

ECONOMÍA Y FINANZAS

# DEL FONDO MONETARIO AL FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA: propuestas para revertir los impactos de la pandemia y ajuste sobre la desnutrición y el hambre

Dra. Wilma Salgado Tamayo  
Noviembre 2021



## ECONOMÍA Y FINANZAS

# DEL FONDO MONETARIO AL FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA: propuestas para revertir los impactos de la pandemia y ajuste sobre la desnutrición y el hambre

**Dra. Wilma Salgado Tamayo**



Las condiciones de vida de la población ecuatoriana venían deteriorándose mucho antes de la pandemia del COVID-19, como consecuencia del débil crecimiento de la economía registrado a partir de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial en 2014 –crecimiento económico de apenas el 0.1 % en 2015 e incluso contracción del 1.2 % en 2016–. En términos per cápita, el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2015 y 2019 fue del 0.5 %, inferior al aumento de la población, estimado en 1.8 % anual.



Al recuperarse el precio del petróleo en 2017, la economía también lo hizo: creció al 2.4 %; y más lento en 2018, al 1.3 %, pero en 2019, como resultado de las políticas contractivas aplicadas en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado, suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en marzo de 2019, la economía retornó al estancamiento, incluso con signos recesivos. El propio FMI había previsto, mucho antes de la pandemia, que Ecuador enfrentaría una contracción de 0.5 % en 2019, con un magro crecimiento de 0.2 % para 2020 (infobae, 2019).



Contrario a lo que ocurrió en otros países como respuesta a la pandemia, Ecuador optó por profundizar la austeridad fiscal, reduciendo el gasto público en salud y educación. En cambio, priorizó el pago de la deuda externa. Las consecuencias están a la vista. Por un lado, las grandes empresas se han beneficiado de mayores exoneraciones tributarias. Por otro, la disminución en el gasto y la inversión pública frenan el dinamismo económico, se pierden empleos adecuados, caen los ingresos familiares, se contrae la demanda y se reduce el mercado interno, afectando la demanda de las empresas.



El gobierno ecuatoriano, al insistir con estas medidas de ajuste, se arriesga a que luego de la pandemia del COVID-19 ocurra una de hambre en el país. Estimaciones de Unicef indican que, a causa de la pandemia, 3.1 millones de infantes y adolescentes en Ecuador caerían en pobreza multidimensional, sumado a las ya elevadas tasas de incidencia de pobreza (32.4 %) y pobreza extrema (14.9 %).



El presente documento plantea alternativas viables para revertir estas tendencias. Una de ellas, el Fondo de Garantía Alimentaria, apoyaría a los pequeños productores de alimentos, a la vez que permitiría una reactivación económica justa, revirtiendo las condiciones de inseguridad alimentaria, moderada o severa, que afectan a casi el 60 % de la población.

# Contenido

<b>1.</b>	<b>LA PEOR RECESIÓN DE LA POSGUERRA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL</b> .....	5
-	Cuestionamiento del paradigma neoliberal: privatización de ganancias, socialización de pérdidas y profundización de brechas .....	5
-	Intervención de los Estados sin precedentes históricos: única respuesta efectiva .....	6
-	Gobierno ecuatoriano aprovechó el confinamiento para profundizar el neoliberalismo .....	6
-	Gobierno cayó en mora con proveedores del Estado .....	7
-	Gobierno privilegió el pago de la deuda externa a pesar de la emergencia sanitaria .....	7
<b>2.</b>	<b>CONTRADICCIONES ENTRE EL DISCURSO Y LAS PRÁCTICAS DEL FMI</b> .....	8
-	Inconsistencia del FMI no solamente en el caso ecuatoriano.....	8
-	Políticas del FMI afectan a las clases medias y populares mientras benefician a las grandes empresas .....	8
<b>3.</b>	<b>LEYES APROBADAS EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS CON EL FMI</b> .....	10
-	Contenido fundamental de la Ley orgánica para el reordenamiento de las finanzas públicas .....	10
-	Ley orgánica de apoyo humanitario .....	10
-	Ley de defensa de la dolarización .....	11

