

# El regreso de Ecuador al neoliberalismo: entre la ortodoxia y heterodoxia de su relación financiera con el Fondo Monetario Internacional

## *The return of Ecuador to neoliberalism: between the orthodoxy and heterodoxy of its financial relationship with the International Monetary Fund*

Juan Rosero Alcívar\*

### Resumen

En el artículo se analiza la nueva relación de Ecuador con organismos internacionales de financiamiento, en este caso el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de las dimensiones teóricas ortodoxas y heterodoxas del neoliberalismo. Se realiza una recopilación de los postulados más importantes del neoliberalismo ortodoxo para vincularlo con las dimensiones del nuevo neoliberalismo y explicar las características de la relación del gobierno ecuatoriano y el FMI a partir de dicha relación teórica. La recopilación es realizada a través de los aportes de José Antonio Ocampo, Anthony Payne y Nicola Philips como un compendio breve de los principales postulados del neoliberalismo ortodoxo. En el mismo sentido, se incorporan de manera breve ciertas ideas de Cristóbal Kay y Oswaldo Sunkel a manera de complemento. Lo anterior se vincula con las ideas de José Francisco Puello-Socarrás y Pablo Bustelo para exponer lo que se identifica como la heterodoxia neoliberal. El artículo sugiere que, en el caso de Ecuador, la vuelta del neoliberalismo con una versión renovada aborda nuevas dimensiones y mantiene las bases intactas de su ortodoxia. Todo esto, a más de arrastrar los mismos principios que, en cierta medida, son incompatibles con la estructura interna de un país latinoamericano.

**Palabras clave:** Ecuador, Fondo Monetario Internacional, neoliberalismo ortodoxo, neoliberalismo heterodoxo, nuevo neoliberalismo, relaciones internacionales.

### Abstract

This article analyzes the new relationship among Ecuador and financial international organisms as in this case the International Monetary Fund (IMF), through the neoliberalism orthodox and heterodox theoretic dimensions. It makes a compilation of the most important ideas from orthodox neoliberalism, to link it to the dimensions of new

---

\* Magister en Relaciones Internacionales en Negociación y Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en Periodismo y Comunicación Social por la Universidad Tecnológica Equinoccial. Correo electrónico: juanbarce92@gmail.com

neoliberalism, and thus making an explanation of Ecuador's government and IMF, by taking account such theoretic link. Thereby, the compilation is done on the basis of José Antonio Ocampo and Anthony Payne & Nicola Phillips' contributions as a quick review of the neoliberalism orthodox main keypoints. Likewise, the article uses briefly some Cristóbal Kay and Oswaldo Sunkel's ideas as a complement. So that, the last is linked to José Francisco Puello-Socarrás and Pablo Bustelo's contributions to show what the heterodox neoliberalism is. The paper suggests that, in the Ecuadorian case, the return of the neoliberalism with a renewed version, and takes into account new dimensions; keeps intact the basis of its orthodoxy. Furthermore, it drags the same beginnings that, somehow, are incompatible with inner structure of a Latin American country.

**Key words:** Ecuador, International Monetary Fund, orthodox neoliberalism, heterodox neoliberalism, new neoliberalism, international relations.

## Introducción

El ascenso de China en el sistema internacional y en Latinoamérica, así como el surgimiento de gobiernos progresistas en dicha región, son factores que se conjugaron para que, a más de las fuentes tradicionales de financiamiento como los organismos multilaterales, se presente un nuevo actor como alternativa de financiamiento. Así entonces, se embarca tanto a Bretton Woods y a China como actores que lideran el financiamiento para el desarrollo. En el caso de Ecuador existe un contexto donde se marca un contraste entre los dos últimos gobiernos. En el gobierno de Rafael Correa fue imperante una agenda reacia hacia la hegemonía de Estados Unidos, a través de un discurso antiimperialista. De esta manera, China ocupó el lugar tradicional de los organismos multilaterales como fuente de financiamiento, mismo que fue destinado para obras de infraestructura en sectores estratégicos. Por ello, la relación del gobierno ecuatoriano con China en la última década, por su extenso período, fue un tema de estudio igualmente amplio. No obstante, la nueva relación entre las instituciones internacionales financieras con Ecuador es un tópico que arroja una necesidad de estudio y análisis por su relevancia coyuntural.

Es así que el gobierno de Lenin Moreno estableció un nuevo acercamiento con los organismos internacionales de financiamiento, lo que representa una vuelta al neoliberalismo por parte del Estado ecuatoriano. Sin embargo, como se verá a continuación, el modelo neoliberal se ha visto en la necesidad de modernizarse ante el rechazo y la resistencia que generaron sus falencias.

Entonces, el objetivo del presente texto es realizar una revisión teórica que permita explicar las características tanto ortodoxas como heterodoxas del neoliberalismo en relación con el acuerdo entre el gobierno ecuatoriano y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así, se busca explicar las implicaciones tanto del regreso de Ecuador al establecimiento de una relación con organismos multilaterales de financiamiento

como la vuelta de una agenda neoliberal a este país. Para tal labor, se utilizan los postulados teóricos de José Francisco Puello-Socarrás, pues su análisis de lo que denomina “nuevo neoliberalismo” ofrece un marco descriptivo de una dimensión heterodoxa del neoliberalismo, donde sus principios se mantienen cercanos a las ideas originales del Consenso de Washington, pero también renuevan antiguos paradigmas, mismos que fueron cuestionados por no cubrir dimensiones como el medio ambiente, las políticas sociales y un mayor protagonismo del Estado. Esta idea se refuerza con lo que exponen Pablo Bustelo y Joseph Stiglitz,<sup>1</sup> en cuanto al Post-Consenso de Washington y las reformas de segunda generación, mismas que guardan relación con el enfoque heterodoxo del neoliberalismo. Asimismo, se presenta un análisis de las características ortodoxas del neoliberalismo que se evidencian en la relación entre el Ecuador y el FMI. En el presente artículo se busca explicar esta relación, desde las características ortodoxas del neoliberalismo tomando los aportes de José Antonio Ocampo, Anthony Payne y Nicola Phillips, y de manera breve recuperando las contribuciones de Cristóbal Kay y Oswaldo Sunkel.

Así, en este artículo, lejos de establecer una valoración entre las características que definen a la heterodoxia y la ortodoxia del neoliberalismo, buscamos valernos de las mismas de forma que se complementen, para explicar el acercamiento del gobierno ecuatoriano con el FMI, en los diversos puntos que se acordaron entre ambas partes.

De tal suerte, en este artículo proponemos un análisis que busca examinar si en el regreso del neoliberalismo a Ecuador se observa una versión renovada y heterodoxa de este modelo que corrija las limitaciones que causan resiliencia en las visiones críticas, ofreciendo un modelo de desarrollo renovado, o si, por el contrario, las dimensiones de esta heterodoxia pasan a un segundo plano, por detrás de las bases de la ortodoxia neoliberal. Esto de forma tal que se estudie la versión renovada del neoliberalismo que propone Puello-Socarrás,<sup>2</sup> contrastado por los aportes de Bustelo<sup>3</sup> y de qué manera se aplican estos postulados, el Plan Prosperidad y el Acuerdo de Implementación del FMI.

