueñarse del discurso del *cambio climático* para imponer un capitalismo financiero verde.

El FMI y el Banco Mundial tienen una lógica de autoritarismo y totalitarismo. Se ha tratado de entender esa lógica a partir del *ethos de necesidad y reparación* que recorre el ajuste y su deriva teleológica. Por eso, los funcionarios del ajuste devienen, para sí mismos, en sujetos prometeicos que llevan adelante su *revolución silenciosa*. Pero, en realidad, son *instituciones canallas*. Son parte de la agresión directa en contra de las sociedades. Son instituciones sin ética, sin moral. Son los cancerberos del gran capital.

Por ello, en el diccionario y semiótica del ajuste hay términos y conceptos que han sido excluidos, invisibilizados o desplazados. En el ajuste no hay mención alguna a la ética, la moral, la justicia, los derechos humanos, la democracia, la rendición de cuentas, la reparación a las víctimas. Y no puede existir referencia alguna a esos términos porque el ajuste no es ético.

Se ha indicado que el ajuste convierte a lo real en un medio para un fin y eso, de entrada, implica una trasgresión ética radical. El ajuste tampoco es justo y el hecho de que siempre se preocupe por los “vulnerables” da cuenta que el ajuste es consciente del daño que provoca, en ese sentido, el ajuste es *cínico*. Sabe lo que hace y no le importa.

El ajuste tampoco es democrático y, precisamente por eso, transformó la democracia liberal y representativa en *democracia disciplinaria*. El ajuste no tiene relación alguna con los derechos fundamentales. De hecho, su imposición en sí misma es ya una afrenta a los derechos fundamentales como lo ha establecido la Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador.

¿Qué hacer? Pues, obligar al ajuste a que se abra a la ética, la justicia, la democracia, los derechos fundamentales. ¿Cómo hacerlo? Pues, precisamente, con ética, justicia y democracia. Pero ello necesita otras coordenadas y otras praxis.

En ese sentido, el ajuste debe ser sometido a un análisis exhaustivo por parte de las sociedades. Pero debe ser también sometido a una discusión democrática. Si el ajuste contradice los derechos humanos, entonces las sociedades deben cerrar el ajuste. Deben obligar al FMI y al Banco Mundial a que se conviertan en entidades éticas, transparentes, democráticas, justas y con una brújula moral orientada por los derechos fundamentales.

En el año 2019, producto de la represión estatal que se ejerció contra la sociedad y para defender el ajuste, fueron asesinados varios ciudadanos y ciudadanas. El mundo les debe una disculpa y una reparación a esas víctimas directas del ajuste. Así, es imprescindible reinscribir al FMI y al Banco Mundial dentro del perímetro de la ley, la ética, la justicia y la democracia. ¿Lo lograremos algún día? ¿Seremos capaces de llevar al FMI y al Banco Mundial al único espacio que les obligará a rendir cuentas y pagar por sus crímenes, la Corte Penal Internacional?

Bibliografía

- Alesina, A., & Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment. *Economic Policy*, 489-585.
- Andritzky, J., Munkacs, Z., & Wang, K. (May-2021). How to Gain the Most from Structural Conditionality of IMF-Supported Programs. *IMF Working Paper*, 2-56.
- Arauz, A., & Weisbrot, M. (2019). "Headwinds to Growth": The IMF Program in Ecuador. *CEPR*, 1-25.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional.
- (2011). *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del sector financiero popular y solidario*. Quito: Registro Oficial No. 444.
- (2020). *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial No. 253, Año II.
- (2021). *Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en Materia de Anticorrupción*. Quito: Registro Oficial No. 392.
- (2021). *Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción*. Quito: Registro Oficial No. 392, Año II.
- (2021). *Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción*. Quito: Registro Oficial Año II No. 392 .
- (2023). *Ley Orgánica de Urgencia Económica "Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo"*. Quito-Ecuador: Registro Oficial No. 461, Año II.
- (2024). *Informe de Fiscalización respecto de la firma del Acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Estado ecuatoriano Resolución No. RL-2023-2025-040 del Pleno de la Asamblea Nacional* . Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- (30 de abril de 2008). *Mandatos Asamblea Constituyente 2007-2008*. Recuperado el septiembre de 2024, de <http://archivo.asambleanacional.gob.ec>: <http://archivo.asambleanacional.gob.ec/index.php/mandatos-asamblea-constituyente-2007-2015>
- (Agosto-2018). *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal* . Quito: Registro Oficial No. 309, Año II.
- (Mayo-2021). *Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización*. Quito: Registro Oficial No. 443.
- Audier, S. (2012). *Néo-Liberalisme(s) Une archéologie intellectuelle*. Paris: Grasset.
- Avila Santamaria, R. (2016). *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador.
- Balasundharam, V., & and others. (2023). *Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Desing*. *IMF Working Papers*, 2-28.
- Banco Central del Ecuador. (03 de Enero de 2024). *Las reservas internacionales se ubicaron en 4.454 millones al cierre 2023*. Obtenido de <https://www.bce.fin.ec>: <https://www.bce.fin.ec/boletines-de-prensa-archivo/las-reservas-internacionales-se-ubicaron-en-usd-4-454-millones-al-cierre-de-2023#:~:text=Las%20Reservas%20Internacionales%20se%20ubicaron%20en%20USD%204.454%20millones%20al%20cierre%20de%202023,-Miércoles>
- (27 de abril de 2007). *Ecuador expulsa al delegado del BM*. Obtenido de <https://biblioteca.bce.ec>: <https://biblioteca.bce.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=71945>

