



Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Tema:

**La promulgación de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo,
Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
impulsada por el gobierno ecuatoriano en el año 2018**

**Trabajo de Titulación para la obtención del Título de Licenciatura en Ciencias
Políticas y Relaciones Internacionales**

Presentada por:

Lisette Alejandra Mosquera Muñoz

Tutor:

PhD. Alfredo Stornaiolo

Quito, junio de 2021

DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad de Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad de Los Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad de Los Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.



Lissette Alejandra Mosquera Muñoz

Firma del postulante

C.I: 1722559570

AGRADECIMIENTOS

A Dios, quien ha llenado de sentido a mi vida y ha sido mi roca y mi fortaleza.

A mi madre, quien siempre entregó todo por sus hijos, y quien fue el mejor modelo que pude tener de mujer fuerte y perseverante, que nunca se rindió a pesar de todas las tribulaciones que la vida le puso en frente.

A mi abuelo Hugo, quien es para mí un padre y un compañero de aventuras. Fue la persona que me transmitió el amor por la política.

A mi abuela Teresa, quien fue para mí una madre, y quien me enseñó a caer y a levantarme con su partida.

A mi tía Xime, quien siempre supo inclinar su oído para escucharme atentamente y de quien recibí apoyo incondicional cuando más lo necesité. Mujer que, además, me enseñó cómo amar de manera práctica al prójimo.

A mi tío Romel, quien siempre tuvo mucha fe en la mujer en la que me convertiría.

A Pame, quien me enseñó el significado de la verdadera amistad, y quien ha estado incondicionalmente a mi lado cuando más necesité de un hombro sobre el cual llorar. Pame, que logró enseñarme a aplicar toda la teoría estudiada en las aulas, en las calles y en los barrios más pobres.

A Dani, un regalo que la universidad me dio. Con quien he compartido momentos inolvidables. De quien aprendí que el arte puede, y debe, ser instrumentalizado para defender las causas más nobles.

A mis profesores de la Universidad: Alfredo, Valeria, Juan Francisco, Lucas, Francisco, César, Daniel, Leonardo y Juan Ignacio. Siempre estaré eternamente agradecida con ustedes por haber hecho de la universidad mi lugar favorito y por haber enseñado siempre con tanta pasión y entrega.

RESUMEN

La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal fue impulsada en el año 2018 por el gobierno ecuatoriano. Esta ley tiene su origen en la función ejecutiva y fue motivada por el acuerdo al que se sometió el gobierno ecuatoriano con el Fondo Monetario Internacional. Esta ley trajo consigo grandes beneficios para el sector privado. Por un lado otorgó remisiones de multas, intereses y recargos para múltiples beneficiarios; y por otro, creó incentivos para fomentar la inversión privada dentro del país. Estas decisiones en materia económica son bastante cuestionables debido al gran sacrificio social que tuvo que afrontar el gobierno para poder beneficiar a un grupo reducido de personas, quienes representan a las élites económicas del país. Este trabajo analiza los antecedentes que llevaron al gobierno a impulsar la creación de esta ley, el contenido mismo de la ley, las metas que el gobierno se propuso alcanzar con esta ley y si éstas se cumplieron. Además se analiza qué se sacrificó al momento de aplicar esta ley.

Palabras clave: Ley, fomento productivo, inversión, empleo, sacrificio fiscal, FMI, costo social.

ABSTRACT

The Organic Law for Productive Promotion, Investment Attraction, Employment Generation, and Fiscal Stability and Equilibrium was promoted in 2018 by the Ecuadorian government. This law has its origins in the executive function and was motivated by the agreement that the Ecuadorian government submitted with the International Monetary Fund. This law brought great benefits for the private sector. On the one hand, it granted remittances of fines, interests and surcharges to multiple beneficiaries; and on the other hand, it created incentives to encourage private investment within the country. These decisions in economic matters are quite questionable due to the great social sacrifice that the government had to face in order to grant benefits to a small group of people, who represent the economic elites of the country. This investigation project analyzes the antecedents that led the government to promote the creation of this law, the content of the law itself, the goals that the government set out to achieve with this law and if they were fulfilled. It also analyzes what was sacrificed in order to apply this law.

Keywords: Law, productive promotion, investment, employment, tax sacrifice, IMF, social cost.

ÍNDICE

DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS.....	2
AGRADECIMIENTOS.....	3
RESUMEN.....	5
ABSTRACT.....	6
ÍNDICE.....	7
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
MÉTODOLÓGÍA.....	13
MARCO TEÓRICO.....	17
1. La necesidad de una Teoría Crítica.....	17
2. El neoliberalismo y sus instituciones.....	19
3. En contra de la corriente ortodoxa.....	22
LA PROMULGACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO, ATRACCIÓN DE INVERSIONES, GENERACIÓN DE EMPLEO, Y ESTABILIDAD Y EQUILIBRIO FISCAL IMPULSADA POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL AÑO 2018.....	26
1. Antecedentes: Los acontecimientos que llevaron al gobierno ecuatoriano a impulsar la Ley de Fomento Productivo.....	26
1.1 El orden económico mundial, el multilateralismo y sus instituciones.....	26
1.2 Necesidad de liquidez por parte del Estado Ecuatoriano.....	32
2. La ley, los datos macroeconómicos y las metas del gobierno.....	33
2.1 La estructura de la ley.....	33
2.2 Los objetivos del gobierno.....	35
2.2.1 <i>La inversión</i>	36
2.2.2 <i>La generación de empleo</i>	44
2.2.3 <i>El análisis fiscal y el costo social</i>	48
CONCLUSIONES.....	53
REFERENCIAS.....	56

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Cuadro 1. Tabla de Beneficios Tributarios Ley Fomento Productivo	33
Cuadro. 2 Tabla de Incentivos a Inversiones Ley Fomento Productivo	38
Cuadro 3. Sectores Priorizados COPCI	39
Cuadro 4. Industrias Básicas	40
Gráfico 1. Gráfica Inversión Privada vs. Pública: formación bruta de capital fijo	41
Gráfico 2. Gráfica Inversión Extranjera Directa	42
Cuadro 5. Generación de empleo.....	44
Cuadro 6. Generación de empleo para empresas existentes.....	46
Cuadro 7. Ejemplo inversión-exoneración.....	49
Cuadro 8. Total gasto corriente (Millones de USD).....	51
Cuadro 9. Total gasto de inversión	52
Cuadro 10. Total gasto en obras públicas	52
Cuadro 11. Total gasto en salud (Millones de USD).....	53
Cuadro 12. Total gasto en educación (Millones de USD)	53

INTRODUCCIÓN

El 11 de enero del 2018 se publicó en el Registro Oficial el Decreto No.252 mediante el cual el Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno, declaró como política de Estado la atracción y promoción de las inversiones en el país. El Decreto previamente mencionado, también creó el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones (CEPAI), lo que permite apreciar el ahínco que el gobierno ha puesto para llevar a cabo este compromiso.

Dentro de la política económica del gobierno de Lenin Moreno, la inversión privada se tornaría en un asunto crucial. Es por esto que desde el ejecutivo surge una iniciativa de ley: la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Esta nueva ley busca regular la política económica del país respecto de temas tributarios, arancelarios y fiscales, así como la promoción de inversiones privadas y la generación de empleo.

La Ley de Fomento Productivo contiene varias temáticas interesantes de observar con un lente económico y político. La ley abarca un sinnúmero de beneficios para la empresa privada como las remisiones de intereses, multas y recargos; pero además, contiene incentivos que buscan fomentar las inversiones privadas en el país, tanto nacionales como extranjeras. Tomando en cuenta lo mencionado, lo que se propone investigar son las consecuencias socio-económicas de las medidas que se encuentran manifestadas en esta ley, qué sectores se sacrificaron para poder implementar dichas medidas y qué metas se cumplieron respecto de los objetivos que el gobierno se propuso alcanzar con esta la misma.

Llama la atención el hecho de que se haya declarado como política de Estado la atracción y promoción de las inversiones. ¿Por qué no se ha declarado como política de Estado la lucha contra la violencia de género o la erradicación de la pobreza extrema o cualquier otra necesidad que el país pueda tener? ¿Por qué se ha preferido beneficiar al sector privado mientras se compromete la estabilidad del sector público? La investigación que se propone realizar, busca entender qué motivaciones llevaron al gobierno a tomar esta clase de decisiones y qué política económica planeaba incentivar.

Este trabajo es relevante porque busca realizar una crítica a los postulados neoliberales de la economía acerca de la importancia de tener esta clase de incentivos para el sector privado, mientras el sector público se va reduciendo, como estrategia para alcanzar crecimiento económico. Se trata de una investigación que plantea dejar de lado el viejo paradigma del crecimiento y abordar el desarrollo desde una visión heterodoxa de la economía y un lente crítico de la ciencia política.

¿Por qué la promulgación de esta ley representaría un problema que se debe estudiar? La respuesta se halla en que la idea de promover ciertos incentivos fiscales y tributarios para el sector privado y la de impulsar de tal manera las inversiones privadas, parte de un modelo neo-liberal que, histórica y empíricamente, le ha causado mucho daño al país y ha terminado por beneficiar a un grupo reducido de actores.

Respecto a lo anteriormente mencionado, la pregunta de investigación se plantea de la siguiente manera: ¿Cuáles son las consecuencias socioeconómicas que trajo consigo la promulgación de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal impulsada por el gobierno ecuatoriano en el 2018?

El objetivo general de esta investigación es: analizar las consecuencias económicas y sociales que trajo consigo la promulgación de la *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*, a través del estudio de las decisiones tomadas por el gobierno respecto de la política económica del país, que se encuentran inmersas en esta ley.

Se plantearon además los siguientes objetivos específicos: 1) detallar el contexto y los acontecimientos que llevaron al gobierno ecuatoriano a proponer la Ley de Fomento Productivo, 2) examinar datos macroeconómicos a través de estadística descriptiva para verificar si las metas que el gobierno se planteó al momento de promover la ley se cumplieron y 3) analizar los costos sociales que el gobierno sacrificó al momento de implementar esta ley.