Por consiguiente, se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿hasta qué punto mantiene el FMI sus perspectivas ortodoxas neoliberales en su reingreso al Ecuador?

<sup>1</sup> Profesor de Economía y Finanzas en la Graduate School of Business de la Universidad de Columbia y Premio Nobel de Economía 2001.

<sup>2</sup> José Francisco Puello-Socarrás, “Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)” en Luis Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2014, pp. 19-42.

<sup>3</sup> Pablo Bustelo, “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá” en *Estudios de historia y pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo García del Real*, Complutense, Madrid, 2003.

En este sentido, la evidencia empírica y los datos a investigar se obtienen del análisis documental, para lo cual se estudiaron tanto el acuerdo de implementación entre el FMI y el gobierno ecuatoriano como los datos de acceso libre del Ministerio de Finanzas de Ecuador.

Así entonces, la estructura de este artículo consta de una breve focalización de las dimensiones ortodoxas del neoliberalismo, sus principales características y limitaciones. A continuación, se expone un análisis de la evidencia empírica del caso de estudio, empleando una confluencia de postulados ortodoxos y heterodoxos neoliberales para explicar tales implicaciones. Finalmente, el texto culmina con una recopilación de las principales ideas en el texto, a manera de reflexiones y conclusiones.

### **Entre la heterodoxia y la ortodoxia neoliberal**

Puello-Socarrás sostiene que el neoliberalismo es un proyecto económico transnacional, cuyas manifestaciones se han plasmado en la instalación de una estrategia de acumulación, llamada de desarrollo, basándose en la idea de que la producción y reproducción de las fuerzas sociales deben ajustarse al libre juego de las fuerzas de mercado. Ante esta concepción del neoliberalismo surgió una resiliencia hacia esta corriente, especialmente en América Latina, debido a su hegemonía en el sistema internacional, también en particular en Latinoamérica, donde se aplicó de inicio este modelo. Así, surgieron facciones heterodoxas del neoliberalismo como respuesta a movimientos contrarios a esta corriente y como una evolución de este pensamiento. Por consiguiente, se propone al nuevo neoliberalismo como una postura menos dogmática.<sup>4</sup>

Por su parte, Bustelo recoge las aseveraciones de Paul Krugman, John Williamson y Joseph Stiglitz en una suerte de debate entre una crítica de la ortodoxia neoliberal y la visión Post-Consenso de Washington. Esta última marca una confluencia con la dimensión heterodoxa del neoliberalismo al incluir las cuestiones de atención social y cuidado del medioambiente. Se puede afirmar que Bustelo,<sup>5</sup> junto a las ideas de los autores mencionados, expone que la versión moderada del Post-Consenso de Washington muestra una convergencia con las aseveraciones de Puello-Socarrás pues, en ambas visiones, la renovación del neoliberalismo acopia dimensiones que la versión ortodoxa no.

Ante esto, la corriente ortodoxa del neoliberalismo, según Ocampo,<sup>6</sup> presentó

<sup>4</sup> José Francisco Puello-Socarrás, *op. cit.*

<sup>5</sup> Pablo Bustelo, *op. cit.*

<sup>6</sup> José Antonio Ocampo, *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 26, Subsele Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en México, México, 2005.

falencias como el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo en países en desarrollo. Además, el autor atribuye los principales problemas del neoliberalismo ortodoxo a su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, su falta de atención al papel de la intervención estatal en el aparato productivo para acelerar el crecimiento, su visión respecto a sostener que las políticas sociales están subordinadas jerárquicamente a las económicas y que los ciudadanos son libres de escoger a las instituciones sociales y económicas.<sup>7</sup> Tal subordinación de la dimensión social hacia las políticas económicas puede ser atribuida a las bases sobre las que se sostiene el neoliberalismo. Según Anthony Payne y Nicola Phillips, esta corriente de pensamiento se basa en el principio de elección racional y un comportamiento motivado por el individualismo y el interés propio. Así, el bienestar humano puede ser alcanzado mediante las libertades y habilidades dentro de un marco institucional caracterizado por los derechos de la propiedad privada, así como el libre mercado y comercio.<sup>8</sup> Por su parte, como menciona Puello-Socarrás, la dimensión heterodoxa o nuevo neoliberalismo intenta corregir tal relación jerárquica entre las políticas económicas y sociales, ejerciendo estas últimas un centro de gravedad importante. Todo esto ante un rol más participativo del Estado.

Según Ocampo, Latinoamérica se convirtió en la región en la que se materializaron las políticas del Consenso de Washington, en sus inicios, desde la mitad de la década de los ochenta. Así, tales políticas se concentraron en el control de la inflación, la disciplina presupuestaria, así como una característica autónoma en los bancos centrales, medidas que en un principio tuvieron como resultado un incremento en las exportaciones y atracción de la inversión extranjera directa en la región. No obstante, lo anterior no se reflejó en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) o de la productividad, pues la tasa de crecimiento promedio de 1990 a 2003, de 2.6 por ciento, fue inferior a la de los años cincuenta y ochenta, que fue de 5.5 por ciento. Además, la tasa de crecimiento de la región hasta 1980 fue mayor que el 3.7 por ciento anual entre 1990 y 1997, cuando el neoliberalismo funcionó mejor.<sup>9</sup> Según Ocampo, esto desafía las visiones que aseguraron que el neoliberalismo ortodoxo sería un motor de crecimiento más funcional que el modelo dirigido por el Estado, en cuanto a la visión crítica del neoliberalismo hacia la intervención estatal o gubernamental en la economía, aduciendo que esto acarrea consecuencias inaceptables e incoherencia en la relación entre la economía y la política. Lo anterior está en relación con el modelo substitutivo de importaciones por industrialización, en el que se criticó que proliferaran industrias subsidiadas por el Estado.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Anthony Payne y Nicola Phillips, “Teorías neoliberales y neoestatas” en *Desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, pp. 109-145.

<sup>9</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

Entonces, en la década de los años noventa, el rol del Estado en Latinoamérica redujo su participación en la economía a través de la privatización y el recorte del sector público a través de una reforma fiscal. De esta forma, se justificó la adopción del modelo neoliberal a través del argumento de que las afectaciones sociales, el desempleo y la pobreza son un reflejo a corto plazo de la adaptación y que disminuirían a medida que la economía se estabilizara, a más de sostener que la adopción de este modelo responde a una falta de alternativas. Sin embargo, Cristóbal Kay<sup>10</sup> expone que para que las economías latinoamericanas sean más competitivas en un mundo globalizado y globalizante, no basta con una apertura comercial, sino emprender grandes reformas institucionales, a fin de que las economías latinoamericanas sean más competitivas y queden menos vulnerables a las crisis internacionales.

En este contexto, Payne y Phillips argumentan que el neoliberalismo vincula las fallas en el desarrollo a factores endógenos, asociados principalmente a políticas gubernamentales incorrectas y a deficiencias institucionales. Señalan que lo anterior está asociado a las formas de corrupción y clientelismo como resultado de una excesiva intervención estatal en los asuntos económicos, por lo que la agenda de política neoliberal constituyó un programa de reformas internas en los países en desarrollo.<sup>11</sup> Además, dichos autores ubican a la esencia del neoliberalismo como la consolidación de los mecanismos y la ubicación de recursos como los métodos más efectivos para estimular la industrialización y el desarrollo, creando así mercados competitivos integrados en la economía internacional y posicionando al sector privado como el motor de acumulación y crecimiento. Además, la agenda neoliberal busca el desarrollo sin politización que establezca incertidumbre en inversores y productores, por lo que Payne y Phillips se basan en el aporte de Milton Friedman, para resaltar que el alcance del Estado debe mantenerse limitado y reforzar la privatización e incentivar mercados competitivos.