- (31 de Diciembre de 2014). Información Estadística Mensual No. 1954. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m1954122014.htm>
- (31 de Diciembre de 2018). Información Estadística Mensual No. 2002. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec>
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2002122018.htm>
- (31 de Diciembre de 2019). Información Estadística Mensual. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2014122019.htm>
- (31 de Diciembre de 2020). Información Estadística Mensual No. 2026. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2026122020.htm>
- (31 de Diciembre de 2022). Información Estadística Mensual No. 2050. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2050122022.html>
- (31 de Diciembre de 2023). Información Estadística Mensual No. 2062. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2062122023.html>
- (31 de octubre de 2024). Información Estadística Mensual No. 2072. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2072102024.html>
- (junio de 2023). Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec> :
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Indices/c124092023.htm>
- Banco Mundial. (10 de Octubre de 2024). Ecuador: panorama general. Obtenido de <https://www.bancomundial.org> :
<https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>
- (2023). Marco de Cooperación con Ecuador 2019-2023. Washington DC: BIRF.
- (2024). Ecuador: Crecimiento Resiliente para un Futuro Mejor. Washington DC: Oficina de Ecuador: Grupo Banco Mundial.
- (31 de mayo de 2024). Deuda externa acumulada. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org> :
<https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.DOD.DECT.CD?locations=ZJ&skipRedirection=true&view=map&year=2018>
- (Junio de 1999). Proyecto SAPRI-Ecuador. Gobierno del Ecuador-Sociedad Civil-Banco Mundial. Obtenido de <http://www.saprin.org> :
<http://www.saprin.org/ecuador/research/mnaranjo.pdf>
- Basu, K. (2017). Más allá de la mano invisible. Fundamentos para una nueva economía. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1995). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. En G. Becker, The Essence of Becker (págs. 36-90). Stanford, California: Hoover Institution Press.