<b>4.</b>	<b>ECUADOR A CONTRACORRIENTE</b> .....	13
	- El nuevo acuerdo de facilidad extendida con el FMI: más de lo mismo .....	13
<b>5.</b>	<b>IMPACTOS DE LA PANDEMIA Y LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO SOBRE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA</b> .....	14
	- Aumento del desempleo y el subempleo .....	14
	- Se acentúan profundas brechas económicas y sociales .....	16
	- Aumento de la inseguridad alimentaria: desnutrición infantil y anemia .....	19
<b>6.</b>	<b>RELACIÓN ENTRE DESNUTRICIÓN INFANTIL CRÓNICA Y POBREZA</b> .....	20
<b>7.</b>	<b>PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA</b> .....	21
	- Beneficios del Fondo de Garantía Alimentaria .....	21
<b>8.</b>	<b>A MODO DE CONCLUSIÓN: EL FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA ES FINANCIABLE Y VIABLE</b> .....	24
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	25

# 1.

## LA PEOR RECESIÓN DE LA POSGUERRA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

El COVID-19 y las medidas tomadas en la mayor parte de países del mundo para combatirlo –incluido el confinamiento y el cierre de actividades productivas, comerciales e incluso de las fronteras– dieron un golpe mortal a la economía mundial, empujándola a la peor recesión de la posguerra. Incluso, ha sido considerada similar a la Gran Depresión de la década de 1930 y ha generado un impacto devastador sobre el mercado laboral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que en el segundo trimestre de 2020, se habrían perdido 305 millones de empleos a tiempo completo en todo el mundo (OIT, 2020: 4). La OIT advirtió también que:

*más de 2 000 millones de personas en el mundo trabajan en la economía informal, en empleos caracterizados por una falta de protección básica, incluida la cobertura de protección social... Muchos de ellos no tienen la posibilidad de trabajar a distancia desde sus hogares. Permanecer en casa significa perder su empleo y, sin ingresos, no tienen acceso a alimentos (OIT, 2020: 8).*

El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas advirtió que “10 millones de personas más podrían ser empujadas a la pobreza y al hambre en 11 países de la región [América Latina y el Caribe]” (Noticias ONU, 2020). Con ello, el número de personas en situación de pobreza y de hambre ascendería a alrededor de 14 millones, “siendo vital que se brinde asistencia alimentaria a las personas vulnerables en la región, para evitar que la pandemia COVID-19 se convierta en una pandemia de hambre” (Noticias ONU, 2020).

### CUESTIONAMIENTO DEL PARADIGMA NEOLIBERAL: PRIVATIZACIÓN DE GANANCIAS, SOCIALIZACIÓN DE PÉRDIDAS Y PROFUNDIZACIÓN DE BRECHAS

El coronavirus dio lugar a un profundo cuestionamiento del paradigma neoliberal dominante. Este ha estado vigente por lo menos en los últimos cuarenta años, impulsando la reducción del tamaño del Estado y de su capacidad reguladora; también, ha fomentado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales incluso a nivel internacional.

El sector privado ha exigido la no injerencia del Estado en las épocas de auge de la economía para evitar su interferencia con el proceso de acumulación de capital. No obstante, ha reclamado su máxima intervención en las reiteradas crisis que se han registrado desde la vigencia del neoliberalismo, para que se encargue de la socialización de las pérdidas; esto es su transferencia al conjunto de la población. Privatización de las ganancias –en las épocas de auge y crecimiento–, socialización de las pérdidas –en crisis– han constituido importantes mecanismos para profundizar las brechas entre los pequeños grupos de población cada vez más rica y las masas cada vez más empobrecidas. En otras palabras, el neoliberalismo puso en operación mecanismos de hiper concentración de la riqueza y de exclusión de una masa creciente de población día tras día más empobrecida. Según Oxfam (2020b), “los 2 153 milmillonarios que hay en el mundo poseen más riqueza que 4 600 millones de personas (un 60 % de la población mundial)”.