Por tanto, Payne y Phillips sostienen que la inestabilidad institucional de los sistemas políticos latinoamericanos y un sistema estatal poco eficiente son los problemas a corregir por parte de la ortodoxia neoliberal, a lo que Ocampo y Kay proporcionan una visión más amplia de esta afirmación. Es así que Ocampo cuestiona que las privatizaciones, el financiamiento de instituciones internacionales o la subordinación de las dimensiones sociales ante las financieras, en automático se traducirán en un sistema de desarrollo inclusivo. En este sentido, manifiesta que precisamente tales afirmaciones se contradicen, pues se convierten en condiciones de heterogeneidad estructural, donde imperan la desigualdad y sectores de la población que no son

<sup>10</sup> Cristóbal Kay, “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana” en *Nueva Sociedad*, núm. 158, Argentina, noviembre-diciembre 1998.

<sup>11</sup> Anthony Payne y Nicola Phillips, *op. cit.*

absorbidos por el desarrollo.<sup>12</sup> Ocampo también muestra su escepticismo hacia la funcionalidad de la supremacía del sector privado, descrita por Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel,<sup>13</sup> como una de las características de la ortodoxia neoliberal. Por su parte, Kay expone que facciones del neoliberalismo, como el financiamiento de instituciones como el FMI, arrojan dimensiones en cierta medida contraproducentes para los países que las adoptan. Es así que, ante las políticas neoliberales, este autor señala que los países se ven expuestos a las fluctuaciones internacionales del capital, se tornan dependientes del capital extranjero y sujetos al intervencionismo de los organismos internacionales de financiamiento.

### **Nuevo neoliberalismo, una concepción renovada que mantiene su esencia ortodoxa. Su conexión con la relación Ecuador-FMI**

Así pues, la resiliencia y postura crítica o contrahegemónica del gobierno del ex presidente Correa hacia el neoliberalismo fueron notorias, ya que durante este régimen se cuestionaron las deficiencias del modelo. Sin embargo, el contraste que se marcó con la transición al gobierno de Lenin Moreno radica en el restablecimiento del modelo neoliberal y su aceptación, a través del financiamiento del que es beneficiario por parte de organismos multilaterales encabezados por el FMI. Todo esto ante la decisión del directorio de este organismo internacional de acompañar el Plan de Prosperidad del gobierno de Lenin Moreno, que derivó en la aprobación de un Acuerdo de Facilidad Extendida (EFF, por sus siglas en inglés) por 4 200 millones de dólares.<sup>14</sup> Además, junto a otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Latinoamericano de Reservas y la Agencia Francesa de Desarrollo, el financiamiento otorgado a Ecuador suma un total de 10 279 millones de dólares para los próximos tres años.

Por consiguiente, según información pública del Ministerio de Finanzas de Ecuador, algunos destinos del financiamiento proveniente de los organismos multilaterales estarían concentrados en programas para potenciar la culminación de la educación básica y de bachillerato a jóvenes y adultos, infraestructura y equipamiento de hospitales, mejoramiento de servicios de salud y asistencia de insumos a sectores vulnerables. Todo esto facilitado a la disminución del riesgo país a 585 puntos, con

<sup>12</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

<sup>13</sup> Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, *Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista*, México, 1991.

<sup>14</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Ecuador: Plan de Prosperidad y Apoyo Multilateral*, Gobierno de la República del Ecuador, Quito, 2019, disponible en <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-prosperidad-2018-2021-VF.compressed.pdf>

fecha de marzo de 2019. Así entonces, dentro de los objetivos del Plan Prosperidad, el gobierno ecuatoriano pretende alcanzar la consolidación fiscal al reducir el déficit primario no petrolero y alcanzar un superávit global de 2.9 por ciento para 2021. Asimismo, aspira a mejorar la protección social a través del aumento del gasto para asistencia social, salud y educación. También busca modernizar la administración fiscal por medio de la mejora de políticas fiscales, el registro de la deuda pública y el fortalecimiento de la dolarización al mejorar la institucionalidad del Banco Central. Finalmente, en la creación de empleo y reactivación productiva, el gobierno del Lenin Moreno, según el Plan Prosperidad, propone reformas laborales que reduzcan la informalidad y que promuevan el emprendimiento y la innovación como alternativa de creación de empleos.

De tal suerte, como plantea Puello-Socarrás, en el enfoque del nuevo neoliberalismo se aprecia una vuelta del Estado al rol protagónico del desarrollo, al contrario de la ortodoxia neoliberal, donde existían apreciaciones negativas sobre su desempeño. En el modelo del nuevo neoliberalismo, el Estado supervisa las dimensiones económicas sin jugar un rol extremadamente protagónico. Es decir, una función menos rígida en cuanto a una excesiva intervención o a un Estado ausente como estrategia para profundizar el neoliberalismo. Por lo tanto, la heterodoxia del nuevo neoliberalismo no está orientada a un retroceso del proyecto neoliberal, sino a un avance táctico y estratégico de consolidación a través de los campos económicos, políticos, sociales y ambientales, ya que la versión ortodoxa resultó ineficaz en tales dimensiones. Todo esto para afrontar nuevos desafíos y contestaciones sociales contra las políticas neoliberales.<sup>15</sup>

En la relación Ecuador-FMI, ante el indicador del crecimiento en menos 0.5 por ciento en 2019 de Ecuador, con indicadores de actividad económica y de consumo decayendo en el primer cuatrimestre del año, el FMI proyecta un alza de 2.5 por ciento como impacto de la consolidación fiscal y las reformas estructurales.<sup>16</sup> Así, la implementación del programa de reformas por parte del gobierno ecuatoriano abordaría el fortalecimiento de la red de seguridad social al establecer una mejora en la Unidad de Registro Social, cuyo objetivo es extender la cobertura a hogares vulnerables, al igual que el pago a los beneficiarios de los programas de transferencia condicional de bonos a los sectores más afectados, denominado Bono Naranja. En este contexto, el FMI sostiene que la cobertura social en Ecuador permanece baja, por lo que los programas de asistencia están ubicados en el 20 por ciento de la distribución

<sup>15</sup> José Francisco Puello-Socarrás, *op. cit.*, pp. 19-42.

<sup>16</sup> FMI, *Ecuador First Review under the Extended Fund Facility Arrangement, Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion, Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review- Press Release and Staff Report*, Communication Department, FMI, Washington, D. C., julio 2019.



de ingresos. Por ello, el gobierno ecuatoriano, a través de un decreto presidencial, expandiría el registro social en colaboración con el Banco Mundial, lo que representaría un paso para la extensión del Bono de Desarrollo Humano, que actualmente llega a 40 por ciento de los hogares más pobres. Asimismo, el gobierno está enfocado en expandir la asistencia social a personas con discapacidad por medio del programa Misión Las Manueles 2.0.