- (1995). The Economic Approach to Human Behavior. En G. Becker, The Essence of Becker (págs. 3-17). Stanford California: Hoover Institution Press.
- Benítez López, X. (2020). Análisis de intervenciones recientes del Fondo Monetario Internacional en Latinoamérica. Casos: Argentina, Ecuador y Nicaragua. Trabajo De Titulación Para la obtención del título de: Economista Con Mención Economía Empresarial Y Negocios. Guayaquil, Ecuador: Universidad Tecnológica Empresarial De Guayaquil.
- Berlin, I. (2022). Dos conceptos de libertad El fin justifica los medios Mi trayectoria intelectual. España: Alianza Editorial.
- BID. (2019). Contrato de Préstamo No. 4771/OC-EC entre la República del Ecuador y el BID. Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad. Washington D.C.: BID.
- Blanchard, O., & Leigh, D. (January de 2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper, 3-25.
- Blyth, M. (2014). Austeridad. Historia de una idea peligrosa. Barcelona: Crítica.
- Bravo Jiménez, A. (marzo de 2023). Análisis de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y el Ecuador; periodo 2015-2021. Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Economía Regional y Global. Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Bretón Solo de Zaldívar, V. (Septiembre de 2005). ¿Más allá del neoliberalismo étnico? Enseñanzas desde los andes del Ecuador Parte I. Obtenido de Boletín ICCI-ARY Rimay: <http://icci.nativeweb.org/boletin/78/breton.html>
- CAF. (25 de Abril de 2024). CAF aprueba crédito de corto plazo a favor de la República del Ecuador hasta por USD 800 millones. Obtenido de <https://www.caf.com>: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2024/04/caf-aprueba-credito-de-corto-plazo-a-favor-de-la-republica-del-ecuador-hasta-por-usd-800-millones/>
- Carriere-Swallon, Y., David, A., & Leigh, D. (2021). Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in Emerging Economies: New Narrative Evidence from Latin America and the Caribbean. Journal of Money, Credit and Banking.
- CELEC-EP. (2023). Plan Maestro de Electricidad 2018-2027. Obtenido de <https://www.celec.gob.ec>: <https://www.celec.gob.ec/transeselectric/plan-maestro-de-electricidad-2012-2022/>
- Ciminelli, G., Furceri, D., Ge, J., Ostry, J., & Papageorgiou, C. (October de 2019). The Political Costs of Reforms: Fear or Reality? IMF STAFF DISCUSSION NOTE, 2-30.
- Claessens, S., & Ratnovski, L. (2014). What Is Shadow Banking? Washington D.C.: Working Papers International Monetary Fund.
- CNE. (08 de Mayo de 2024). CNE proclama resultados definitivos del Referéndum y Consulta Popular 2024. Obtenido de <https://www.cne.gob.ec>: <https://www.cne.gob.ec/resultref2024/>
- (mayo de 2024). Preguntas Referéndum y Consulta Popular 2024. Obtenido de <https://www.cne.gob.ec>: https://www.cne.gob.ec/consulta-popular-y-referendum-2024/?TSPD_101_R0=084ca49a33ab2000c8b9d02c3cf7ef7da761556afd8766fda2e1d4419eeb5b4970219ca66b897c65083396cc9f143000e4bb8a9e9f852cdc0d5e10567851c94fe4429329471e8e4e4ee46351dc00510c3317eeae95a50fc1c3b85c65
- Cockett, R. (1995). Thinking the Unthinkable. Think Tanks and the Economic Counter-Revolution 1931-1983. London: Harper Collins Publishers.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. (14 de enero de 2020). CIDH Presenta observaciones de su visita a Ecuador. Recuperado el 06 de marzo de 2020, de Sitio web de la CIDH: CIDH Presenta observaciones de su visita a Ecuador

- Contraloría General del Estado. (septiembre de 2024). Informe General. Auditoría de Gestión al "Plan de Expansión de la Generación" contenido en el Plan Maestro de Electricidad, sus actualizaciones y/o ajustes; en el Ministerio de Energía y Recursos Renovables, actual Ministerio de Energía y Minas. Obtenido de <https://www.contraloria.gob.ec> : <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=77465&tipo=inf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Caso N° 0007-19-IA. Quito-Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.
- Cueva, A. (1988). Las democracias restringidas de América Latina. Elementos para una reflexión crítica. Quito-Ecuador: Planeta. Letra Viva.
- Daniel, J., Davis, J., Fouad, M., & Van Rijckeghem, C. (2006). Fiscal Adjustment for Stability and Growth. Washington DC: International Monetary Fund Pamphlet Series.
- Davalos, P. (2016). Salud Inc. Monopolio, ganancia y asimetrías de la información en el aseguramiento privado de la salud en el Ecuador. Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud-PUCE.
- Defensoría del Pueblo. (2021). 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. Defensoría del Pueblo. Quito: Defensoría del Pueblo.
- Deleuze, G. (1988). Le Pli. Leibniz et le baroque. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Drabo, A., Eklou, K., Imam, P., & Kpodar, K. (2023). Social Unrests and Fuel Prices: The Role of Macroeconomic, Social and Institutional Factors. IMF Working Paper, 7-49.
- Dumenil, G., & Levy, D. (2004). Neo-Liberal Dynamics: A New Phase? ResearchGate, January.
- Echeverría, B. (1998). La modernidad de lo barroco. México DF: Ediciones ERA.
- Ecuadorevivo. (14 de Noviembre de 2024). Cámara de Comercio de Quito estima pérdidas de \$7.500 millones por apagones. Obtenido de <https://ecuadorevivo.com>: <https://ecuadorevivo.com/blog/2024/11/14/camara-de-comercio-de-quito-estima-perdidas-de-7-500-millones-por-apagones/>
- El Comercio. (01 de julio de 2024). ¿Cómo avanza la ejecución presupuestaria del gobierno de Daniel Noboa? Este contenido ha sido publicado originalmente por EL COMERCIO. Si vas a hacer uso del mismo, por favor, cita la fuente y haz un enlace hacia la nota original en la dirección: <https://>. Obtenido de <https://www.elcomercio.com> : <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/como-avanza-ejecucion-presupuestaria-gobierno-daniel-noboa.html>
- (2 de abril de 2018). [www.elcomercio.com.ec](http://www.elcomercio.com). Recuperado el 10 de mayo de 2018, de Cuatro ejes y 14 medidas abarca el plan económico de Lenín Moreno : <http://www.elcomercio.com/actualidad/medidas-plan-economico-leninmoreno-ecuador.html>
- (23 de Febrero de 2021). Gobierno envía el proyecto de Ley para la Defensa de la Dolarización. Obtenido de <https://www.elcomercio.com>: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/gobierno-proyecto-ley-defensa-dolarizacion.html>
- El Universo. (28 de Mayo de 2020). Gobierno pagó anticipadamente, en abril, dos créditos a Goldman Sachs y Credit Suisse. Obtenido de <https://www.eluniverso.com>: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/28/nota/7855026/gobierno-pago-anticipadamente-abril-dos-creditos-goldman-sachs/>
- European Central Bank. (November de 2010). The Benefits of Fiscal Consolidation in Uncharted Waters. Obtenido de <https://www.ecb.europa.eu> : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp121.pdf>