Respecto de la estructura del proyecto se determinó que dentro de la primera sección de esta investigación, se podrá encontrar al marco teórico donde se definieron varios conceptos que permitieron explicar el fenómeno estudiado. A continuación se justificó la metodología elegida para este estudio. Posteriormente, se apartó una sección para el desarrollo de lo investigado. Todo esto seguido de conclusiones y la correspondiente bibliografía.

El Capítulo 1 comprende una contextualización del problema. Dentro de este apartado, se expusieron los acontecimientos que llevaron al gobierno ecuatoriano a proponer la Ley de Fomento Productivo. Se mencionó de manera breve, el cambio gobierno que también vino acompañado de un cambio de ideología, punto que es importante porque una política económica consiste, principalmente, en decisiones y estas decisiones se encontrarían sometidas a una ideología.

La gobernanza global y el orden económico mundial también fueron mencionados en este capítulo, debido a que la ideología de un país responde al orden hegemónico que impera dentro del sistema internacional. En esta sección se desarrolló varias premisas del campo de las Relaciones Internacionales, tomando como base la Teoría Crítica desarrollada por Robert Cox. Además se abarcaron conceptos propios de la Economía Política Internacional junto con las Teorías del Desarrollo propuestas por los autores críticos al modelo de crecimiento occidental planteado por los economistas ortodoxos (con quienes se debatirá dentro de esta sección).

Finalmente, en este capítulo, se tocó un importante antecedente a la creación de la Ley de Fomento Productivo, que es la urgente necesidad de liquidez por parte del Estado Ecuatoriano. El gobierno defendió la creación de la Ley para el Fomento Productivo con la propuesta de recaudar lo mayor cantidad de dinero en el menor tiempo posible, y por este motivo fue importante no dejar de mencionarlo.

En el Capítulo 2, se realizó una breve descripción de la estructura de la ley en la que se resumen los beneficios tributarios y los incentivos para la inversión privada. Además, se identificó cuáles fueron las metas del gobierno al promover esta ley. A través de un análisis de tipo estadístico-descriptivo se analizó si los objetivos de la creación de la ley concuerdan con los resultados macroeconómicos que devinieron de la misma.

En este capítulo también se analizó la problemática fiscal debido a que los incentivos que se encuentran en esta ley representan un gran sacrificio fiscal para el Estado. Asimismo, se estudiarán las repercusiones que tuvo esta ley sobre el Presupuesto General del Estado, y eso es hablar también del costo social que se pagó al momento de implementar esta ley.

Finalmente, se destinó una sección para el desarrollo de las conclusiones, mismas que procurarán darle una respuesta a la pregunta de investigación limitándose a cada objetivo planteado al inicio de este trabajo.

MÉTODOLÓGÍA

La investigación que se propuso realizar requirió de una metodología cualitativa, sobre todo porque la teoría que la sustentó es esencialmente crítica. Una metodología cualitativa requiere de un entendimiento claro, amplio y detallado del problema que se va a estudiar, y esto es lo que se buscó en esta investigación. Una metodología de este tipo permitió estudiar a profundidad las repercusiones de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo en el ámbito económico y social. Además, permitió arrojar una gran cantidad de descripciones y características sobre el objeto de estudio que, en este caso, es precisamente esta ley.

Puesto a que se trató de un estudio tan específico, la ayuda de una investigación de tipo cualitativa permitió, por su misma naturaleza metodológica, la existencia de una contextualización muy completa del problema y de este fenómeno que se quiso analizar (Creswell, 2007). Es por esto que se estudió el contexto político y socio-económico que llevó al gobierno a proponer una ley como esta. En esta investigación, el contexto nacional e internacional jugó un rol importante en el análisis del origen de esta ley.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación, se decidió optar por el estudio de caso, ya que éste permite contar con un nivel de abstracción menor, esto quiere decir que *“el investigador podrá usar conceptos menos abstractos y más arraigados en los contextos específicos objeto de examen”* (Landman, 2011). Se

propuso estudiar una ley dentro del contexto específico ecuatoriano junto a todas las características que lo componen dentro de un período bastante específico también.

Para Eckstein (1975), los estudios de caso pueden ser comparados con un estudio médico en el que se realiza un análisis intensivo de solamente ese objeto, con una contextualización bastante detallada y un enfoque total en ese caso específico. Esto es precisamente lo que se quiso realizar con la Ley para el Fomento Productivo: analizar su origen, sus componentes y las consecuencias socioeconómicas que acarreo su expedición. Existen leyes bastante parecidas, cuyo origen también se relaciona con la presión de organismos como el FMI, como por ejemplo, la Ley de Financiamiento Productivo en Argentina; sin embargo, lo que se pretendió hacer es ahondar en el caso ecuatoriano y para esto nos fue útil el estudio de caso.

Haber estudiado a profundidad el caso ecuatoriano en específico – tal como Eckstein lo propuso –, por un lado, facilitó el diagnóstico médico sobre este problema. Pero, por otro lado, también cooperó a identificar las posibles curas a todas las enfermedades encontradas dentro del estudio de caso. El diagnóstico facilita al investigador el ser propositivo en cuanto a qué se puede haber hecho mejor antes de promulgar una ley como ésta, o a su vez, qué se puede mejorar una vez ya aplicada esta ley.

Ahora bien, existen varios tipos de estudio de caso, pero el que se utilizó para este trabajo de investigación, es el estudio de caso instrumental. Como desarrolla Stake (1995), el investigador se concentra en un problema y luego selecciona un caso para desarrollarlo. El problema de esta investigación fue la emisión de una ley económica influenciada por un organismo financiero internacional en un país dado cuya aplicación

beneficia a un grupo reducido de sectores y, además, representa un costo social y económico muy alto para aquel país.

Se decidió tomar el caso ecuatoriano con la Ley Orgánica para el Fomento Productivo cuya influencia vino del FMI dentro del marco temporal del período presidencial de Lenin Moreno, con el fin de identificar si las decisiones respecto de la política económica de un país como el Ecuador, deben ir encaminadas por el mismo rumbo. A través del análisis de aciertos y desaciertos de esta ley, se pudo realizar recomendaciones que un gobierno debe tomar a consideración con respecto del manejo de la política económica que se debe aplicar en el país, incluso tomando en cuenta el costo-beneficio de la aplicación de una ley como aquella.

El tipo de estudio fue analítico, puesto a que el estudio de los datos macroeconómicos, no se encontró deslindado de la parte crítica. En cuanto a los métodos de recolección de información, se hizo uso de la revisión de documentos, muchos de ellos facilitados por la Subsecretaría de Inversiones del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. Con estos datos se utilizó la estadística descriptiva, que es una rama de esta ciencia que consiste en la recolección, el estudio y el análisis de información estadística mediante gráficas y tablas.

Se requirió del análisis de cifras obtenidas del Banco Central del Ecuador y del Instituto Nacional de Estadística y Censos debido a que se deseó analizar el empleo antes y después de la aplicación de esta ley, así como la inversión antes y después de esta ley. El estudio de estos factores permitió apreciar si el gobierno está cumpliendo con las metas que se puso a sí mismo al motivar la creación de esta ley.

Adicional a esto, se revisó informes que contenían información de datos macroeconómicos del país como salida de divisas. Por supuesto, el reto consistió en

estudiar si los objetivos propuestos en la ley se cumplieron a través del análisis de todas estas cifras. Esto permitió ver si los incentivos cooperaron para el desarrollo económico y social del país, o si por el contrario, no tuvieron efecto alguno.

Se consideró que un estudio de caso, requiere de varias fuentes de información. Por este motivo, también se realizó entrevistas a actores importantes y que pudieron realizar un gran aporte a esta investigación. Se planteó como objetivo entrevistar a técnicos y funcionarios del sector público. Se entrevistó a una funcionaria del Ministerio de Finanzas Públicas, al director de la Dirección de Políticas de Inversión y a un representante del SRI, todos ellos miembros del Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones.

Los entrevistados de las dos primeras instituciones, realizaron un aporte significativo al momento de estudiar si el gobierno está cumpliendo con las metas que quiso alcanzar con esta ley. Sin embargo, el aporte de un representante del SRI fue mucho más crucial. Esto se debe a que esta persona pudo desarrollar acerca de la problemática que existió en cuanto al sacrificio fiscal que el Estado tuvo que afrontar al momento de conceder los incentivos tributarios. Fue además el SRI, la institución que generó una alerta respecto de la afectación del Presupuesto General del Estado debido a los incentivos de esta ley.

A estas personas se les realizó entrevistas semi-estructuradas. La razón por la que se escogió este tipo de entrevista se debe a que con ella se le puede dar cierta libertad al entrevistado y al mismo tiempo, cierto control al investigador sobre el rumbo que la entrevista debía tomar (Creswell, 2007). Puesto a que se quiso estudiar temas realmente específicos, pero al mismo se tiene conciencia de que un investigador puede obviar ciertas consideraciones, las entrevistas fueron de tipo semi-estructuradas.

MARCO TEÓRICO

1. La necesidad de una Teoría Crítica

La presente investigación parte de la Teoría Crítica de Relaciones Internacionales puesto a que es de las pocas teorías, cuyo aporte busca que se dé un cambio social y una transformación política. Esto es lo que se quiere lograr con este trabajo. Se quiere identificar, en primer lugar, cuál es el orden político actual que está rigiendo al sistema internacional, poniendo atención a las instituciones y a las prácticas culturales que existen dentro del mismo, con el fin de alcanzar una emancipación política de un sistema de dominación en el que países, como el que se quiere estudiar en este trabajo, se han visto inmersos.

Robert Cox (1992), propone estudiar al sistema internacional desde una perspectiva en la que se analiza las relaciones de poder que existen dentro del sistema global. Sin embargo, al contrario del (neo) realismo “*el poder del Estado deja de ser el único factor explicativo y se convierte en parte de aquello que es necesario explicar*” (Cox, Relaciones Internacionales, 2013). Para entender este asunto, es necesario revisar los conceptos gramscianos que Cox logra adaptar al estudio de las relaciones internacionales.