Como se aprecia, en el regreso y restablecimiento de relaciones de Ecuador con el FMI existen criterios que trascienden el antiguo paradigma del neoliberalismo ortodoxo, en donde la dimensión de la protección social se mantenía subordinada jerárquicamente ante las políticas económicas.<sup>17</sup> Como demuestran las directrices del programa de implementación, dicho organismo internacional establece recomendaciones para el gobierno ecuatoriano con el objetivo de expandir la protección social a los sectores menos favorecidos. Esto reivindica lo que Puello-Socarrás define como nuevo neoliberalismo, al presentarse un modelo neoliberal heterodoxo que muestra una reinención o renovación, sin alejarse o dejar atrás las principales características que lo definen.

En este sentido, Bustelo establece un análisis del Post-Consenso de Washington con “rostro humano” o moderado, mismo que comparte las mismas características del nuevo neoliberalismo expuesto por Puello-Socarrás. Bustelo propone un desprendimiento de las reformas de segunda generación del Consenso de Washington, mismas que se orientan a cuestiones sociales, a diferencia de las de primera generación, que se basaron en la estabilización y la liberalización.<sup>18</sup> Estos rasgos se observan en la mencionada relación de Ecuador con el FMI.

En cuanto a la potenciación de la competitividad y creación de empleo, las autoridades del gobierno ecuatoriano planean presentar en la Asamblea Nacional, el presente año, reformas al mercado laboral, junto con las reformas tributarias y a la institucionalidad del Banco Central.<sup>19</sup> Tales reformas laborales estarían destinadas a reducir los costos de contratación para empresarios, así como disminuir la rigidez, el empleo informal y la participación de la mujer en el mercado laboral. Esto último con el objetivo de reducir brechas, ya que la mujer está menos integrada que el hombre.

Además, se hace referencia a establecer reformas laborales como soporte de la creación de empleo, la competitividad y el crecimiento. Tales medidas están dirigidas a facilitar la contratación, la participación de la fuerza laboral de las mujeres y reducir la rigidez e informalidad. También se menciona la necesidad de articular esfuerzos para incrementar la transparencia y la gobernanza para asegurar recursos públicos y

<sup>17</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

<sup>18</sup> Pablo Bustelo, *op. cit.*

<sup>19</sup> FMI, *op. cit.*

promover un ambiente favorable para los negocios y la creación de empleos, al igual que la protección de los sectores más pobres y vulnerables mediante la expansión de la cobertura de la asistencia social. Como se aprecia, la nueva relación del Estado ecuatoriano con el FMI se basa en las clásicas dimensiones ortodoxas del neoliberalismo mencionadas; no obstante, se pueden observar nuevas aristas relacionadas con la corriente heterodoxa. Esto en el caso de que el FMI resalta la atención prioritaria de sectores vulnerables, la inclusión de la mujer en el mercado laboral y la expansión de la asistencia social, sin dejar de lado las reformas fiscales y laborales.

Sin embargo, en este escenario, la flexibilidad laboral aparece como una respuesta al desempleo y subempleo inherente al modelo neoliberal porque, respecto al empleo y el despido, puede ser aplicada en modalidades diferentes, además de que debería acompañarse de una fuerte protección social. Así, como afirma Ocampo, la flexibilidad no debería ser considerada como un sustituto de políticas macroeconómicas para la generación de empleo, ya que en un contexto económico inestable, puede marcar un deterioro en la calidad y cantidad de empleo formal bajo el argumento de que aminora los ingresos.

En el mismo sentido, otra de las dimensiones que abarca el neoliberalismo en su versión ortodoxa es el papel de las empresas públicas, ya que se les vincula a un manejo deficiente por parte del Estado, a más de una fuente de déficit presupuestario. No obstante, los procesos de privatización de las mismas, a través de un plan mal diseñado, pueden conllevar a escenarios de mala administración y corrupción.<sup>20</sup> Igualmente, como recoge Bustelo, las privatizaciones deben realizarse en un contexto de adecuada regulación y supervisión de las empresas privadas, de manera tal que para llegar a afirmaciones que valoren a las empresas públicas o a la privatización de las mismas como acertadas o equívocas debe evitar la generalización y evidenciar un mayor análisis. En este aspecto, Kay expone que el neoliberalismo conlleva una apertura total de las economías a los mercados globales, excluyendo al Estado de alguna mediación; así, en este modelo se sacrifican sectores públicos considerados no competitivos con el objetivo de alcanzar una mayor competencia internacional. De esta forma, se privatizan algunos sectores públicos y se pierden empleos en dichos ámbitos no competitivos.<sup>21</sup> Sin embargo, Williamson propone un modelo neoliberal heterodoxo, donde exista una desregularización que no afecte la seguridad laboral ni la protección del medio ambiente; donde las privatizaciones sean efectuadas bajo una adecuada regularización y se supervisen las empresas privatizadas; donde se evite una transferencia de poder desde el Estado hacia una oligarquía del sector privado.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

<sup>21</sup> Cristóbal Kay, "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana" en *Nueva Sociedad*, núm. 158, Argentina, noviembre-diciembre 1998.

<sup>22</sup> Pablo Bustelo, *op. cit.*

De igual manera, el mercado internacional de capitales y la liberalización interna, como otra característica del neoliberalismo, expusieron a las economías de los países en desarrollo a las fluctuaciones financieras externas, lo que se vincula a las exigencias de organizaciones multilaterales, como el FMI, que imponen a los gobiernos a los que otorgan financiamiento políticas monetarias y fiscales de austeridad en épocas de recesión, mientras que, en épocas de abundancia de recursos, los mercados financieros empujan a los gobiernos hacia políticas expansionistas. De tal forma, este proceso impone límites objetivos a la autonomía macroeconómica de los gobiernos de países en desarrollo, lo que significa, según Ocampo, que desde el punto de vista de estos países el papel principal de las instituciones financieras internacionales es contrarrestar la volatilidad de los mercados financieros.

En tal dimensión, el gobierno de Lenin Moreno sostiene su plan en la consolidación fiscal y la estabilidad monetaria, la igualdad de oportunidades y la protección social, el empleo y la reactivación productiva, el manejo eficiente y transparente de recursos. En este sentido, el EFF está orientado a respaldar programas integrales para corregir deficiencias estructurales, mismo que dura máximo tres años y cuyo pago es en un lapso de cuatro a 10 años; es decir, la aplicación de políticas que superen problemas económicos y estructurales, a más del mantenimiento de estabilidad económica.<sup>23</sup> De esta forma, la tasa de interés es de 3 por ciento. Esto, a diferencia de un *Stand-By* tradicional que necesita financiamiento externo para atender la balanza de pagos a corto plazo, cuyo acuerdo dura entre 12 y 36 meses y el plazo de su pago radica entre los tres y cinco años, además de ajustes a la economía y el cumplimiento de metas cuantitativas sustentadas en programas económicos.