- Feinberg, R. (1987). Las instituciones financieras multilaterales y América Latina. En SELA (Compilador), Políticas de Ajuste. Financiamiento del Desarrollo en América Latina (págs. 139-158). Caracas-Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Fernandez, N., & Santillana Ortiz, A. (2019). El regreso del FMI al Ecuador y la retórica del feminismo empresarial: los posibles efectos en la vida de las mujeres. *Revista Economía*, 13-33.
- Ferrajoli, L. (2004). *Epistemología Jurídica y Garantismo*. México: Fontamara.
- (2011). El Constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo. *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 311-360.
- Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., & Skoufias, E. (2009). *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. Washington DC: World Bank Group.
- Fleischer, V. (8 de March de 2010). Regulatory Arbitrage. *LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Working Paper (10-11)*, 1-63.
- FMI. (2009). *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional Sexta edición (MBP6)*. Washington DC: International Monetary Fund.
- (2009). *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional Sexta Edición*. Washington D.C.: FMI.
- (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington D.C.: FMI.
- Forster, T., Kentikelenis, A., Reinsberg, B., Stubbs, T., & King, L. (2023). La forma en que los programas de ajuste estructural afectan a la desigualdad: Un análisis desagregado de la condicionalidad del FMI (1980-2014). En G. Paredes Reyes, D. Coello Cazar, & (Coords.), *El Fondo Monetario Internacional y la deuda pública en la historia económica de América Latina* (págs. 189-250). Guayaquil-Ecuador: Dirección de Publicaciones de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Foucault, M. (2001). *Defender la sociedad*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- (2004). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Gallimard-Seuil.
- Gillingham, R. (2008). *Poverty and Social Impact Analysis by the IMF Review of Methodology and Selected Evidence*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Gilson, R. (December de 1984). Value Creation by Business Lawyers: Legal Skills and Asset Pricing. *The Yale Law Journal*, 94(2), 239-313.
- Guaman, A., & Stoessel, S. (jul./dic. 2022 de 2022). Del derecho al trabajo digno al régimen laboral neoliberal: captura estatal y autoritarismo en el Ecuador contemporáneo. *Revista latinoamericana de derecho social*(35), 211-238.
- Guerrien, B., & Gun, O. (January de 2014). Fama-Shiller, Economic Sciences Prize Committee and the "efficient markets hypothesis". *Real-world economics review*(66), 58-64.
- Han, B.-C. (2022). *Capitalismo y pulsión de muerte. Artículos y conversaciones*. Barcelona-España: Herder.
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford-NY: Oxford University Press.
- Hayek, F. (1947). *Individualism and Economic Order*. Obtenido de https://cdn.mises.org/https://cdn.mises.org/Individualism%20and%20Economic%20Order_4.pdf
- IBRD. (2022). *First Green and Resilient Recovery (GARR) Development Policy Loan LOAN NUMBER 9333-EC*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- ICCI. (Julio de 2005). *La CONAIE, dice no al Banco Mundial*. Obtenido de [http://icci.nativeweb.org: http://icci.nativeweb.org/boletin/76/editorial.html](http://icci.nativeweb.org/http://icci.nativeweb.org/boletin/76/editorial.html)