A pesar de que el sistema internacional esté en el camino hacia la multipolaridad, todavía quedan rezagos de la aquel multilateralismo post Segunda Guerra Mundial mediante el cual Estados Unidos aún ejerce su papel de hegemon. Es por este motivo que Cox entrelaza las nociones de orden mundial con el multilateralismo, que si bien está atravesando una crisis debido al surgimiento de instituciones más representativas que provienen del creciente poder de potencias emergentes, aún tiene presencia e influencia sobre los países menos poderosos.

Para poder entender esta relación de subordinación de unos países a otros, se debe estudiar al multilateralismo. Según Cox (1992), el multilateralismo se puede examinar desde dos puntos de vistas principales: desde la institucionalización y regulación de un orden establecido; y desde las interacciones para la transformación de un orden existente. Sin embargo, para este trabajo se pondrá especial énfasis en el primer punto porque las instituciones globales del multilateralismo guardan mucha relación con la manera en la que *“la vida económica de las naciones subordinadas es penetrada y entrelazada con la de las naciones poderosas (Cox, 2016)”*.

Para Cox (2016) los mecanismos a través de los cuales se expresan las normas universales de una hegemonía global, son las organizaciones internacionales. De hecho, Cox en uno de sus artículos sobre la hegemonía y las relaciones internacionales, logra establecer cinco características que demuestran que el papel de las organizaciones internacionales, en efecto, es hegemónico. Por un lado, las organizaciones internacionales representan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales. Por otro lado, ellas son en sí mismas el producto de un orden hegemónico mundial. Al mismo tiempo serían las organizaciones internacionales las encargadas de legitimar ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial, de incorporar a las élites de países periféricos y de absorber ideas de tipo contra-hegemónico. (Cox, 2016)

La Teoría Crítica resulta útil para esta investigación porque permite comprender la incidencia del Fondo Monetario Internacional como una institución que busca reproducir estas relaciones de dominación de un país hacia otro, a la vez que refuerza el papel hegemónico de Estados Unidos en los ámbitos financieros, políticos y económicos dentro del sistema internacional. Para este estudio es necesario prestar

atención a este organismo internacional que surgió como producto del naciente multilateralismo post guerra.

2. El neoliberalismo y sus instituciones

Es importante estudiar al FMI porque la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal – objeto de estudio de esta investigación – tiene su origen precisamente en una carta de intención firmada entre el gobierno ecuatoriano y este organismo. Debido a que este es un trabajo que busca ser bastante analítico, no se puede dejar pasar la oportunidad de realizar una crítica a este tipo de instituciones y la corriente económica de donde nacen: el neoliberalismo.

El FMI “*es un agente supranacional regulador de los aspectos monetario-financieros del sistema económico mundial* (Hidalgo Capitán, 2011, pág. 196)” y actualmente cumple con tres funciones principales: supervisión y asesoramiento, asistencia financiera y asistencia técnica. Al pensar en este organismo financiero como agente supranacional, se debe pensar que es tanto el poder que tiene, que sus decisiones se llegan a poner por encima del mismo país con el que firma acuerdos. Una de las críticas más fuertes hacia este organismo gira en torno a pensar que la soberanía de un país se ve afectada en el momento en que decide firmar un acuerdo con él.

Joseph Stiglitz es muy conocido por ser un fuerte crítico del Fondo Monetario Internacional, llegándolo responsabilizar por empeorar las crisis de países en vías de desarrollo que buscaron su ayuda. En una de sus entrevistas afirmó que esto se debe a que quienes reciben protagonismo al momento de negociar un acuerdo con esta

institución, son los ministros de finanzas y los que dirigen los bancos centrales del país. Como resultado de esto, las políticas que se impulsan en tales acuerdos llegan a reflejar los intereses de las élites del país, dejando afuera lo que ministros de trabajo y representantes de sindicatos tienen para decir (Stiglitz, 2011).

Otra crítica que Stiglitz le realizará al FMI tiene que ver con lo que él le llama estrategia para la destrucción del trabajo. Porque de acuerdo a su punto de vista, las recetas del FMI solo provee incentivos para la creación y acumulación de riqueza, para la privatización y grandes movimientos de capital al exterior (Stiglitz, 2011). Esto es precisamente lo que se impulsó con la creación de la Ley de Fomento Productivo en el Ecuador; y se procurará demostrarlo a lo largo de esta investigación.

Otro economista contemporáneo bastante reconocido, Ha-Joon Chang (2007), afirma que *“en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo, el programa neoliberal ha sido impuesto por una alianza de gobiernos de países ricos encabezada por Estados Unidos y arbitrada por la “Impía Trinidad” de organizaciones económicas internacionales”*. Cuando Chang se refiere a esta “Impía trinidad” hace referencia al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial (BM) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Chang, 2007).

Ha-Joon Chang (2007) defenderá la idea de que instituciones como el FMI inducen a los países en vías de desarrollo a adoptar medidas neoliberales. Para este economista, resulta contradictorio lo que se promueve con este tipo de instituciones. Para Chang esto se ha convertido en un juego de *“haced lo que decimos, no lo que nosotros hicimos”* y los países como Estados Unidos actúan como *“malos samaritanos”*, aprovechándose de aquellos países que se encuentran en apuros.

Para Ha-Joon Chang estos “samaritanos” están perjudicando a los países en vías de desarrollo con las políticas y las recetas que muchas veces les imponen a seguir. Además, Chang argumenta que existe una “doble moral histórica que supone recomendar libre comercio y libre mercado a naciones en vías de desarrollo.” Porque las potencias occidentales no basaron su crecimiento en un completo *laissez-faire* sino con políticas muy proteccionistas. Por esto Chang concluye que “*la globalización neoliberal no ha cumplido lo prometido en todos los frentes de la vida económica: crecimiento, igualdad y estabilidad* (Chang, 2007).”

El problema con el modelo neoliberal impuesto por instituciones financieras como el FMI es que como afirma Friedman (1999), este modelo puede ser representado por un corsé dorado que es de talla única y para encajar en él, un país debe privatizar las empresas de propiedad estatal, mantener baja la inflación, reducir el tamaño de la burocracia gubernamental, equilibrar el presupuesto (si no tiene superávit), liberalizar el comercio, desregular la inversión extranjera, desregular los mercados de capitales, hacer convertibles las divisas, reducir la corrupción y privatizar las pensiones.

Al hablar de este corsé dorado, Friedman argumentará que “*desgraciadamente, este corsé no siempre es bonito, suave o cómodo. Pero está ahí y es el único modelo en la percha para esta temporada histórica*”. Puesto a que ya se han enumerado los requisitos que se necesitan para entrar en este corsé, se debe pensar que algunas de estas medidas de las que Friedman enumera, se encuentran materializadas en la Ley de Fomento Productivo por lo que ahora se pasará a analizar el contenido de la misma y las discusiones teóricas alrededor de ella (Friedman, 1999).

3. En contra de la corriente ortodoxa

La ley que fue impulsada desde el ejecutivo debido a las presiones del Fondo Monetario Internacional materializadas en su carta de intención firmada con el gobierno ecuatoriano, lleva como nombre Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Para analizar los componentes de esta ley se hará uso de las teorías del desarrollo y de ciertos conceptos económicos.

La ley que se desea estudiar se centra, por un lado en temas fiscales y tributarios, y por otro en las inversiones privadas. Se puede partir de la conceptualización de que la inversión “*es el flujo de producto en un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital en la economía* (Sachs & Larraín, 1994, pág. 113)”. Es así, que la inversión tiene el papel fundamental de aumentar la capacidad productiva dentro de un país.

Las inversiones representan una importante variable dentro de una de las maneras más utilizadas para calcular el Producto Interno Bruto de un país, si se toma en cuenta que el PIB es igual a la sumatoria del consumo, inversión, gasto público y la sustracción de las importaciones de las exportaciones. En base a esta idea, de existir un aumento significativo en una de estas variables, habría crecimiento económico. Se cree entonces que la mera presencia de inversión, es una condición suficiente para el crecimiento económico dentro de un país (Sachs & Larraín, 1994, pág. 21).

Roy Harrod y Evsey D. Domar (1995), quienes con su modelo de “desarrollo”, afirman que la inversión futura depende totalmente del ahorro en el pasado, defienden la idea de que el ahorro convertido en inversión, tendrá como resultado una tasa de crecimiento garantizada. Por esta razón, Harrod y Domar recomiendan a las economías destinar parte de su renta a la inversión, si éstas desean crecer. Es interesante apreciar cómo la inversión dentro de ciertas teorías, como la de estos dos economistas, llega a representar la centralidad de la ecuación en el crecimiento económico.

Economistas como Arturo Escobar (2007) argumentan que, debido a la importancia que se le dio a la inversión dentro del discurso preponderante del sistema económico mundial, los países en vías de desarrollo empezaron a concentrar todos sus esfuerzos en ella. Pero se encontraron con el hecho de que difícilmente contaban con un capital propio y suficiente que pueda satisfacer las inversiones requeridas para que exista un crecimiento acelerado. Como resultado, se dio paso a la inversión extranjera.

Se empieza a creer que la inversión extranjera es la solución a los problemas del crecimiento y a la deficiente industrialización en los países en vías de desarrollo. Se piensa que con la inversión extranjera, llega la industria, y con ella generación de empleo; teniendo como resultado crecimiento económico (Escobar, 2007). Esta misma afirmación se encuentra de manera implícita en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo.

Sin embargo, lo que se pretende abordar en esta investigación al momento de evaluar el fomento de las inversiones en el país, no es girar en torno al mero crecimiento económico, que resultaría del aumento del PIB en un período dado respecto del año anterior (Sachs & Larraín, 1994) ; sino empezar a pensar de qué manera se distribuye

aquello que se generó y qué se está sacrificando al momento de promover estas medidas que solamente benefician a un porcentaje mínimo de la población ecuatoriana.