Los mecanismos de concentración de la riqueza continuaron operando durante la pandemia de 2020, a tal punto que, en abril 2021, Oxfam informó que:

*El número de personas con una fortuna de USD 1 000 millones o superior en la lista anual de Forbes registró “una explosión” hasta llegar a un número sin precedentes: 2 755 personas en 2021, 600 más que hace un año” (BBC, 2021).*

Más aún en América Latina:

*las élites económicas de la región han ampliado su patrimonio en USD 48 200 millones, un 17 % más que antes de la aparición del coronavirus... En el otro extremo, la recesión económica en el continente puede provocar que hasta 52 millones de personas caigan en la pobreza y 40 millones pierdan sus empleos, lo que supondría un retroceso de 15 años para la región (El País, 2020).*

## INTERVENCIÓN DE LOS ESTADOS SIN PRECEDENTES HISTÓRICOS: ÚNICA RESPUESTA EFECTIVA

La crisis provocada por el coronavirus ha forzado a reconocer que la única respuesta efectiva está en la mano visible del Estado, con injerencias de una magnitud no registrada en crisis anteriores. En efecto, los Bancos Centrales y los gobiernos, en especial, de los países industrializados, vienen interviniendo desde marzo de 2020, en forma masiva en los mercados, inyectando recursos financieros, tratando de evitar las quiebras empresariales y salvando los empleos, prácticamente, en todos los sectores económicos. De hecho, Estados Unidos puso en operación el paquete más grande del mundo de USD 2 millones de millones (CNW, 2020). Esto equivale a prácticamente el triple del paquete de estímulo luego de la crisis de 2008; además, el presidente Biden firmó un paquete adicional de USD 1.9 millones de millones, el 11 de marzo de 2021, con dos objetivos principales: garantizar la alimentación de los estadounidenses y proteger el empleo y a los trabajadores (Salido, 2021). El paquete incluyó un Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria, orientada a garantizar la alimentación de la población, en especial la de los menores en edad escolar. La medida incluye la entrega de cheques de USD 1 400 por persona con un tope de ingresos y USD 3 000 o 3 600 para niños, dependiendo de su edad. Los trabajadores desempleados continuarán recibiendo pagos del gobierno nacional de USD 300 a la semana hasta principios de septiembre de 2021, además de la asistencia estatal. Los gobiernos estatales y municipales recibirán USD 350 000 millones en fondos de emergencia; y, USD 440 000 millones se destinarán a ayudas para las comunidades, además de fondos para la reapertura de las escuelas. También se contemplaron USD miles de millones para subvenciones y programas de préstamos

para pequeñas empresas, además de miles de millones para continuar con los programas de distribución de vacunas y pruebas de detección del COVID-19 (Smialek, 2021).

En resumen, los USD 1.9 millones de millones del paquete de ayudas impulsados por el presidente Biden, que se añade al Programa de USD 2 millones de millones promovidos por su predecesor incluyen un Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria, cheques para toda la población –excepto los adultos de mayores ingresos–, USD 350 mil millones de ayuda a gobiernos estatales y municipales, ayudas para las empresas afectadas por la crisis. Asimismo, contempla fondos para pruebas y vacunas que permitan detener el avance de la pandemia.

La Comisión Europea aprobó, en un primer momento, en abril de 2020, un paquete de rescate económico de EUR 540 mil millones para asistir a Estados, empresas y trabajadores afectados por la pandemia de COVID-19 (infobae, 2020); más tarde, en julio, volvió a aprobar otro por EUR 750 mil millones para un plan de recuperación, más EUR 1 074 billones para los presupuestos de los próximos siete años. Esos EUR 750 mil millones estuvieron compuestos por EUR 390 mil millones en transferencias o ayudas directas no reembolsables (los beneficiarios no tienen que devolver los recursos recibidos) y EUR 360 000 millones en forma de créditos (La Vanguardia, 2020). A estos paquetes de rescate puestos en operación por la Comisión Europea se añaden los entregados por cada país miembro (Parlamento Europeo, 2020).

A nivel mundial, se han impulsado paquetes de estímulo de diferentes magnitudes. Incluso nuestro vecino, Perú, puso en operación el mayor en la región: inicialmente, este equivalía al 12 % del PIB, pero que ascendió al 17 % en junio de 2020 (Blasco, 2020). A pesar de esto, la política de ortodoxia económica aplicada en dicho país, con años de macroeconomía saneada, no garantizó un sistema de alimentación y salud para atender las necesidades de la población. Perú es el segundo país de la región con mayores índices de contagio y muertes por coronavirus, después de Brasil.

## GOBIERNO ECUATORIANO APROVECHÓ EL CONFINAMIENTO PARA PROFUNDIZAR EL NEOLIBERALISMO

El 16 de marzo 2020, el gobierno nacional decretó estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano, con el propósito de contener la transmisión del coronavirus. Incluyó, entre otras medidas, “la suspensión total de la jornada laboral presencial del sector público y privado a partir del martes 17 de marzo” (Secretaría General de la Presidencia, 2020). El estado de excepción implicó también la restricción de varios derechos ciudadanos como el de asociación, reunión y libre tránsito; esto es el confinamiento dentro de las casas.