- IEO Evaluation Report. (2017). The IMF and the Social Protection. Washington DC: International Monetary Fund.
- (2007). Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI. Washington DC: Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional.
- (2018). Annual Report. Washington DC: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- (2019). Annual Report. Washington DC: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- (2021). Growth and Adjustment in IMF-Supported Programs. Evaluation Report 2021. Washington D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- (2023c). Draft Issues Paper The IMF's Exceptional Access Policy. Washington D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- IMF . (October 2021). IMF Country Report No. 21/228 Second and Third Reviews under the Extended Arrangement under the Extended Facility Fund, request for a Waiver Non Observance of Performance Criterion. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF and World Bank. (2007). Enhancing Collaboration: Joint Management Action Plan (Follow-Up to the Report of the External Review Committee on IMF-World Bank Collaboration). Washington DC: International Monetary Fund and the World Bank.
- (February de 24 de 2004). Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report. Obtenido de <https://www.imf.org/https://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2004/eng/022404.pdf>
- IMF, & Boughton, J. (11 de September de 2000). The IMF and the Silent Revolution Global finance and development in the 1980s. Obtenido de <https://www.imf.org/https://www.imf.org/external/pubs/ft/silent/index.htm#3>
- IMF. (09 de Agosto de 2024b). Factsheet La condicionalidad del FMI. Obtenido de <http://www.imf.org/http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm>
- (11 de junio de 2024e). Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Obtenido de <https://www.imf.org/https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>
- (19 de August de 2002). Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report. Obtenido de <https://www.imf.org/https://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/collab/coll.htm>
- (1987). Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- (2002). Guidelines on Conditionality. Washington DC: International Monetary Fund.
- (2005). Review of the 2002 Conditionality Guidelines. Washington D.C.: IMF.
- (2008). Fuel and Food Price Subsidies: Issues and Reform Options. Washington DC: International Monetary Fund.
- (2010). The Fund's Mandate—The Legal Framework. Washington DC: International Monetary Fund.
- (2011a). Assessing Reserve Adequacy. Washington DC, February: International Monetary Fund.
- (2011b). The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies. Washington DC: International Monetary Fund.
- (2013a). Assessing Reserve Adequacy- Further Considerations. Washington DC: International Monetary Fund.

(2013b). Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund. Washington DC: International Monetary Fund.

(2014). Public Expenditure Reform Making Difficult Choices. Washington DC: Fiscal Monitor International Monetary Fund.

(2015). Assessing Reserve Adequacy-Specific Proposals. Washington DC: International Monetary Fund.

(2015a). Making Public Investment More Efficient. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2015b). Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation. Washington DC: International Monetary Fund.

(2016). Guidance Note on the Assessment of Reserve Adequacy and Related Considerations. Washington DC: International Monetary Fund.

(2018a). 2018 Review of the Fund's Capacity Development Strategy. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2018b). Public Investment Management Assessment Review and Update. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2018c). Implementation Plan in Response to the Board-Endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report - "The IMF and Social Protection". Washington DC: International Monetary Fund.

(2018d). How to Operationalize Inequality Issues in Country Work. Washington DC: International Monetary Fund.

(2018e). Coordination Between the International Monetary Fund and Multilateral Development Banks on Policy-Based Lending: Update on the Implementation of the G20 Principles. Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018/082918.pdf>

(2019a). Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. IMF Country Report No. 19/79. Washington D.C.: IMF.

(2019b). IMF Country Report No. 19/81 2016 Article IV Consultation -Press Release and Staff Report. Washington D.C.: IMF.

(2019c). IMF Country Report No. 19/379 Second and Third Reviews under the Extended Facility Arrangement and Request for a Waiver of Nonobservance and modifications of performance criteria -Press Release and Staff Report. Washington DC: International Monetary Fund.

(2019d). Staff report for the 2019 article iv consultation and request for an extended Arrangement under the Extended Fund Facility—press release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Washington: IMF.

(2019e). Press Release No. 19/84. Washington D.C.: IMF.

(2019f). IMF Country Report No. 19/210 First Review under the Extended Fund Facility Arrangement. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2019g). A Strategy for IMF Engagement on Social Spending. Washington DC: International Monetary Fund.

(2019h). 2018 Review of Program Design and Conditionality. IMF Policy Paper, 1-172.

(2019i). IMF Country Report No. 19/80 Selected Issues and Analytical Notes. Ecuador Selected Issues Paper and Analytical Notes.

(2020a). IMF Country Report No. 20/178 Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument and Cancellation of Arrangement under the Extended Facility Fund -Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2020b). Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility - Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Ecuador. IMF Country Report No. 20/286. Washington D.C.: IMF.

(2020c). IMF Country Report No. 20/325 First Review under the Extended Fund Facility and request for modification QPC. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2020d). Assessment of the Risk to the Fund and the Fund's Liquidity Position. Washington DC: International Monetary Fund.

(2022a). IMF Country Report No. 22/378 Sixth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; Staff Statement; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Washington D.C.: IMF.

(2022b). PIMA Handbook. Public Investment Management Assessment. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2022c). IMF Country Report No. 22/225 Fourth and Fifth Reviews under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, request for a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2022d). Staff Report for the 2022 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility -Press Release; Staff Report; and Staff Supplements. Washington DC: International Monetary Fund.