Cheryl Payer (1991) logró vislumbrar los problemas del modelo de crecimiento recomendado por los neoclásicos, quienes en esta época postmoderna son los neoliberales. Uno de ellos es que si bien existiría un aumento de la industrialización gracias a la inversión extranjera, no se reducirían las importaciones como se esperaría que pasara porque los países ahora se vuelven dependientes de las importaciones de bienes de capital como la maquinaria. El resultado último de este problema es una balanza de pagos negativa.

Para Escobar (2007), las recetas para el crecimiento recomendadas, y muchas veces, impuestas a los países latinoamericanos, terminaban representando más un daño que un bien. Además, de acuerdo a las afirmaciones de Gunder Frank (1967), se puede inferir que el problema de la inversión extranjera, se halla en las condiciones bajo las cuales los países menos desarrollados la aceptan, este autor no percibe a las inversiones extranjeras como actos que provienen de la buena voluntad del país que invierte.

Joseph Stiglitz (2002) identificó que la llegada de las empresas extranjeras muchas veces destruía a los competidores locales y él plantea un evidente ejemplo de esto: las empresas de bebidas gaseosas. Coca-Cola y Pepsi se llevaron gran parte del mercado y los pequeños empresarios locales resultaron afectados. Se creía que al entrar en el juego económico, habría competencia entre las empresas extranjeras con las empresas locales y esto las obligaría a bajar los precios para los consumidores. Sin embargo, lo que ocurre la mayoría de veces, es que la empresa extranjera se traga y desplaza a las empresas locales, estableciendo un nuevo monopolio.

Paul Collier (2010), respecto de la inversión extranjera, en su libro *El Planeta Saqueado*, establece fórmulas interesantes sobre el desarrollo con ayuda extranjera:

$\text{Naturaleza} - \text{Tecnología} = \text{Inanición}$
$\text{Naturaleza} + \text{Tecnología} - \text{Regulación} = \text{Saqueo}$
$\text{Naturaleza} + \text{Tecnología} + \text{Regulación (Buen gobierno)} = \text{Prosperidad}$

Fuente: El Planeta Saqueado, Paul Collier (2010).

Se debe recalcar que con naturaleza, se refiere a los recursos naturales; con tecnología, se refiere a la industria que llega con la inversión extranjera; y con regulación, se entiende a los mecanismos legales e institucionales de control (Collier, 2011). Estas premisas estarán muy presentes en el momento de evaluar en qué condiciones esta ley ha permitido que se fomenten las inversiones en el Ecuador.

**LA PROMULGACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL
FOMENTO PRODUCTIVO, ATRACCIÓN DE INVERSIONES,
GENERACIÓN DE EMPLEO, Y ESTABILIDAD Y EQUILIBRIO
FISCAL IMPULSADA POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN
EL AÑO 2018**

**1. Antecedentes: Los acontecimientos que llevaron al
gobierno ecuatoriano a impulsar la Ley de Fomento
Productivo.**

1.1 El orden económico mundial, el multilateralismo y sus instituciones

A pesar de que el multilateralismo se encuentra en crisis, las instituciones creadas post Segunda Guerra Mundial, aún cuentan con una gran cantidad de poder y presencia dentro del sistema internacional. Es importante hablar de multilateralismo desde la institucionalización porque es a través de las instituciones que las naciones más poderosas logran penetrar en la vida económica de los países menos desarrollados, como lo expone Robert Cox (1992).

Los organismos internacionales continúan representando una herramienta que las potencias utilizan para ejercer su hegemonía dentro del sistema internacional. Es crucial estudiar las instituciones globales si se quiere analizar las relaciones de subordinación que existe entre los países. Para Cox (2016), los organismos internacionales vienen a ser los mecanismos mediante los cuales los países más hegemónicos expanden su propio orden mundial, legitiman su ideología a nivel global y absorben cualquier idea de tipo contra-hegemónico.

A la luz de lo que expone la Teoría Crítica de Relaciones Internacionales, y entrando en el contexto de lo que se desea investigar en este trabajo, se puede estudiar la relación de subordinación que existe entre países hegemónicos – como Estados Unidos – respecto de los países menos desarrollados – como Ecuador –, si se presta especial atención a uno de los organismos que más ha sido instrumentalizado por este primer país para ejercer su hegemonía dentro del sistema internacional: el Fondo Monetario Internacional.

El FMI encaja de manera perfecta con lo que expone Robert Cox al momento de desarrollar la Teoría Crítica de Relaciones Internacionales. El FMI, no solo es un producto de un orden hegemónico mundial – puesto que es una herencia del multilateralismo –, sino que también es un organismo que le ha servido de herramienta a EE.UU para legitimar ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial actual. Además, este organismo de carácter financiero ha desempeñado un papel crucial al momento de absorber cualquier idea contra-hegemónica.

Es en este punto cuando se tiene que exponer un poco más acerca del carácter supranacional con el que cuenta este organismo. La supranacionalidad es un factor importante al momento de medir el alcance que el FMI pueda tener como instrumento

de expansión hegemónica de la potencia estadounidense. De acuerdo a Hidalgo Capitán (2001), el FMI es, en efecto, “*un agente supranacional*” que tiene como tarea regular los aspectos monetario-financieros del sistema económico mundial.

Esta supranacionalidad implica que cualquier decisión pactada mediante un acuerdo con el país en cuestión, se vuelve de obligatorio cumplimiento y se llega a posicionar por encima del mismo país y sus normas internas. El alcance del poder que puede ejercer el FMI sobre un país representa un atentado directo a su soberanía. El Ecuador no representa una excepción a esta realidad.

El 1 de marzo de 2019, el Estado ecuatoriano, en representación del Ministro de Economía y Finanzas y de la Gerente General del Banco Central del Ecuador, firmó la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional. En este documento, se encuentra un programa que el gobierno se comprometió a cumplir durante los tres años siguientes, a cambio de un desembolso de USD 4,21 mil millones por parte del organismo. En esta carta, el gobierno aseguró que estaba “*dispuesto a tomar las decisiones de política pública que sean necesarias para alcanzar los objetivos de dicho programa.*”

En este punto, cabe cuestionarse lo mismo que Joseph Stiglitz (2011) se cuestionó respecto de los protagonistas de esta clase de acuerdos. Son los ministros de finanzas y los directores de los bancos centrales los que firman tal clase cartas, y siempre son excluidos de la escena los ministros de trabajo o sindicatos, por ejemplo. Como resultado de esto, tales acuerdos con esta institución llegan solamente a reflejar los intereses de las élites del país, ocasionando que más poder político y económico se concentre en aquel reducido número de manos.

En cuanto a lo que se nombra en dicha carta de intención, para esta investigación solamente compete analizar el anexo correspondiente al Memorando de Políticas Económicas y Financieras, en el que ya se hace mención de la *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*. Dentro de la misma carta se estableció que esta ley tendría un rol esencial en la “*creación de un esquema coherente, prudente y responsable para el manejo de la política fiscal.*” Esta última afirmación será analizada más adelante en la investigación.

Por lo que se puede apreciar, ciertamente existe una conexión entre el Fondo Monetario Internacional – como instrumento del multilateralismo y herencia de un orden económico dado–, Estados Unidos – como país que busca ejercer hegemonía y reforzar el debilitado orden mundial –, Ecuador – como país subordinado – y la *Ley Orgánica para el Fomento Productivo* – como resultado del carácter supranacional del FMI.

1.1 El cambio de gobierno y el regreso al discurso neoliberal

El 24 de mayo de 2017 Lenin Moreno Garcés asumió la presidencia del Ecuador. Este hecho es crucial de analizar puesto a que la expedición de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo no habría sido posible sin el cambio de gobierno. Fue durante el gobierno de Moreno que se empezaron a ejecutar políticas públicas de corte más neoliberal, muchas de ellas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, con quien el Ecuador retomó relaciones desde que Lenin Moreno asumió el poder.

Con la presencia del FMI, conocido por inducir a los países en vías de desarrollo a adoptar medidas neoliberales (Chang, 2007), y con un gobierno dispuesto a cooperar con aquellos intereses, nace la iniciativa de esta ley desde el ejecutivo. Dicho de otro modo, la ley que protagoniza este estudio, nació del neoliberalismo. Se trata del mismo neoliberalismo que Ha-Joon Chang (2007) define como un juego de “*haced lo que decimos, no lo que nosotros hicimos*”.

Sin embargo, ¿por qué se habla del regreso a un discurso neo-liberal? Son varias de las acciones por parte del gobierno ecuatoriano las que han permitido vislumbrar que, en efecto, se ha regresado al discurso neo-liberal. Si se pone especial atención a las premisas del neoliberalismo – como la disminución del papel interventor del Estado en la economía, la aplicación de una fuerte disciplina fiscal, el impulso al sector privado, la gran apertura hacia la globalización, el rechazo a las políticas proteccionistas y el fomento de la libre circulación de capitales – y se las contrasta con las acciones que el gobierno de Moreno, efectivamente se puede afirmar que hubo un retorno al neoliberalismo en el país.

Por ejemplo, está la reducción del tamaño del Estado; pues en el año 2018, se eliminaron tres empresas públicas, se suprimieron tres secretarías, se fusionaron otras tres instituciones públicas y hasta se redujeron el número de agencias de control. Además, fueron 39 instituciones estatales las que dejaron de recibir recursos de inversión en el año 2018. Por otro lado está la reducción del gasto público como, en efecto, se realizó durante el gobierno de Lenin Moreno en los sectores correspondientes a obras públicas (Observatorio Gasto Público, 2017).

La educación también sufrió de recortes. Esto se aprecia en universidades como la Agraria del Ecuador, Central del Ecuador, Yachay, Estatal Amazónica, Estatal de

Bolívar, Estatal del Sur de Manabí, Estatal Península de Santa Elena, Nacional de Chimborazo, Nacional de Loja, Técnica de Babahoyo, Técnica de Machala, Técnica de Manabí y la Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas. Todo esto en el año 2018 (Observatorio Gasto Público, 2017).