El gobierno nacional aprovechó dicho confinamiento para poner en vigencia leyes y medidas impopulares, acordadas en el programa suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI); como el decreto ejecutivo 1054, que fue firmado por el presidente el 19 de mayo 2020. Mediante dicho documento se impusieron precios de mercado para los combustibles, esto es, se eliminaron los subsidios a los combustibles (Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, 2020). Dicha impopular medida había provocado una masiva movilización ciudadana en octubre 2019, obligando al gobierno a dejarla sin efecto. La eliminación de los subsidios a los combustibles está contemplada en el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional, en marzo de 2019; busca garantizar la generación y extracción de excedentes financieros para cumplir con el pago del servicio de la deuda pública. Este ha sido el objetivo fundamental de la política económica.

## GOBIERNO CAYÓ EN MORA CON PROVEEDORES DEL ESTADO

Mientras en el resto del mundo los gobiernos inyectaron grandes sumas de recursos financieros para contrarrestar los efectos de la pandemia, en Ecuador, el gobierno anunció, el 25 de mayo de 2020, la puesta en operación de una línea de crédito "Reactídate Ecuador", por USD 1 153 millones (1.1 % del PIB) para apoyar a micro, pequeñas y medianas empresas afectadas por la emergencia sanitaria del coronavirus. Hasta el 13 de abril de 2021, casi un año más tarde, apenas se habían desembolsado USD 99 millones (0.09 % del PIB), frente al 17 % del PIB en Perú, el 10 % en Colombia o el 14 % en Chile (ABC, 2021).

Más aún, en lugar de canalizar apoyo financiero para las empresas, el gobierno incurrió en atrasos en el pago a pequeños y medianos proveedores del Estado, deteriorando su situación económica, obligándolos a tomar deudas más caras o incluso empujándolos a la quiebra. Al 13 de octubre de 2020, el monto de los atrasos ascendía a USD 2 946 millones (2.9 % del PIB) (El Comercio, 2020b). Esto es prácticamente treinta veces el monto del crédito efectivamente desembolsado del programa Reactídate Ecuador.

## GOBIERNO PRIVILEGIÓ EL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA A PESAR DE LA EMERGENCIA SANITARIA

En plena crisis sanitaria, mientras la población moría en las calles de Guayaquil por falta de atención básica frente a la pandemia y el personal de salud demandaba

insumos y equipos de bioseguridad básicos para evitar los contagios, **el gobierno nacional privilegió el pago del servicio de la deuda pública a los acreedores externos. Pagó a sus socios locales, tenedores de papeles de deuda.**

En efecto, entre febrero y abril 2020, el gobierno ecuatoriano realizó pagos anticipados por operaciones que todavía no vencían a los tenedores de bonos Goldman Sachs y Credit Suisse, por USD 1 324 millones<sup>1</sup>. Hay un agravante: dicho pago se hizo por el 100 % del valor nominal de los bonos, cuando en el mercado secundario su cotización había caído incluso hasta en un 20 % del valor nominal, esto es a USD 0,20.

La caída estrepitosa de la cotización de los bonos en el mercado secundario se debió a la negativa del FMI de entregar a Ecuador la cuota a ser desembolsada en marzo, en plena pandemia, según las condiciones del Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito en marzo de 2019, por considerar que **el país no había cumplido con todos los compromisos asumidos en el Memorando de Entendimiento, en particular con la meta de Reservas Internacionales que cerraron en USD 3 397 millones, "pero la meta con el FMI era USD 4 734 millones. Asimismo, el déficit fiscal no podía superar los USD 3 400 millones, pero llegó a más de USD 4 000 millones"** (La Hora, 2020). Ni al FMI ni al gobierno de entonces les conmovieron los cadáveres de los afectados por COVID-19 en las calles de Guayaquil.

Aumentar el monto de las reservas internacionales y reducir el déficit fiscal, en plena pandemia, habría exigido una mayor austeridad fiscal: una reducción del gasto público, que en su mayor parte se destina a salud, educación y seguridad. Otra alternativa habría sido no pagar en forma anticipada a los tenedores de bonos de deuda pública o controlar la corrupción en los hospitales desatada durante la pandemia. Pero ni el FMI ni los analistas que defienden los intereses de los acreedores se plantean estas opciones. Ellos ven la austeridad fiscal como único mecanismo para reducir el déficit.