(2023c). IMF Country Report No. 23/381 Ex-Post Evaluation of Exceptional Access under the 2020 Extended Fund Facility. Washington D.C.: International Monetary Fund.

(2023d). IMF Country Report No. 23/335 Financial System Stability Assessment. Washington D.C.: IMF.

(2023e). 2023 Article IV Consultation and Request for an Arrangement under the Extended Fund Facility and Arrangement under the Extended Credit Facility -Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Honduras. Washington DC: International Monetary Fund.

(2024a). IMF Country Report No. 24/146 Ecuador: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. Washington D.C.: IMF.

(2024c). Operational Guidance Note on Program Design and Conditionality. Washington DC.: International Monetary Fund.

(2024e). Assessment of financial Risk to the Fund. Washington DC: International Monetary Fund.

(2024f). Operational Guidance Note for IMF Engagement on Social Spending Issues. Washington DC: International Monetary Fund.

(29 de January de 2009). Conditionality in Fund-Supported Programs—Purposes, Modalities, and Options for Reform. Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/012909.pdf>

(30 de agosto de 2024d). Assessing Reserve Adequacy. Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/external/np/spr/ara/>

(31 de March de 1989). The IMF-World Bank Concordat (SM/89/54, Rev. 1). Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/en/publications/selected-decisions/description?decision=sm%2F89%2F54>

- (Enero de 2023b). Préstamos del FMI. Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending>
- (july de 2023e). The Resilience and Sustainability Facility (RSF). Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Resilience-Sustainability-Facility-RSF>
- (March de 2023a). The Extended Fund Facility. Obtenido de <https://www.imf.org> : [https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Extended-Fund-Facility-EFF#:~:text=The%20Extended%20Fund%20Facility%20\(EFF\)%20provides%20financial%20assistance%20to%20countries.that%20require%20time%20to%20address](https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Extended-Fund-Facility-EFF#:~:text=The%20Extended%20Fund%20Facility%20(EFF)%20provides%20financial%20assistance%20to%20countries.that%20require%20time%20to%20address).
- (October 2021). IMF Country Report No. 21/228 2021 Article IV Consultation, Second and Third Reviews under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- (Sept de 2002). IMF Boletín Suplemento. Obtenido de <https://www.imf.org> : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/spa/sup/2002/#8>
- INEC. (2020). ENEMDU. Quito: INEC.
- (abril de 2024). Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec> : [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas Economicas/Estadistica empleo seguridad social/2024/Febrero/02_2024 REESS Presentacion Resultados.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Estadistica_empleo_seguridad_social/2024/Febrero/02_2024_REESS_Presentacion_Resultados.pdf)
- (Marzo de 2018). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec> : [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Marzo-2018/032018 Presentacion M Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Marzo-2018/032018_Presentacion_M_Laboral.pdf)
- International Bank for Reconstruction and Development. (2019). Loan Number IBRD 8978-EC Loan Agreement First Inclusive and Sustainable Growth Development Policy Loan. Washington DC: World Bank Group International Bank for Reconstruction and Development.
- (2020). Loan Number IBRD 9114-EC Second Inclusive and Sustainable Growth Development Policy Loan. Washington DC: World Bank Group International Bank for Reconstruction and Development.
- (2020b). Loan Number IRBD 9180-EC GCFF TF Number TF0B4618 Third Inclusive and Sustainable Growth Development Policy Loan. Washington DC: World Bank Group International Bank for Reconstruction and Development.
- Jijon-Gordillo, E. (2022). Las medidas de ajuste planteadas por el fondo monetario internacional y el efecto en la desigualdad, caso ecuador. Periodo 2001-2019. Dominio de las Ciencias, 616-636.
- Jiménez Encalada, S. (2019). Políticas neoliberales en el gobierno de Lenín Moreno. Trabajo de Titulación, modalidad proyecto de investigación para la obtención del Título de Licenciada en Ciencias de la Educación mención Ciencias Sociales. . Quito-Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Kant., M. (1985). Crítica de la Razón Pura (Vol I). España: Orbis.
- Kim, J.-H., Arp Fallov, J., & Groom, S. (2020). Public Investment Management Reference Guide. Washington DC: International Development in Practice World Bank Group.
- Klein, N. (2012). La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre. Madrid: Booket.
- Kumar, M., Ter-Minassian, T., & Editors. (2007). Promoting fiscal discipline. Washington DC: International Monetary Fund.