Es importante nombrar lo que ocurrió en Ecuador durante octubre del año 2019, cuando mediante decreto ejecutivo, el Presidente de la República anunció la eliminación de los subsidios a los combustibles. Esta fue una de las acciones más cruciales que permiten calificar al gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno como un gobierno neoliberal. Es así que la ley para el Fomento Productivo no solo nace de un gobierno neoliberal sino que también refuerza estas relaciones de producción impuestas por este modelo.

Las premisas neoliberales en cuanto a la libre circulación de capitales internacionales, la evidente apertura a la globalización y la adopción de medidas contra el proteccionismo económico; todas estas llegan a materializarse en la Ley para el Fomento Productivo. Pues la ley contiene incentivos a la inversión como la exoneración a la salida de divisas, de manera que implícitamente se fomenta la inversión extranjera.

Asimismo, otra supuesto del neoliberalismo establece que debe existir oposición al exceso de impuestos y gravámenes. Esto también se materializó en la Ley de Fomento Productivo porque la ley manda la exoneración al impuesto a la renta para todas aquellas empresas que realicen inversiones nuevas y productivas (entiéndase como inversión nueva y productiva, lo que la ley propiamente define).

Otra acción que refuerza la idea de que con el gobierno de Moreno se volvió al modelo neoliberal es la emisión del Decreto 252, en el que se declaró como política de Estado la atracción y promoción de las inversiones privadas en el país. Llama la

atención que no se declare como política de Estado la lucha contra la pobreza, la lucha contra la desigualdad, o la lucha contra la violencia machista. Este decreto, refleja las prioridades de un gobierno que estaba haciendo que el país se vuelva a alinear con los principios neoliberales.

Es importante notar que este decreto envía el mensaje de que la solución a la crisis que vivía el país, se encontraría en la atracción y la promoción de las inversiones privadas. Para lograr aquello, se necesitarían de incentivos que luzcan atractivos para los inversionistas y, es en ese momento en el que nace la Ley Orgánica para el Fomento Productivo como herramienta por la cual la economía del país mejoraría.

1.2 Necesidad de liquidez por parte del Estado Ecuatoriano

Después de haber entrevistado al Director de Políticas de Inversión del gobierno quien, asimismo, preside el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones, se llegó a la conclusión de que el cambio de gobierno fue crucial para el nacimiento de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo. Sin embargo, existe otra causa que motivó la creación de esta ley: la necesidad de liquidez por parte del gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno.

No toda la ley está compuesta por incentivos, la ley también contiene un capítulo dedicado a la remisión de intereses, multas y recargos por parte del gobierno a varios beneficiarios, incluyendo tanto a personas jurídicas como naturales. Esto debido a que se necesitaba recaudar lo máximo posible en el menor tiempo. Así que esta

motivación no se puede dejar de lado, debido a que al Estado le urgía incrementar su liquidez.

2. La ley, los datos macroeconómicos y las metas del gobierno

2.1 La estructura de la ley

Una vez estudiados los antecedentes de esta ley y las razones que motivaron su creación, es importante estudiar el contenido de la misma. El primer capítulo abarca el régimen correspondiente a la remisión de intereses, multas y recargos; mismos que se detallarán a continuación resumidas en un cuadro explicativo.

Cuadro 1. Tabla de Beneficios Tributarios Ley Fomento Productivo

Art.	Beneficios Tributarios
9	Remisión para los contribuyentes pertenecientes al Régimen Impositivo Simplificado RISE.
10	Remisión de la totalidad (100%) de los intereses y recargos derivados de las obligaciones aduaneras.
11	Remisión de intereses de impuestos vehiculares, así como de recargos y multas derivados de la matriculación vehicular e infracciones de tránsito.
12	Reducción de intereses, multas y recargos para obligaciones patronales con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
18	Remisión del 100% de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones pendientes de pago por servicios básicos que proporcionan las empresas de la Función Ejecutiva.
19	Remisión del 100% de intereses, multas y recargos derivados de las obligaciones pendientes de pago por pagos relacionados a los becarios y créditos educativos otorgados por cualquier institución pública.

- 20 Remisión de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones tributarias, no tributarias y de servicios básicos para los GAD's y sus empresas amparadas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.
 - 21 Remisión del 100% de intereses, multas, costas procesales de procedimientos de ejecución coactiva y demás recargos derivados del saldo de las obligaciones, cuya administración y recaudación le corresponde a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
 - 23 Remisión del 100% de las multas impuestas por la Autoridad Única del Agua y por la Agencia de Regulación y Control del Agua.
 - 25 Remisión de los intereses generados por efecto de la determinación de responsabilidad civil culposa y multas por parte de la Contraloría General del Estado, a los trabajadores del Ministerio de Salud del Hospital Enrique Garcés, Hospital Psiquiátrico Julio Endara y Hospital Homero Castanier Crespo de la provincia del Cañar.
-

Fuente: Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

Elaboración: Propia

Algo que se debe resaltar de esta serie de beneficios es que no solamente fueron las grandes empresas las que se beneficiaron de estas remisiones y reducciones. Las personas naturales también fueron objeto de beneficio de esta ley.

Por otro lado, el capítulo segundo abarca los incentivos específicos para la atracción de inversiones privadas, mismos incentivos catalogados como “muy potentes” por el Director de Políticas de Inversión del país. Es por este mismo motivo que, él explicará que en este capítulo se abre un “gran ecosistema de beneficios para las empresas”. De este capítulo se analizará la inversión, el empleo y el sacrificio fiscal.

Finalmente, el capítulo tercero contiene las reformas a varios cuerpos legales como a la Ley de Régimen Tributario Interno, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, a la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el

Terremoto de 16 de abril de 2016, a la Ley de Minería, a la Ley Orgánica de Defensa de Derechos Laborales, al Código Orgánico Monetario y Financiero, al Código de Trabajo, al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, entre otras leyes y códigos.

2.2 Los objetivos del gobierno

La ley dentro de sus antecedentes manda lo siguiente:

El proyecto de ley busca dinamizar la economía, fomentar la inversión y el empleo, así como la sostenibilidad fiscal de largo plazo, a través de un ajuste en el marco jurídico que rige la actividad económica, financiera y productiva en el país, a fin de garantizar la certidumbre y seguridad jurídica, como mecanismo para propiciar la generación de inversiones, empleo e incremento de la competitividad del sector productivo del país. (Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, 2018)

Como se puede observar, aquí se encuentra el objetivo de la ley. A lo largo de los subcapítulos siguientes se analizará la efectividad de la norma de acuerdo a este estándar, mismo que fue planteado por el gobierno, ya que el proyecto de ley tuvo su origen en el ejecutivo. Sin embargo, es necesario desglosar cada aspecto de esta ley para realizar dicho análisis, como se hará a continuación.

Es importante tomar en cuenta el análisis de cada aspecto de la ley se hallará dentro del marco temporal del 2017 a 2019. Se toma como al año 2017, por ser un año de contraste previo a la promulgación de la ley. El año 2018, por otro lado, es el año en el que la ley fue publicada en el Registro Oficial. Finalmente, el año 2019 es importante de analizar por ser un año posterior a la implementación de la ley.

El año 2020 no es un año que se incluirá en el análisis debido a que todos los datos se han visto seriamente afectados por causa de la pandemia global que el mundo está atravesando. Realmente estudiar al año 2020, en el que la economía sufrió a nivel mundial, representaría un sesgo investigativo.

2.2.1 La inversión

Se entiende por inversión como “*el flujo de producto en un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital en la economía* (Sachs & Larraín, 1994, pág. 113)”. Las inversiones representan, además, una importante variable dentro de una de las maneras más utilizadas para calcular el Producto Interno Bruto de un país, si se toma en cuenta que el PIB es igual a la sumatoria del consumo, inversión, gasto público y la sustracción de las importaciones de las exportaciones.

En base a esta idea, se entiende que si existiera un aumento significativo en una de estas variables, habría crecimiento económico. Se cree entonces que la mera presencia de inversión, es una condición suficiente para el crecimiento económico dentro de un país (Sachs & Larraín, 1994, pág. 21). Harrod Roy Harrod y Evsey D. Domar (1995), también concuerdan con esta teoría; ya que para estos economistas, el ahorro convertido en inversión da como resultado una tasa de crecimiento garantizada. Dentro de los modelos de desarrollo de varios economistas la inversión ha llegado a ser el centro de la ecuación del crecimiento.

Estas ideas son herencia de la corriente ortodoxa de la economía. Sin embargo, para Arturo Escobar (2007) existe un problema con este discurso. Este discurso

corresponde a una concepción unilateral del desarrollo y promueve un tipo de desarrollo que se alinea a las ideas y expectativas de Occidente. Además, este mismo discurso corresponde a la expansión de la hegemonía ideológica y económica.

Crear que la inversión es el elemento más importante dentro del desarrollo económico es parte de este discurso. Por supuesto, de la inversión es necesaria para proporcionar infraestructura, industrialización y modernización. Pero cabe preguntarse, ¿de dónde viene la inversión? De acuerdo a Escobar (2007), debido a la importancia que se le dio a la inversión dentro del discurso preponderante del sistema económico mundial, los países en vías de desarrollo empezaron a concentrar todos sus esfuerzos en ella, encontrando que no contaban con un capital propio y suficiente que pueda satisfacer las inversiones requeridas para que exista un crecimiento acelerado.

Como resultado de esta falta de inversión local, se dio paso a la inversión extranjera. Para André Gunder Frank (1967), el problema de la inversión extranjera son las condiciones bajo las cuales los países menos desarrollados la aceptan. Para entender tales condiciones, se procederá a estudiar los incentivos que la Ley de Fomento Productivo otorga a los empresarios con el fin de promover la inversión.