En este aspecto, si bien el financiamiento externo en el neoliberalismo permite cierto crecimiento económico, éste se ve sensible hacia las fluctuaciones. Así, surge una dependencia hacia el capital extranjero, lo que si bien puede traducirse en una recuperación y crecimiento económico, puede desencadenar inestabilidad de las economías de países en desarrollo como producto de las fluctuaciones de capital externos, como durante el periodo 1998-2003.<sup>24</sup> Esto arroja una economía inestable y, en consecuencia, mercados laborales débiles, informalidad y desigualdad entre la mano de obra calificada y no calificada.

De igual forma, Bustelo destaca que Stiglitz toma en cuenta medidas no contempladas por la ortodoxia, además del escepticismo de este último hacia el financiamiento del déficit por medio de préstamos bancarios, intrínsecamente volátiles. En su defecto, propone como alternativa capitales extranjeros estables como inversión extranjera y ayuda oficial al desarrollo. De la misma manera, Stiglitz resalta la necesidad

<sup>23</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *op. cit.*

<sup>24</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

de emprender un enfoque que respeta la soberanía nacional, argumento usualmente sostenido por quienes se oponen al intervencionismo de los organismos multilaterales de crédito.<sup>25</sup>

Así, como se observa, a pesar de que el financiamiento del que depende Ecuador proviene de fuentes tradicionales, como organismos multilaterales, a diferencia del gobierno de Rafael Correa, cuya fuente principal de financiamiento era China, se puede analizar que existe un modelo neoliberal renovado. Como señala Puello-Socarrás, el perfil clásico heterodoxo del neoliberalismo resulta ineficaz e improductivo en las dimensiones políticas, sociales, económicas e ideológicas; además, se reconoce una presencia relativamente activa del Estado. Es decir, la concepción del nuevo neoliberalismo representa una respuesta frente a los desafíos que implica la profundización de la crisis global del capitalismo, a más de las contradicciones neoliberales para entonces regenerar estratégicamente su imagen.<sup>26</sup> Además, Bustelo expone que el Post-Consenso de Washington, al igual que la visión heterodoxa que ofrece Puello-Socarrás, brinda otras dimensiones, como las relativas a cuestiones sociales o a la recuperación de las actuaciones públicas.

Por consiguiente, la renovación ideológica y política del neoliberalismo puede ser vinculada a los programas de financiamiento de los organismos multilaterales hacia Ecuador, donde se diferencia un modelo clásico denominado *Stand-By* del EFF, este último expuesto como un programa más benéfico para el país acreedor. De igual forma, dichos organismos multilaterales acompañan al Plan de Prosperidad del Gobierno Central, presidido por Lenin Moreno, en donde se hace especial énfasis en la generación de empleos, la protección social y la igualdad de oportunidades.<sup>27</sup> En este sentido, se pueden apreciar las características del nuevo neoliberalismo, modelo que aborda dimensiones sociales, así como la participación activa del Estado, mismas que no eran tomadas en cuenta por la ortodoxia clásica del neoliberalismo. Todo esto se observa en el caso del financiamiento proveniente de los organismos multilaterales hacia Ecuador.

Así, Sunkel<sup>28</sup> plantea que el programa neoliberal impulsa recomendaciones de política económica, como la liberalización de precios y la desregulación de mercados, una apertura completa del comercio exterior y movimiento de capitales, así como la supremacía del sector privado. No obstante, Stiglitz sostiene que no existe un teorema general que postule que la liberalización y la privatización contribuyan a mejorar el bienestar social en general.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Pablo Bustelo, *op. cit.*

<sup>26</sup> José Francisco Puello-Socarrás, *op. cit.*, pp. 19-42.

<sup>27</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *op. cit.*

<sup>28</sup> Joseph Ramos y Osvaldo Dsunkel, *op. cit.*

<sup>29</sup> Joseph Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto 2003, pp. 4-40.

Además, como menciona Puello-Socarrás, el neoliberalismo, en su carácter económico político, como fue el Consenso de Washington, es agenciado por organismos multilaterales de crédito como el FMI, el Banco Mundial y el BID, por lo que se afirma que el neoliberalismo es considerado como la fase superior del capitalismo y como una reacción para afrontar la crisis estructural y global del capitalismo tardío.<sup>30</sup>

Mientras, Bustelo expone que el enfoque ortodoxo del neoliberalismo se direcciona a favorecer a los mercados financieros, puesto que recomienda reformas que conllevan entradas de capital extranjero privado. En este sentido, muestra una visión crítica del neoliberalismo ortodoxo cuando cita la crisis asiática, donde asegura que las medidas del FMI, como la contención del gasto público, no hicieron más que agravar dicho trance.<sup>31</sup>

Igualmente, Cristóbal Kay sostiene que, a partir de la década de los setenta, los países de las periferias se volvieron cada vez más dependientes del capital extranjero. En consecuencia, el endeudamiento redujo el margen de maniobra política de los gobiernos latinoamericanos. Luego de las crisis, los organismos multilaterales obtuvieron la capacidad de dictar políticas económicas y sociales en países más empobrecidos a través de programas de ajuste estructural. Estos mecanismos fueron utilizados para introducir reformas neoliberales que impactaron negativamente a través del desempleo y recortes en salarios e inversión social. Por tanto, el impacto que sufren los países de las periferias, al insertarse en la economía global, reduce la autonomía y el margen de maniobra política de sus gobiernos. Esto se reproduce en la aprobación de organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio o el BID. Por otro lado, la decisión de invertir por parte de las empresas multinacionales está ligada a dicha aprobación por parte de tales organismos.<sup>32</sup>

En este escenario, los programas de ajuste estructural de las mencionadas instituciones internacionales de financiamiento, principalmente el FMI y el Banco Mundial, constituyen el principal mecanismo por el cual tales reformas se implantan al interior de los países en desarrollo. Esto se hace a través de la adhesión a créditos, incorporando una variedad de condiciones que estipulan las reformas que deben ser adoptadas, lo que se reconoce como condicionalidad, por lo que estas instituciones internacionales de financiamiento funcionan como un pivote en los procesos internos de reestructuración, necesarios para mantener las normas globales de alta movilidad de capitales y libre comercio.<sup>33</sup>

Entonces, si bien en el caso ecuatoriano se puede apreciar una aplicación del modelo heterodoxo que representa el nuevo neoliberalismo, también se observan las

<sup>30</sup> José Francisco Puello-Socarrás, *op. cit.*, pp. 19-42.

<sup>31</sup> Pablo Bustelo, *op. cit.*

<sup>32</sup> Cristóbal Kay, *op. cit.*

<sup>33</sup> Anthony Payne y Nicola Phillips, *op. cit.*, pp. 109-145.

facciones ortodoxas y tradicionales, principalmente en la reivindicación de los postulados señalados, donde se evidencia la relación de instituciones internacionales del financiamiento con el gobierno ecuatoriano. Se mantiene la influencia de éstos, a través de financiamiento y la condicionalidad que de esto se deriva, pues dichos organismos delegan representantes que realizan visitas periódicas a Ecuador para supervisar el cumplimiento de los objetivos planteados. Bustelo es firme al sostener que la versión moderada del Post-Consenso de Washington, o lo que Puello-Socarrás denomina la versión heterodoxa, no supone un cambio de paradigma, sino simplemente un añadido a la versión ortodoxa.