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). Deuda Pública del Sector Público del Ecuador. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- (2018). Plan de Prosperidad 2018-2021. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas República del Ecuador. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec> : <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-prosperidad-2018-2021-VF.compressed.pdf>
- (2024). Gasto Tributario. Quito: MEF.
- (31 de enero de 2024). Estadísticas Deuda Pública . Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec> : <https://www.finanzas.gob.ec/https-wwwdeuda-publica-nueva-metodologia/>
- (31 de marzo de 2024). Estadísticas de Deuda Pública. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec> : <https://www.finanzas.gob.ec/https-wwwdeuda-publica-nueva-metodologia/>
- Mises, L. (2007). La Acción Humana. Tratado de Economía. España: Unión Editoria.
- Mussa, M., & Savastan, M. (1999). The IMF Approach to Economic Stabilization. IMF Working Papers No. 1999/104, 79-122.
- National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. (2008). The Financial Crisis Inquiry Report. Washington D.C.: Official Government Edition.
- North, D. (2006). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Noyer, C. (Juillet de 2010). Repenser les marchés des dérivés de gré à gré pour garantir la stabilité financière. Revue de la Stabilité Financière, I-V.
- Observatorio del gasto público. (01 de Agosto de 2024). La Inversión Pública en Ecuador va a paso lento. Obtenido de <https://www.gastopublico.org> : <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/la-inversion-publica-en-ecuador-va-a-paso-lento>
- Okwuokei, J. (2014). Fiscal Consolidation: Country Experiences and Lessons from the Empirical Literature. En C. Yartey, & T. Turner-Jones, Caribbean Renewal Tackling Fiscal and Debt Challenges (págs. 103-131). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Paez , P. (2004). Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador. Cuestiones Económicas, 20(1), 5-71.
- Paredes Reyes, G., Coello Cazar, D., & (Coordinadores). (2023). El Fondo Monetario Internacional y la deuda pública en la historia económica de América Latina. Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Polak, J. (2001). The Two Monetary Approaches to the Balance of Payments: Keynesian and Johnsonian. IMF Working Papers, 3-22.
- Polanyi, K. (2006). La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Pozsar, Z., Adrian, T., Ashcraft, A., & Boesky, H. (February de 2012). Shadow Banking. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports (458), 1-35.
- Primicias. (28 de Noviembre de 2028). En cuatro años el Gobierno Central redujo más de 33.000 funcionarios Obtenido de <https://www.primicias.ec> : <https://www.primicias.ec/noticias/economia/gobierno-desvinculacion-funcionarios-ahorro-ecuador/>
- Rawdanowicz, Ł., Wurzel, E., & Christensen, A. (14 de Jun de 2013). The Equity Implications of Fiscal Consolidation. OECD Economics Department Working Papers (No. 1013), 2-29.

- Registro Oficial Decreto No. 371. (19 de abril de 2018). Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org> : https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/decreto_371_71305.pdf
- (28 de mayo de 2019). Suprímese la SENPLADES, créase Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Obtenido de <https://www.gob.ec> : https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/Documento_Supresión-Secretar%C3%ADa-Nacional-Planificación-y-Desarrollo.pdf
- Rivadeneira Jaramillo, R., & Buitrón Chávez, C. (2020). Enfoque de la Carta de Intención remitida al F.M.I. por el Gobierno ecuatoriano el 11 de marzo de 2019 y sus consecuencias. YURA: Relaciones Internacionales. ESPE, 64 - 83.
- Rodrik, D. (2014). Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico. México D.F.: FCE.
- Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades. (2022). Plan de Participación de las Partes Interesadas – PPPI Proyecto de Empoderamiento Territorial Económico de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afrodescendientes y Montubios (TEEIPAM) Versión 3. Quito-Ecuador: Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades.
- SENPLADES. (2013). Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2017). Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021. Quito-Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades.
- (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Quito-Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación.
- Stiglitz, J. (2002). El malestar en la globalización. Buenos Aires: Taurus.
- Superintendencia Economía Popular y Solidaria. (30 de Septiembre de 2024). Portal Estadístico SEPS. Obtenido de <https://estadisticas.seps.gob.ec> : <https://estadisticas.seps.gob.ec/index.php/estadisticas-sfyps/>
- Tarullo, D. (2013). Shadow banking and systemic risk regulation. En BIS (Ed.), Americans for Financial Reform and Economic Policy Institute Conference (págs. 1-8). Washington D.C.: BIS central bankers' speeches.
- United Nations. (2019). Ecuador: Bachelet calls for dialogue to prevent conflict and create an inclusive society. NNUU. Geneva: OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS.
- v/lex. (22 de Febrero de 2022). Proyecto de Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital(Cod. AN-2022-2240 / 415976). Obtenido de <https://vlex.ec> : <https://vlex.ec/vid/proyecto-ley-organica-atraccion-897224151>
- Williamson, J. (November de 2002). What Washington Means by Policy Reform. Obtenido de <https://web.archive.org> : <https://web.archive.org/web/20090625085003/http://www.ije.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>
- World Bank . (2021b). Loan Agreement (Ecuador Territorial Economic Empowerment for the Indigenous, Afro-Ecuadorians and Montubian Peoples and Nationalities (TEEIPAM) Project) LOAN NUMBER 9163-EC. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank (IBRD). (2023). Implementation Completion and Results Report IBRD-89780, IBRD 91140 and TF-B2849 and TF-B4618 for the First, Second and Third Inclusive and Sustainable Growth Development Policy Loans. Washington DC: International Bank of Reconstruction and Development.