Los incentivos que la Ley otorga están direccionados hacia las inversiones nuevas y productivas. Se debe entender como inversión productiva “*al flujo de recursos destinados a producir bienes y servicios, a ampliar la capacidad productiva y a generar fuentes de trabajo en la economía nacional*” (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010).

Por otro lado, se entiende como inversión nueva “*al flujo de recursos destinado a incrementar el acervo de capital de la economía, mediante una inversión efectiva en activos productivos que permita ampliar la capacidad productiva futura, generar un*

mayor nivel de producción de bienes y servicios, o generar nuevas fuentes de trabajo [...] (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010)''.

A continuación se presenta una tabla en la que se resumen los incentivos que reciben las inversiones privadas nuevas y productivas.

Cuadro. 2 Tabla de Incentivos a Inversiones Ley Fomento Productivo

IMPUESTO	AÑOS DE EXONERACIÓN	SECTORES	UBICACIÓN	OBSERVACIÓN
IR	12	Priorizados	Fuera de zona urbana de UIO/GYE	
IR	8	Priorizados	Zona urbana UIO/GYE	
IR	15	Industrias Básicas	Todo el país	
IR	20	Industrias Básicas	Frontera	
IR	15	Industrial, agroindustrial y agro asociativos	Frontera	
IR	15	Priorizados	Manabí y Esmeraldas	
IR	20	Turismo	Manabí y Esmeraldas	
IR	10	Industrial, logística, turismo y tecnología/innovación	Dentro de ZEDE	10 años adicionales de IR al 15%

ISD	Vigencia contrato de inversión	Todos los sectores	Todo el país	Para gozar de este incentivo es necesaria la firma de un contrato de inversión con el Estado ecuatoriano
------------	--------------------------------	--------------------	--------------	--

Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Como se puede apreciar, y como lo describe el Director de Políticas de Inversión del gobierno, los incentivos son “muy potentes”. Una inversionista podría llegar a exonerarse hasta 20 años del pago al impuesto a la renta. Aunque ese caso tendría que ser bastante particular. El Director de Políticas de Inversión sugiere hablar de los casos más comunes, que son 8 y 15 años de exoneración. Aun así, estos incentivos son potentes.

Cuadro 3. Sectores Priorizados COPCI

SECTORES PRIORIZADOS	
1	Servicios logísticos de comercio exterior
2	Biotecnología y software aplicado
3	Exportación de servicios
4	Desarrollo y producción de servicios de software y hardware tecnológico, infraestructura digital, seguridad informática y servicios en línea
5	Eficiencia energética, energías renovables incluida a bioenergía o energía a partir de biomasa

6	Industrias de materiales y tecnologías de construcción sustentables
7	Sector industrial, agroindustrial y agroasociativo
8	Sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones que decreta el presidente
9	Sector agrícola, alimentos frescos, congelados e industrializados
10	Cadena agroforestal y productos elaborados
11	Metalmetánica
12	Petroquímica y oleoquímica
13	Farmacéutica
14	Cinematografía, audiovisuales, eventos y eventos internacionales
15	Turismo

Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Cuadro 4. Industrias Básicas

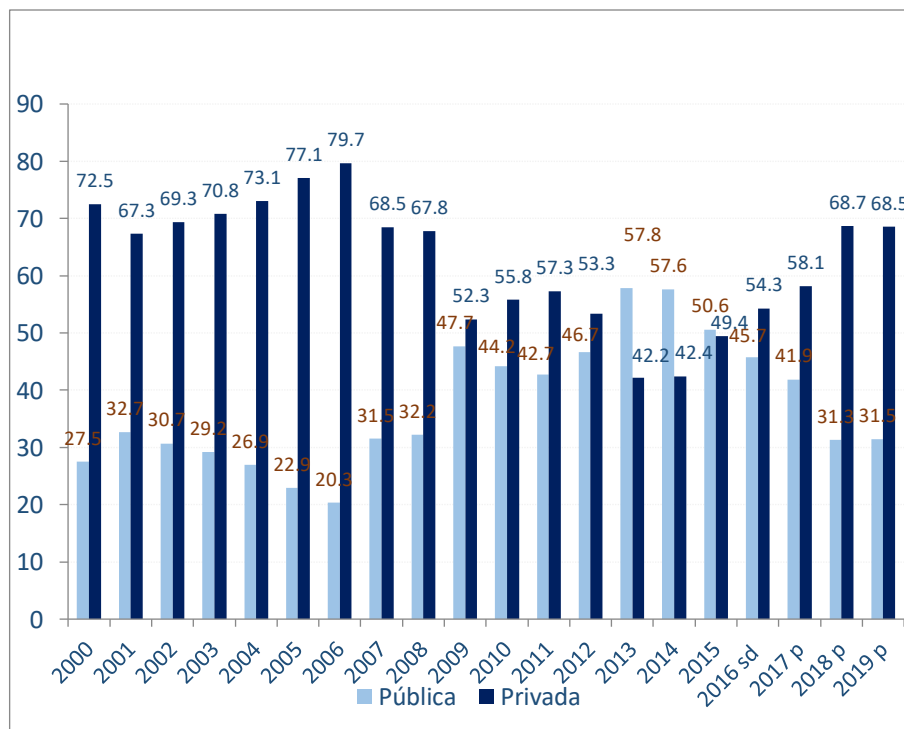
INDUSTRIAS BÁSICAS	
1	Fundición y refinación de cobre y/o aluminio
2	Fundición siderúrgica para la producción de acero plano
3	Refinación de hidrocarburos
4	Industria petroquímica
5	Industria celulosa
6	Construcción y reparación de embarcaciones navales

Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Como se puede observar, son varios los sectores de la economía que pueden beneficiarse de estos incentivos. De hecho, son casi todos los sectores los que se incluyen dentro de estos incentivos si se toma en cuenta que el sector industrial se encuentra entre los sectores priorizados, y dicho sector comprende la gran mayoría de empresas existentes. En base a esto se puede identificar, que los incentivos no nacieron con el fin de reactivar algún sector en específico sino toda actividad económica.

La meta del gobierno con esta ley consistía en el fomento de la inversión privada. Por tal razón, se analizará la inversión privada en el tiempo, con el propósito de analizar si esta meta se cumplió. En este caso, se considera relevante contrastarla con la inversión pública, con el fin de apreciar de mejor manera su aumento.

Gráfico 1. Gráfica Inversión Privada vs. Pública: formación bruta de capital fijo



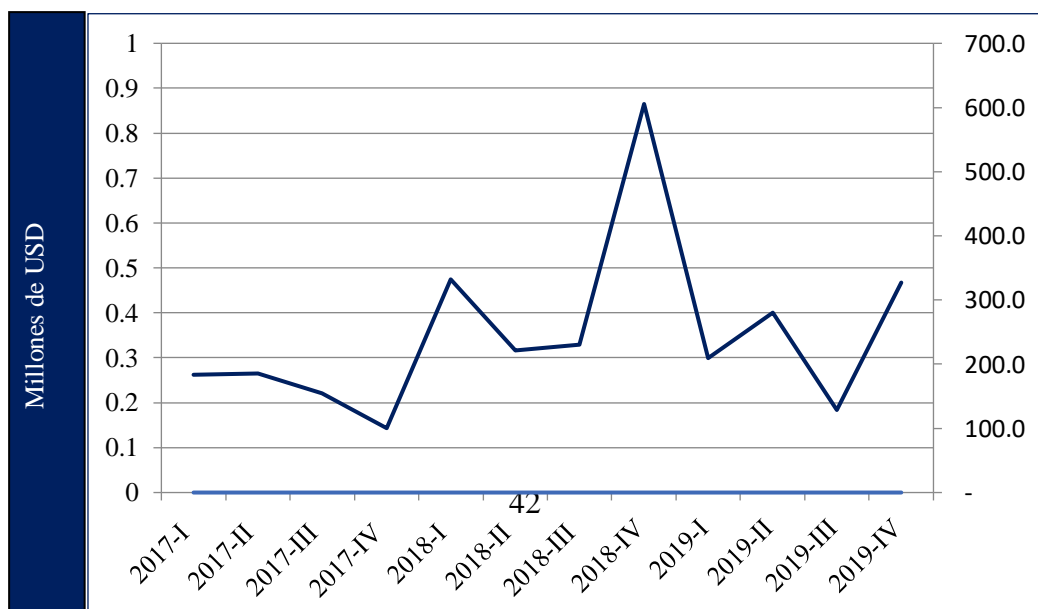
Fuente: Banco Central del Ecuador (2020)

Un asunto que sin duda se debe dejar pasar, es el hecho de que a partir del año 2016, la inversión privada superó a la inversión pública. Este es un hecho muy importante porque la tendencia, a lo largo de los años, siempre había consistido en que la inversión pública superaba a la privada como lo muestra el cuadro a continuación.

Sin embargo, lo que compete a este análisis son los años 2017, 2018 y 2019. Así que, prestando especial atención a estos años, se puede apreciar que ha existido un claro aumento de la inversión privada respecto de la pública. Se podría inferir que los incentivos contenidos en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo motivaron de alguna manera a los inversionistas. De todas maneras, desde lo discursivo el gobierno planteó la idea de que la inversión privada aumente, y en efecto, sí se dio.

No se puede dejar de analizar los datos concernientes a la inversión extranjera directa. Parte de los incentivos están relacionados con la IED, como la exoneración al impuesto a la salida de divisas. La gráfica que se presenta a continuación contiene datos tomados del Banco Central del Ecuador respecto de la IED y su evolución en el tiempo dentro del período acordado de estudio.

Gráfico 2. Gráfica Inversión Extranjera Directa



Fuente: Banco Central del Ecuador (2020)

Se puede apreciar que llegando al último trimestre del año 2018 (año en el que se publicó la ley en el R.O), empezó a aumentar en gran manera la inversión extranjera directa en el país. De hecho, dentro del lapso comprendido entre el último trimestre del 2018 y el primero del 2019, se puede apreciar un creciente aumento de la IED. Sin embargo, en los trimestres siguientes la IED se desploma. Este crecimiento no se mantuvo en el tiempo, no fue constante. Fielmente, en el último trimestre del año 2019, la IED vuelve a crecer, no de manera significativa, mas sí representa un aumento que se debe destacar.