En este mismo contexto, los balances y desbalances de la sociedad son puntos centrales que el Plan Prosperidad aborda, y se intenta cubrir esta dimensión a través del mejoramiento de herramientas que permitan una mejor protección social. Al respecto, Puello-Socarrás (2015) manifiesta que se evidencian cambios en el paradigma neoliberal previo, donde se incluye una dimensión nueva en las políticas económicas. En este ámbito, se introducen medidas sociales bajo nuevos enfoques neoliberales, pero sin transformar al proyecto político hegemónico o renovar el neoliberalismo.

De igual forma, la heterodoxia del nuevo neoliberalismo, como menciona Puello-Socarrás, consiste en un avance estratégico de consolidación, y a pesar de que se incluyen nuevas dimensiones que el neoliberalismo ortodoxo obvió, la condicionalidad de los organismos multilaterales a cambio de financiamiento le sigue restando autonomía a los gobiernos. Esto es evidente en la imposición de flexibilidad laboral que el FMI solicitó al Ecuador como condicionante para otorgar el financiamiento solicitado; además, las visitas periódicas por parte de las delegaciones de los organismos multilaterales son una muestra de dicha falta de autonomía. Es decir, si bien el nuevo neoliberalismo heterodoxo muestra características renovadas, como la atención a dimensiones sociales, se sigue manteniendo la esencia ortodoxa del neoliberalismo a través de la influencia que ejercen los organismos multilaterales por sobre los gobiernos de países en desarrollo como Ecuador.

Además, el FMI expone la necesidad de ajustar el precio del petróleo para compensar desviaciones inesperadas en el precio de este producto y evitar en la instancia fiscal un efecto procíclico. Por ello, se proponen ajustes simétricos para regular las fluctuaciones de dicho importe,<sup>34</sup> que serían calculados por cada desviación del actual promedio de éste. Al igual que las desviaciones más largas y persistentes del pronóstico del precio del crudo, se manejaría a través de programas de revisión trimestrales.

En este aspecto, lo anterior forma parte de los riesgos externos del panorama económico y del programa de implementación, ya que la caída del precio del petróleo podría necesitar ajustes económicos más grandes y acelerados con el objetivo de

<sup>34</sup> FMI, *op. cit.*

crear empleo e ingresos. De igual manera, tales riesgos incluyen la apreciación del dólar y el proteccionismo externo como determinantes que le quiten competitividad al país, al igual que la migración laboral venezolana, lo que incrementaría el gasto en salud y educación, así como el empeoramiento de los indicadores del mercado laboral y el aumento de la informalidad. Por el lado de los riesgos internos, se ubican los retrasos en la producción petrolera en el campo Ishpingo,<sup>35</sup> al igual que débiles controles en el gasto.

Por lo tanto, el programa de reformas expuesto por el FMI, plantea algunos mecanismos para manejar dichos riesgos. Las carencias de los ingresos petroleros pueden ser acomodadas por la flexibilización de programas y de, persistir, una consolidación fiscal adicional puede ser requerida y tendría implicaciones más amplias para el diseño del programa. El débil crecimiento global, las condiciones financieras globales más estrechas y los efectos derrame desde Venezuela podrían requerir mayor ajuste y la implementación de reformas estructurales amigables con el crecimiento. Se controla en mayor medida el manejo del gasto público y se emprenden reformas de transparencia con el apoyo de la asistencia técnica del FMI, incluyendo cambios al código orgánico de presupuesto y planeación.

A lo anterior se suma la prudencia fiscal y el compromiso de las autoridades del gobierno ecuatoriano por racionalizar las cuentas del sector público. Esto no sólo llevaría la deuda pública por un camino sustentable, sino que reforzaría la competitividad externa de Ecuador. De la misma forma, una reforma tributaria encaminada a crecientes ingresos y a un sistema tributario más eficiente ayudaría a movilizar más recursos y potenciar el crecimiento.<sup>36</sup>

Por tanto, en el acuerdo de Ecuador con el FMI, se aprecian aspectos en los cuales las características heterodoxas del nuevo neoliberalismo son visibles, como un rol más protagonista del Estado o un mayor enfoque en las políticas de cobertura social. Sin embargo, como sugiere Puello-Socarrás, la renovación o modernización del neoliberalismo mantiene la mayoría de sus características originales. En el caso ecuatoriano, y como se apreció, las reformas estructurales propuestas por el FMI no sólo abarcan la atención social, la flexibilidad laboral y las reformas tributarias o fiscales, sino también recomendaciones al precio de comercialización del petróleo ecuatoriano. Es decir, la condicionalidad y pérdida de autonomía del gobierno ecuatoriano ante un organismo financiero internacional reivindica una dimensión ortodoxa del neoliberalismo. A más, de no ser eficiente en este caso la importancia de la atención al medio ambiente como una cualidad de la renovación neoliberal pues, a manera de observación, el FMI reconoce como riesgo la falta de productividad petrolera

<sup>35</sup> Forma parte de la reserva Yasuní IIT, conformada por los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini.

<sup>36</sup> FMI, *op. cit.*

del campo Ishpingo, territorio que forma parte de la reserva natural Yasuní ITT.

En este sentido, el término ajuste estructural está relacionado con la concepción de una buena gobernanza, mediante la cual el Banco Mundial buscó establecer un nuevo enfoque en la centralidad de este tipo de instituciones para las reformas económicas y procesos de desarrollo. El enfoque de buena gobernanza surgió con el objetivo de establecer una agenda para la construcción institucional y con el interés de proveer de un buen ambiente para el sector privado, crecimiento y reducción de la pobreza a través de un marco legal transparente y una buena administración pública.<sup>37</sup> Así, la prescripción de reformas del Banco Mundial cambió el exclusivo enfoque en la estabilidad macroeconómica y el ajuste, pasando a la otra etapa en su agenda, donde se incluyeron reformas fiscales, flexibilidad laboral y la modernización del Estado.

Luego entonces, en el caso de la relación de Ecuador con organismos financieros internacionales, el FMI establece recomendaciones como el mejoramiento de la gobernanza por medio de esfuerzos para incrementar la transparencia fiscal, con reportes que faciliten el monitoreo de la ejecución del presupuesto, a más de adoptar reformas dirigidas a reforzar la gobernanza del Banco Central, lo que reduciría las vulnerabilidades y la corrupción. Además, las acciones para combatir este último factor, como reformas propuestas por el FMI, se materializarían al exponer un marco legal de revisiones anticorrupción ante la Asamblea Nacional, reforzando las instituciones que luchan contra la corrupción, asegurando esfuerzos efectivos de coordinación y colaboración y alineando el trabajo interno junto con las buenas prácticas internacionales.<sup>38</sup>

Precisamente, el Consenso de Washington consistió en políticas que enfocaban el mantenimiento de una disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades en el gasto público, las reformas en la recaudación de impuestos, la desregulación de la economía, la eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa, el mantenimiento de las tasas de interés y la liberación del comercio, así como la privatización de empresas públicas.<sup>39</sup>

Entonces, en el arreglo extendido de crédito aprobado del FMI a Ecuador, se expusieron ciertas previsiones, como el refuerzo de la posición fiscal y las reformas estructurales que deberían ayudar a potenciar el crecimiento y la generación de empleo. Además de ratificar el compromiso del gobierno ecuatoriano por reestablecer la disciplina fiscal al racionalizar el gasto público, de modo tal que la planificación en la reforma tributaria traerá consigo mayores ingresos, además de un sistema de

<sup>37</sup> Anthony Payne y Nicola Phillips, *op. cit.*, pp. 109-145.