- World Bank Group. (24 de April de 2020). Second Inclusive and Sustainable Growth Development Policy Loan Report No: PGD118. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/196681589162560360/pdf/Ecuador-Second-Inclusive-and-Sustainable-Growth-Development-Policy-Loan.pdf>
- World Bank. (02 de May de 2023). Report No. 175329-EC PERFORMANCE AND LEARNING REVIEW FOR THE REPUBLIC OF ECUADOR FOR THE PERIOD FY19–FY23. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : https://documents1.worldbank.org/curated/en/099050923191031668/pdf/BOSIB0591012650c309f8b022bec58d5afe.pdf?_gl=1*1owjq5t*_gcl_au*MTE4MjUxNTM4MS4xNzIzMTU4NDM0
- (11 de Jun de 2019). Country Partnership Framework for the period FY19-FY23. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/633491560564064529/pdf/Ecuador-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-of-the-FY19-FY23.pdf>
- (19 de Feb de 2020b). Project Information Document (PID) Territorial Economic Empowerment for the Indigenous, Afro-Ecuadorians and Montubian Peoples and Nationalities (TEEIPAM) (P173283). Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/542171584508412790/pdf/Concept-Project-Information-Documen-PID-Territorial-Economic-Empowerment-for-the-Indigenous-Afro-Ecuadorians-and-Montubian-Peoples-and-Nationalities-TEEIPAM-P173283.pdf>
- (20 de Dic de 2021). Ecuador Green and Resilient Recovery (EGRARR) DPF (P176983) Program Information Document. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099055012212133608/pdf/Appraisal0Prog0GARR00DPF000P176983.pdf>
- (2018). Ecuador Systematic Country Diagnostic. Washington D.C.: World Bank.
- (2019). Ecuador Public Finance Review Phase II. Washington D.C.: Worl Bank.
- (2019). Loan Number IRBD-8978-EC. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- (2020a). Territorial Economic Empowerment for the Indigenous, Afro-Ecuadorians, and Montubian Peoples and Nationalities (TEEIPAM) PROJECT Report No: PAD3911. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- (2020c). Territorial Economic Empowerment for the Indigenous, Afro-Ecuadorians, and Montubian Peoples and Nationalities (TEEIPAM) PROJECT. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- (2021a). The Human Capital Index 2020 Update Human Capital in Time of COVID-19. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- (2022). LOAN NUMBER 9333-EC (First Green and Resilient Recovery (GARR) Development Policy Loan). Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- (2023). Report No. 175329-EC. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency.
- (2024b). Ecuador: Resilient Growth for a Better Future. Ecuador Country Office: World Bank Group.
- (2024c). The World Bank Group in Ecuador: Country Program Evaluation, Fiscal Years 2008–22 Independent Evaluation Group. Washington DC.: World Bank.

(2024d). Territorial Economic Empowerment for the Indigenous, Afro-Ecuadorians and Montubian Peoples and Nationalities (TEEIPAM) (P173283) Implementation Status & Results Report. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.

(22 de Agosto de 2024). First Inclusive and Sustainable Growth (P169822). Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099011124093020582/pdf/P16982211807f301719def1e20525e1322d.pdf>

(22 de Agosto de 2024a). First Inclusive and Sustainable Growth (P169822). Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099011124093020582/pdf/P16982211807f301719def1e20525e1322d.pdf>

(22 de Julio de 2024e). Program Information Document- Ecuador Inclusive and Sustainable Growth DPF (P169822). Obtenido de <https://documents1.worldbank.org> : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/702491563483105312/pdf/Appraisal-Program-Information-Document-PID-First-Inclusive-and-Sustainable-Growth-DPF-P169822.pdf>

(26 de July de 2012). Getting to Know the World Bank. Obtenido de <https://www.worldbank.org> : <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/07/26/getting-to-know-the-worldbank#:~:text=The%20World%20Bank%20was%20established%20in%201944%20to%20help%20rebuild,in%20the%20world%20are%20members.>