Ciertamente, en la economía pueden incidir varios factores que motiven lo que se analizó en las gráficas expuestas. Sin embargo, lo que se pretende estudiar es si el gobierno cumplió con la meta que se propuso al crear la Ley para el Fomento Productivo. Uno de los objetivos del gobierno fue el aumento de la inversión privada nacional y extranjera; y en cierta medida alcanzó estas metas, como se logró apreciar en las gráficas expuestas.

La gran pregunta es ahora: ¿Qué se logró con tal inversión? Para responder a la misma, también se deben analizar dos cuestiones adicionales: la generación de empleo y la problemática fiscal.

2.2.2 La generación de empleo

Cuadro 5. Generación de empleo

	dic-2017	dic-2018	dic-2019
Población en Edad de Trabajar	11.937.928	12.239.023	12.402.565
Población Económicamente Activa	8.086.048	8.027.130	8.099.030
Población con Empleo	7.712.177	7.731.032	7.787.896
Empleo Adecuado/Pleno	3.417.483	3.262.079	3.146.297
Subempleo	1.602.909	1.323.724	1.440.983
Empleo No Remunerado	727.778	798.391	884.617
Otro Empleo No Pleno	1.951.060	2.313.023	2.268.077
Empleo No Clasificado	12.947	33.814	47.923
Desempleo	373.871	296.097	311.134
Población Económicamente Inactiva	3.851.880	4.211.893	4.303.535

Fuente: INEC-ENEMDU 2017, 2018, 2019.

Para analizar la tabla que se acaba de presentar, se deben revisar algunas de las definiciones que se encuentran en la ficha técnica elaborada por la ENEMDU. Es así, que empleo adecuado se encuentra definido de la siguiente manera: “*personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana,*

independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales (ENEMDU, 2018)”.

¿Por qué el enfoque en esta definición? Porque la clase de empleo que la Ley para el Fomento Productivo promete, es empleo adecuado. Asimismo lo confirmó el Director de Políticas de Inversión durante la entrevista que concedió a esta investigación. Así que si se estudia el empleo en este contexto, es el empleo pleno el que se debe analizar. Por tal razón, dentro de la tabla se encuentran señalados con un recuadro estos datos.

Como se puede apreciar, el empleo adecuado no ha aumentado, más bien ha ido disminuyendo a través del tiempo. No se niega que puedan existir causas externas que motiven estas cifras en descenso. Sin embargo, por tal misma razón, es que no se debe pensar que el aumento de la inversión necesariamente generará empleo, y con el empleo consumo, y con el consumo crecimiento. Que la inversión privada crezca, tal como se evidenció en gráficas anteriores, no garantiza el aumento del empleo.

Lo que sucede aquí se puede deber a varias razones. Es importante tomar en cuenta que las inversiones que hoy en día se realizan, comprenden un nivel de tecnología bastante significativo. Muchas de las inversiones que se realizan actualmente son tan avanzadas y sofisticadas que no necesitan mano de obra, sino que cuentan con la maquinaria y tecnología necesaria para prescindir de obreros.

Lamentablemente, no se puede identificar cuántos empleos han sido generados como producto de esta ley debido a que no existe mecanismo de seguimiento para las empresas que se están beneficiando de los incentivos. El parámetro de cumplimiento de generación de empleo, solamente puede ser objeto de seguimiento si la empresa firma un Contrato de Inversión con el Estado. Sin embargo, para gozar de los beneficios

tributarios de la Ley para el Fomento Productivo, no es necesaria la firma de un Contrato de Inversión, sino que son beneficios que se adquieren por ley.

El hecho de que no exista registro alguno de cuántos empleos se generaron partir de la ley, es prueba de cuán poco interesado está el gobierno en este aspecto. Es claro que no hubo una eficaz planificación al momento de expedir la ley, sino que el gobierno se sometió a los mandatos del FMI expresados en su carta de intención. La ley se expidió por cumplir con las demandas de este organismo supranacional sin realizar ningún cálculo anterior.

Además, es importante entender cuánto empleo exige que se genere la Ley para el Fomento Productivo de acuerdo al tamaño de la inversión. Por tal motivo se ha decidido colocar un cuadro explicativo con los montos de inversión y el empleo que se espera generar de acuerdo a dichos montos, para el caso de las empresas existentes como para empresas nuevas. Toda esta información se obtuvo del Reglamento de la Ley y de las definiciones que el Código Orgánico de la Producción (COPCI) respecto del tamaño de una empresa.

Cuadro 6. Generación de empleo para empresas existentes

Tamaño de la empresa	Ventas o ingresos brutos anuales	# Trabajadores existentes	Generación de empleo
Micro Empresa	≤ USD \$300.000	1-9	Incrementar un empleado adicional al registrado en el periodo anual anterior de la inversión y mantenerlo durante todo el periodo del beneficio tributario
Pequeña Empresa	USD \$300.001 - USD \$1'000.000	10-49	
Mediana Empresa	USD \$1'000.001 - USD \$5'000.000	50-199	

Grandes Empresas	\geq USD \$5'000.001	\geq 200	Incrementar en un 3% su nómina en relación al ejercicio fiscal anterior a la inversión y mantenerlo durante todo el periodo del beneficio tributario.
-----------------------------	------------------------	------------	--

Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Respecto de las empresas nuevas, la ley manda: “*serán categorizadas luego del primer ejercicio fiscal en el que generen ingresos operacionales, y se les exigirá generar gradualmente empleo neto en al menos los montos mínimos determinados para cada categoría* (Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, 2018).”

La generación de un solo empleo, como condición para el goce de los incentivos, parece ser insuficiente. Además, se debe tomar en cuenta que la ley permite la excepcionalidad de la generación de empleo en casos específicos. De hecho, es el Comité Estratégico de para la Promoción y Atracción de Inversiones (CEPAI) el órgano competente que analiza los casos individualmente para eximir a las inversionistas de esta condición, en el caso de la misma logre justificar de una manera ben fundamentada la razón por la que no puede generar el empleo, que por ley tiene que crear.

El gobierno se planteó como meta la generación de empleo. Sin embargo, nunca realizó una estimación de cuántos empleos esperaba generar con este fomento a la inversión. Dado el simple hecho de que existe una cláusula de excepcionalidad de

generación de empleo, se puede llegar a pensar que realmente esta no fue una prioridad para el gobierno ecuatoriano al promover esta ley. Esta idea se reafirma cuando se analiza que los órganos que componen el CEPAI son: el Ministerio de Economía y Finanzas, Planifica Ecuador (anterior SENPLADES), Cancillería y el Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

El CEPAI puede tener invitados en su mesa. Uno de los órganos que ha estado muy presente, ha sido el Servicio de Rentas Internas (SRI), debido a que otorgar estos beneficios a los inversionistas representa un gran sacrificio fiscal. Sin embargo, nunca se ha considerado incluir al Ministerio de Trabajo, por ejemplo, en dicho Comité. Por tal motivo, se puede llegar a pesar que la generación de empleo, a pesar de estar muy presente en el discurso, nunca fue una verdadera prioridad para el gobierno.

Cuando se entrevistó al Director de Políticas de Inversión del gobierno respecto de invitar al Ministerio de Trabajo a las reuniones del CEPAI, su respuesta fue que los proyectos son privados, por lo que agregar más actores complicaría los acuerdos entre el gobierno y los inversionistas privados. Lo que mencionó fue lo siguiente: “Es complejo llegar a un acuerdo hoy por hoy, si se mete al Ministerio de Trabajo, se debe considerar que es un actor que va a ver de manera distinta un proyecto que es 100% privado.”

2.2.3. El análisis fiscal y el costo social

La exoneración al impuesto a la renta para las empresas inversionistas existentes se puede calcular de acuerdo a dos métodos: a) Centro de costos separados: Diferenciar en su contabilidad los valores de activos, pasivos, ingresos, costos y gastos, de la inversión nueva de la cual la utilidad resultante es exonerada en un 100% de Impuesto a la Renta; b) Fórmula de exoneración: Dividir el valor de la Nueva Inversión Productiva para el Total de activos fijos brutos revaluados, y multiplicar el valor obtenido por la Tarifa de Impuesto a la Renta, corresponde a la tarifa de impuesto a la renta aplicable a la fecha de la declaración.

A continuación, un ejemplo de cómo una inversionista se puede beneficiar de este incentivo tributario:

Cuadro 7. Ejemplo inversión-exoneración

Cronograma de Inversión		
Año	2019	2020
Nueva Inversión Productiva	USD 2' 270.000	USD 2'000.000

	Año 2019	Año 2020 acumulada
Nueva Inversión Productiva	USD 2'270.00	USD 4'270.000
Total Activos Fijos Revaluados	USD 9'937.794,85	USD 12'207.794,85
Tarifa IR vigente	25%	25%
Reducción en tarifa aplicable	6%	9%
Nueva Tarifa IR	19%	16%
Base imponible ejercicio fiscal	USD 700.000	USD 735.000
IR causado	USD 135.026,34	USD 119.478,56

Ahorro

USD 39.973,66

USD 64.271,44

Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

El sacrificio fiscal que el Estado realiza al conceder tan potentes incentivos es bastante alto. Es por tal misma razón que el SRI es un miembro activo dentro del CEPAI a pesar de ser solamente una institución que asiste a las reuniones como invitado. Es el SRI quien aporta una visión técnica sobre las exoneraciones. De hecho, fue el SRI la institución que generó una alerta al CEPAI debido a que tales exoneraciones al Impuesto a la Renta llegaron a afectar al Presupuesto General del Estado.

Cualquier persona podría cuestionarse, por qué 12 años, por qué 15 años o por qué 20 años. ¿De qué manera se escogieron estos años de exoneración? Y la respuesta es realmente muy simple. No existe una razón técnica que justifique aquello. El Director de Políticas de Inversión afirmó que el mayor error que tiene esta ley es que no existió un verdadero parámetro de cálculo del sacrificio tributario. El entrevistado mencionó: “No hay un sustento económico ni lógico que motive esos números” (refiriéndose a los años de exoneración del IR).