<sup>38</sup> FMI, *op. cit.*

<sup>39</sup> Anthony Payne y Nicola Phillips, *op. cit.*, pp. 109-145.



recaudación de impuestos más eficiente, simple y equitativo. Todo lo anterior estaría planificado para que la deuda pública se ubique en un sendero más sustentable y se refuerce la competitividad externa de Ecuador. Del mismo modo, otras de las recomendaciones del FMI hacia el gobierno ecuatoriano radican en una reforma institucional del Banco Central como punto clave para reforzar la dolarización y potenciar las reservas internacionales.

Asimismo, el gobierno ecuatoriano elaboró reformas dirigidas a reforzar la preparación de presupuestos, prácticas de ejecución y administración de recursos, así como transparencia de reportes fiscales, a más de su compromiso por un ajuste fiscal, cuya consolidación se prevé que mantenga el 5 por ciento del PIB durante el tiempo del programa. Tal composición del ajuste ha cambiado hacia un menor gasto en bienes, servicios y capital debido a la reducción del programa “Casa para todos”, además de las medidas emprendidas para reducir el sector público. De tal suerte, este ajuste está planeado para seguir en 2020, cuya consolidación será marcada por la reforma tributaria, así como por la racionalización del gasto. Esto daría como resultado la reducción de la deuda pública en alrededor de 40 por ciento para finales de 2022.<sup>40</sup> En este sentido, una reforma tributaria está bajo consideración, al simplificar el régimen tributario, reducir cargas administrativas y tributarias sobre la inversión y potenciar la creación de empleo. Tal reforma pretende generar ingresos de 1.5 y 2 por ciento del PIB al año, a través de la mejora en el fortalecimiento tributario al incrementar el número de auditorías.

De igual modo, la asistencia técnica del FMI propende a brindar apoyo a las autoridades del gobierno ecuatoriano, en la identificación y elaboración de un plan de acción para clarificar atrasos, reforzar controles de compromiso, manejar ingresos y reducir la dependencia del financiamiento a través de la deuda flotante, en el mediano plazo. Por ello, las autoridades del gobierno ecuatoriano deben trabajar para reforzar las prácticas del manejo de deuda al continuar promoviendo el desarrollo de la deuda a mercados locales, mejorando las actividades relacionadas con la inversión y formulando una estrategia de manejo de la deuda a mediano plazo que mejore el manejo de ésta en Ecuador. Estas medidas incrementarían la habilidad de los bancos de ubicar sus bienes de manera más libre.

Además, otra de las reformas estructurales propuestas por el FMI en Ecuador es el reforzamiento del marco institucional del Banco Central. Esto a través de objetivos como alinear las funciones del Banco Central con mejores prácticas, reforzar la autonomía del Banco Central al establecer una independencia de esta institución e introducir una función de auditoría interna y externa.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> FMI, *op. cit.*

<sup>41</sup> *Idem.*

Igualmente, se considera que el subsidio a los combustibles en Ecuador es más alto en comparación con otros países en desarrollo. Así, mediante la eliminación de los mismos, se prevé que el ahorro para 2019 será de 0.5 por ciento del PIB. Incluso para el año 2021 está planificado un incremento en las tarifas del gas industrial, la eliminación de la tarifa nocturna de electricidad y modificaciones a la tarifa social de este servicio, ya que se estima que el impacto en los hogares más pobres no es significativo, a diferencia de los subsidios al gas licuado de petróleo, de los cuales dicho segmento de la población se beneficia. De modo que el ahorro en los subsidios a los combustibles crearía mayor espacio fiscal para acceder a mayor asistencia y protección social.

Así pues, reformas fiscales, eliminación de subsidios, cambios estructurales, gasto público más eficiente o facilidades a la inversión extranjera directa se plasman como características ortodoxas de la reciente relación del Estado ecuatoriano con instituciones internacionales de financiamiento.

En este sentido, Ocampo atribuye el escaso éxito del neoliberalismo ortodoxo en Latinoamérica a factores como estrategias ineficientes de transformación estructural, además de la poca capacidad de los nuevos sectores dinámicos de la economía por integrar y absorber a los sectores poco competitivos desplazados, lo que incrementa la heterogeneidad estructural. De igual forma, el énfasis limitado en las políticas sociales, donde no se acentuaba una distribución equitativa de la riqueza, así como la reducción del gasto público, en vez de ampliar el acceso a servicios fundamentales.<sup>42</sup> Todo lo anterior como refuerzo a la desigualdad, uno de los aspectos sin resolver del neoliberalismo. Igualmente, Payne y Phillips vinculan la desigualdad latinoamericana no sólo a factores internos, sino a la incompleta implementación de las prescripciones del neoliberalismo, como la raíz de las continuas fallas de desarrollo. Es decir, una confluencia entre las estrategias de desarrollo mercadocéntricas o el funcionamiento de los mercados globales financieros y las contradicciones económicas endógenas instituciones inadecuadas y distorsiones políticas.

Asimismo, otra de las características del neoliberalismo radica en la privatización, lo que incrementa la productividad en las empresas y sectores dinámicos. Sin embargo, el trabajo, el capital, la capacidad tecnológica y la tierra que fueron desplazados por los sectores en procesos de reestructuración quedaron excluidos o no fueron insertados de manera eficiente en los nuevos sectores dinámicos, lo que conduce al desempleo y subempleo.<sup>43</sup> Todo esto da como resultado una creciente desigualdad o heterogeneidad estructural, donde parte del subempleo se concentra en actividades informales de baja productividad, como menciona Ocampo.

<sup>42</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

<sup>43</sup> *Idem.*

En el mismo sentido, este autor afirma que las políticas sociales, en el neoliberalismo ortodoxo, como los sistemas de protección social no fueron capaces de cubrir las necesidades ante la inestabilidad del empleo y los salarios. De igual forma, dichas políticas sociales no terminan de ser suficientes para contrarrestar las dimensiones adversas ocasionadas por las transformaciones económicas neoliberales, a más de que las innovaciones sociales no son eficientes para atender las necesidades de los sectores más pobres de la población. Lo anterior, junto a un deficiente mercado laboral, marca un estancamiento y retroceso en la cobertura social, evidenciando que las políticas sociales activas no contrarrestan por sí solas los efectos sociales adversos, resultado de las transformaciones económicas. Incluso, Ocampo sostiene que es cuestionable el principio del neoliberalismo ortodoxo cuando sustenta que la mayor productividad de las empresas y sectores dinámicos se traducirán automáticamente en un aceleramiento económico, ya que éstos no absorben a los sectores menos competitivos.

La heterogeneidad estructural mencionada es un factor evidente en la coyuntura ecuatoriana, como lo demuestran los siguientes indicadores. La alta tasa de desempleo en Ecuador (4.4 por ciento) y de subempleo (20.3 por ciento) para junio de 2019 aumentaron en relación con 2018, donde el desempleo era de 4.1 por ciento y el subempleo de 19.4 por ciento. Del mismo modo, la pobreza y la pobreza extrema para 2019 presentaron un porcentaje de 25.5 y 9.5 por ciento, respectivamente, observándose un aumento respecto a 2018, cuando la pobreza fue de 24.5 por ciento y la pobreza extrema de 9 por ciento. En cuanto a desigualdad se refiere, el coeficiente de Gini para 2019 arrojó el valor de 0.478 en relación con 2018, que fue de 0.472.<sup>44</sup> Como se observa, existen problemas de desempleo, pobreza y desigualdad. A pesar de que el nuevo neoliberalismo apuesta por abordar dimensiones sociales, como se evidencia en el financiamiento de organismos multilaterales al Ecuador y su directa vinculación al Plan Prosperidad, se siguen observando los rasgos y las deficiencias criticadas del neoliberalismo ortodoxo pues, como afirma Puello-Socarrás, si bien esta nueva visión heterodoxa aborda nuevas dimensiones, no resulta menos rígida en cuanto a los fundamentalismos que fueron criticados en su visión original.

Igualmente, Bustelo expone una incongruencia de la versión moderada Post-Consenso de Washington, misma que es incompatible entre las medidas de ajuste estructural y los nuevos objetivos de alcance social de lucha contra la pobreza y desigualdad,<sup>45</sup> ya que las medidas de austeridad fiscal ortodoxas obstaculizan la inversión

<sup>44</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*, boletín técnico núm. 02-2019-ENEMDU, junio 2019-julio 15 de 2019, disponible en [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Junio-2019/Boletin\\_tecnico\\_pobreza\\_y\\_desigualdad\\_junio\\_2019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Junio-2019/Boletin_tecnico_pobreza_y_desigualdad_junio_2019.pdf)

<sup>45</sup> Pablo Bustelo, *op. cit.*

social que expone la dimensión heterodoxa, por lo que la arista heterodoxa del neoliberalismo no representa un rechazo a su dimensión ortodoxa, sino más bien un avance táctico y estratégico; es decir, sus raíces y deficiencias se mantienen y reivindicán.

## Conclusiones

Si bien la facción heterodoxa del neoliberalismo se enfoca en dimensiones sociales y ambientales, anteriormente subordinadas por el modelo ortodoxo a las políticas económicas, en el caso de Ecuador se aprecia una reivindicación de las afirmaciones de Puello-Socarrás y Bustelo. Esto en el sentido que, si bien la heterodoxia neoliberal intenta ofrecer una concepción renovada, que se aleje de las falencias de las que fueron blanco de críticas por gobiernos progresistas, en el fondo se refuerzan las bases ortodoxas neoliberales. De modo que en la relación de Ecuador con el FMI se observan recomendaciones que este organismo realiza al gobierno ecuatoriano, con el objetivo de que se realicen reformas estructurales. Este acuerdo de implementación está ligado al Plan Prosperidad del actual gobierno, por abordar aspectos sociales, como el mejor manejo y cobertura del gasto social dirigido a la potenciación de sectores como salud y educación, así como la disminución de la pobreza, la desigualdad y la creación de empleo. Por otra parte, dicha relación entre Ecuador y el FMI arroja características que reafirman las bases del neoliberalismo ortodoxo, cuando este organismo recomienda mejorar los mecanismos de recaudación tributaria, reformas fiscales, mejoramiento de la gobernanza, flexibilidad laboral, así como una institucionalización adecuada del Banco Central.

Por tanto, las dimensiones heterodoxas inherentes al nuevo neoliberalismo, en el caso ecuatoriano, se evidencian en la vinculación de la asistencia financiera de organismos internacionales con el Plan Prosperidad del gobierno ecuatoriano. Del mismo modo, en el acuerdo de implementación crediticia, el FMI recomienda un mayor compromiso del gobierno de Ecuador para ampliar su cobertura hacia los sectores más pobres de la población. En este sentido, la atención social en este caso ocupa un papel protagónico en la vuelta del modelo de desarrollo neoliberal al Ecuador. No obstante, los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo reflejan una desatención social por parte del gobierno ecuatoriano, ya que dichas cifras de 2019 aumentaron en relación con 2018. Los verdaderos resultados de la asistencia financiera deberían ser analizados dentro del mediano plazo, pues el FMI pronostica que las derivaciones de las reformas estructurales serán visibles en los próximos dos años.

Por otra parte, las características ortodoxas del neoliberalismo en el caso ecuatoriano son evidentes en la clásica condicionalidad impuesta por el FMI. Esto se observa en sus recomendaciones hacia el gobierno de dicho país. Éstas incluyen

reformas estructurales como un mejor mecanismo de recaudación tributaria, reformas fiscales, mejor manejo de los recursos públicos, una reinstitucionalización del Banco Central, transparencia y buena gobernanza, flexibilidad laboral, facilidad a la inversión extranjera y recomendaciones hacia el manejo del sector petrolero. Todo lo anterior reivindica la condicionalidad y la limitante hacia la autonomía del gobierno ecuatoriano. Del mismo modo, las directrices del FMI impuestas hacia Ecuador para mejorar la productividad petrolera en el campo Ishpingo marca una dimensión ortodoxa del neoliberalismo, pues, este territorio forma parte de un área protegida. Por tanto, las políticas ambientales vuelven a quedar jerárquicamente subordinadas a las económicas.

Por todo lo anterior, las características ortodoxas del neoliberalismo mantienen su dominio ante cualquier heterodoxia, al menos en el caso ecuatoriano. Si bien las políticas sociales ocupan un papel más protagónico en el acuerdo de Ecuador con el FMI, siguen siendo eclipsadas por las políticas económicas. Al igual que la condicionalidad, como un aspecto sujeto a críticas hacia el financiamiento de los organismos internacionales de financiamiento, se mantiene como parte de la ortodoxia neoliberal en la relación Ecuador-FMI.

## Fuentes consultadas

- Bustelo, Pablo, “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá” en *Estudios de historia y pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo García del Real*, Complutense, Madrid, 2003.
- FMI, *Ecuador First Review under the Extended Fund Facility Arrangement, Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion, Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release and Staff Report*, Communication Department, FMI, Washington, D. C., julio 2019.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*, boletín técnico núm. 02-2019-ENEMDU, junio 2019-julio 15 de 2019, disponible en [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Junio-2019/Boletin\\_tecnico\\_pobreza\\_y\\_desigualdad\\_junio\\_2019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Junio-2019/Boletin_tecnico_pobreza_y_desigualdad_junio_2019.pdf)
- Kay, Cristóbal, “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana” en *Nueva Sociedad*, núm. 158, Argentina, noviembre-diciembre 1998.
- Ministerio de Economía y Finanzas, *Ecuador: Plan de Prosperidad y Apoyo Multilateral*, Gobierno de la República del Ecuador, Quito, 2019, disponible en <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-prosperidad-2018-2021-VF.compressed.pdf>

- Ocampo, José Antonio, *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 26, Subsede Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en México, México, 2005.
- Payne, Anthony y Nicola Phillips, “Teorías neoliberales y neoestatistas” en *Desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, pp. 109-145.
- Puello-Socarrás, José Francisco, “Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)” en Luis Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2014, pp. 19-42.
- Stiglitz, Joseph, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto 2003, pp. 4-40.