No hubo cálculo alguno respecto de cómo esta ley podía afectar al fisco, pero tampoco se desarrolló un mecanismo posterior a la creación a la ley para estimar lo que el gobierno ecuatoriano está dejando de percibir al otorgar tales beneficios tributarios. No existe mecanismo de control alguno sobre el impacto que esta ley está teniendo sobre la economía del país.

El problema radica en que se les está otorgando de 8 a 20 años de exoneración al Impuesto a la Renta a las empresas inversionistas, mientras se han dado recortes presupuestarios a otros sectores importantes de la economía como la educación, la salud, obras públicas e incluso el intento de eliminación de subsidios de combustibles. Se están sacrificando importantes sectores sociales de la economía a causa de satisfacer a las élites económicas del país a través de todos estos beneficios tributarios.

A continuación un cuadro explicativo respecto del gasto corriente del Estado, gasto que incluye gastos en personal (Educación, Salud, Defensa Nacional, Policía Nacional y CNJ), Bonos DH, Joaquín Gallegos Lara, niños y niñas, adolescentes en situaciones de orfandad, Emergencia Sanitaria Pensiones adultos mayores, personas con capacidades especiales, Transferencias a la Seguridad Social (IESS, ISSFA, ESSPOL), entre otros gastos.

Cuadro 8. Total gasto corriente (Millones de USD)

Total Gasto Corriente	
2017	19.175,38
2018	20.924,80
2019	10.726,38

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

No solo el gasto corriente ha disminuido, pero el gasto de inversión también se ha reducido. Poner atención a estas cifras es realmente importante porque dentro de estos gastos se encuentran las obras públicas.

Cuadro 9. Total gasto de inversión

	Total Gasto de Inversión
2017	4.490,89
2018	3.910,47
2019	541,32

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Cuadro 10. Total gasto en obras públicas

	Gasto en Obras Públicas
2017	1.848,36
2018	880,97
2019	110,78

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Por otro lado, los sectores más importantes del país han sido descuidados: la salud y la educación. El cálculo racional que el gobierno realizó en cuanto a la manera en que ha decidido manejar su presupuesto es muy cuestionable. No existe coherencia alguna al momento de entregar tan potentes exoneraciones de impuestos a empresarios, mientras se deja de invertir en escuelas y hospitales para quienes, históricamente, han tenido poco acceso a los mismos.

Cuadro 11. Total gasto en salud (Millones de USD)

Gasto Total Salud	
2017	2.779
2018	3.573,12
2019	2.853,24

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Cuadro 12. Total gasto en educación (Millones de USD)

Gasto Total Educación	
2017	5.198
2018	5.718,51
2019	2.908,11

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

CONCLUSIONES

La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal es un claro ejemplo de la concepción del poder que desarrolla Robert Cox, ya que esta ley representa uno de los tantos instrumentos mediante los cuales las potencias ejercen su hegemonía sobre los países menos desarrollados. Estados Unidos mediante su agente multilateral, el FMI, ha

llegado a ejercer su rol de hegemón sobre el Ecuador al comprometerlo mediante una carta de intención a crear esta ley.

La ley nació como un proyecto desde el ejecutivo con el objetivo de dinamizar la economía, fomentar la inversión y el empleo, así como mantener estabilidad fiscal. Estas metas que parecen estar interrelacionadas dentro de esta ley hacen pensar que si existe inversión privada, cuasi automáticamente se genera empleo. Sin embargo, se demostró en esta investigación que la mera presencia de inversión privada no genera empleo. Si bien es cierto, que gracias a esta ley sí se dio un aumento significativo en la inversión privada dentro del país, no se llegaron a generar los empleos adecuados, que se creyeron vendrían con esta inversión.

La inversión extranjera directa también aumentó. Sin embargo, gracias al incentivo que la ley, la exoneración al Impuesto a la Salida de Divisas, es muy poco probable que esas rentas permanezcan dentro del país. Como resultado, se tiene una ley que se ha llegado en convertir en una herramienta para que las inversionistas extranjeras puedan sacar libremente el dinero del país. Esto es precisamente lo que menciona Arturo Escobar (2007), el problema no es la inversión extranjera, sino las condiciones bajo las cuales los países menos desarrollados la aceptan.

Para Collier (2011), las condiciones para que un país pobre llegue a la prosperidad es que existan recursos naturales, tecnología y una buena regulación. De solo contar con los recursos naturales pero no una tecnología (que llega con la inversión extranjera), se tendría como resultado la inanición. ¿Pero qué sucede cuando existen recursos naturales, la tecnología necesaria gracias a la inversión privada y una regulación pobre? La respuesta es simple para Collier: saqueo.

La ley en su contenido comprende metas que el discurso neoliberal de la economía promueve como la inversión privada, las remisiones de intereses a los agentes privados y sinnúmero de beneficios tributarios y arancelarios para este mismo sector. Mientras, el sector público se descuidó. Esto se demostró con los análisis del gasto público del gobierno ecuatoriano durante los años a analizados: 2017, 2018 y 2019, que corresponde al año previo a la creación de la ley, al año de la creación de la ley y al año posterior a la creación de la ley respectivamente.

Es bastante cuestionable que se le pueda exonerar a una empresa inversionista de 8 a 20 años de exoneración de impuesto a la renta, mientras se deja de gastar en sectores tan importantes como la salud y la educación, y mientras se deja de invertir en obras públicas para ciudadanos que se encuentran en la pobreza o en la pobreza extrema. Es así, que esta ley permite ver claramente las prioridades que tuvo el gobierno de Lenin Moreno.

Joseph Stiglitz (2001) afirmó que quienes reciben protagonismo al momento de negociar un acuerdo con el FMI, son los ministros de finanzas y los que dirigen los bancos centrales del país. Como resultado de esto, las políticas que se impulsan en tales acuerdos llegan a reflejar los intereses de las élites del país, dejando afuera lo que ministros de trabajo y representantes de sindicatos tienen para decir. Esto sin duda se dio en el caso ecuatoriano: el acuerdo con el FMI trajo como resultado una ley que terminó por beneficiar a un grupo reducido de actores.

Para Stiglitz (2011), las recetas del FMI, y en este caso la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, solo proveen incentivos para la creación y acumulación de riqueza y grandes movimientos de capital al exterior. Esta afirmación encaja con lo estudiado respecto de esta ley. Los incentivos que contiene esta la Ley Orgánica para el Fomento

Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal promueven la acumulación de los ingresos en pocas manos y la salida de divisas del país. Además, ha causado que, por causa de beneficiar a este reducido número de sectores empresariales, se sacrifique a los sectores sociales más importantes de la economía; porque el desarrollo no es que el PIB aumente respecto del año anterior, sino que lo que se generó se pueda distribuir.

REFERENCIAS

- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.* (2010).
- Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.* (2018).
- Banco Central del Ecuador. (2021). *Cuentas Nacionales Banco Central del Ecuador.* Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indiceFBKF.htm>
- Cámara de Comercio Guayaquil. (2017). *Proforma del Presupuesto General del Estado 2017.* Obtenido de <https://www.lacamara.org/website/wp->

content/uploads/2017/03/REG-1.5.1-1-IPE-198-Proforma-del-Presupuesto-General-del-Estado-2017.pdf

- Chang, H.-J. (2007). *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. España: ISBN.
- Collier, P. (2011). *The Plundered Planet*. Oxford: OXFORD UNIV PR.
- Cox, R. W. (1969). *International Organisation: World Politics*. London: Macmillan.
- Cox, R. W. (1979). Ideologies and the New Economic Order. *International Organization*, 33(2), 257-302.
- Cox, R. W. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- Cox, R. W. (Octubre de 2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, 24.
- Cox, R. W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*(31).
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Nebraska: Sage Publications.
- Crisis. (18 de Noviembre de 2018). *Proforma 2019 quita dinero a salud y educación*. Obtenido de <https://www.revistacrisis.com/editorial/proforma-2019-quita-dinero-salud-y-educacion>
- ENEMDU. (2018). *Ecuador en Cifras*. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/122018_Presentacion_Mercado%20Laboral.pdf
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: Construcción y deconstrucción del Desarrollo*. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Friedman, T. L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree*. Picador Paper.
- Heijman, W. J. (1991). Depletable resources and the economy. En W. J. Heijman, *Economic Growth*. Wageningen Economic Studies. Obtenido de https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-011-5038-5_14
- Hidalgo Capitán, A. L. (2011). La gobernanza económica mundial. En A. L. Hidalgo Capitán, *Economía Política Global* (págs. 51-81). Editorial Académica Española.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). *INEC*. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-diciembre-2019/https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/122018_Presentacion_Mercado%20Laboral.pdf

- Jiménez Encalada, S. (2019). *Políticas neoliberales en el gobierno de Lenín Moreno*.
Obtenido de <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/20118>
- Landman, T. (2011). *Política Comparada: Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. (C. Luengo, Trad.) Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Proforma Presupuestaria 2018*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Justificativo-Proforma-Presupuestaria-2018.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2020). *Informe Presupuesto General del Estado*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/28092020-Informe-semestral-ejecucion-2020-CNV6-RL.pdf#:~:text=%E2%80%9CEI%20Presupuesto%20General%20del%20Estado,p%C3%BAblicas%20y%20los%20gobiernos%20aut%C3%B3nomos>
- Observatorio Gasto Público. (11 de Diciembre de 2017). *Observatorio Gasto Público*.
- Sachs, J. D., & Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. Estado de México: Prentice Hall Hispaoamericana S.A.
- Stiglitz, J. (2002). *El Malestar de la Globalización*. Madrid: Santillana Ediciones.
- Stiglitz, J. (Junio de 2011). Interview with Joseph Stiglitz. *Global Policy Forum*. (L. Komisar, Entrevistador)