Los recursos de la Reserva Monetaria Internacional se colocan fuera del territorio nacional por el Banco Central, invertidos en instrumentos financieros que deben ser seguros, por lo general en compra de bonos del Tesoro Norteamericano o en papeles en Suiza. Así, en plena crisis sanitaria, el FMI suspendió el desembolso de una de las cuotas del crédito a Ecuador porque exigía mayor austeridad fiscal para generar excedentes financieros que sean colocados en Estados Unidos o en Suiza, —léase prestados— a un rendimiento cercano a cero y sin ninguna condición.

<sup>1</sup> La cifra habría ascendido a USD 1 982 millones, hasta junio de 2020. Ver "La renegociación de bonos soberanos del Ecuador" de Piedad

Mancero, artículo inédito con base en información de los boletines de deuda externa publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

## 2.

# CONTRADICCIONES ENTRE EL DISCURSO Y LAS PRÁCTICAS DEL FMI

El FMI suspendió el desembolso de una de las cuotas acordadas a Ecuador en plena pandemia, a pesar de que en sus publicaciones reconocía la necesidad de respaldar con liquidez a los países con déficits de financiamiento externo. Así, se evidencian las contradicciones en que incurre el FMI entre el discurso y la práctica, en su intervención en los países que suscriben acuerdos con dicha institución. Esto se constata en su Informe de perspectivas de la economía mundial de junio de 2020:

*Se necesita con urgencia liquidez de respaldo para los países que enfrentan crisis sanitarias y déficits de financiamiento externo, por ejemplo, mediante alivio de deuda y financiamiento a través de la red mundial de seguridad financiera (FMI, 2020b).*

Más aún, la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, declaró, tras una teleconferencia con los ministros de hacienda y gobernadores de bancos centrales del G-20, el 23 de marzo de 2020:

*Los costos humanos de la pandemia del coronavirus ya son inmensurables y es preciso que todos los países trabajen en colaboración para proteger a la gente y limitar el daño económico. Este es el momento de actuar con solidaridad... (FMI, 2020a: 1).*

Estas declaraciones muestran que la directora gerente del FMI estaba consciente de la necesidad de “proteger a la gente” de las consecuencias económicas y sociales de la crisis. Y es que esta ha sido calificada por los propios organismos internacionales como la más profunda de la posguerra, con un impacto devastador sobre el mercado laboral.

## INCONSISTENCIA DEL FMI NO SOLAMENTE EN EL CASO ECUATORIANO

Ecuador no ha sido el único país en donde el FMI ha mostrado inconsistencia entre su discurso y su práctica durante la pandemia. Un trabajo realizado por Oxfam (2020a) sobre el contenido de los compromisos asumidos por 81 países que suscribieron acuerdos con el FMI entre marzo y septiembre 2020 muestra que, sistemáticamente, el FMI exigió reducción del gasto público y del déficit fiscal en plena pandemia. Esto implicó despido

de empleados públicos, incluyendo personal de salud; congelamiento de las pensiones y reducción de la inversión pública. Esto profundiza la recesión económica, con el consecuente impacto sobre los ingresos de las familias, empobreciéndolas.

Se ha pedido a nueve países, incluidos Nigeria y Angola, que introduzcan o aumenten la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), que es regresivo, porque recae de manera desproporcionada sobre los pobres. Se ha pedido a 14 países, incluidos Lesoto, Túnez, Barbados y El Salvador, que congelen o reduzcan los salarios y los empleos del sector público, lo cual deteriora la atención a la salud en países que ya sufren de un servicio deficiente (CGET, 2021: 972).

Queda claro entonces que el empobrecimiento generalizado de la población en los países que han suscrito acuerdos con el FMI no es el resultado solamente de la pandemia. Este es consecuencia de las políticas instrumentadas por los gobiernos en el marco de los acuerdos con el FMI.

## POLÍTICAS DEL FMI AFECTAN A LAS CLASES MEDIAS Y POPULARES MIENTRAS BENEFICIAN A LAS GRANDES EMPRESAS

El gobierno ecuatoriano, en el marco de los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional –el Acuerdo de Servicio Ampliado de marzo de 2019 y el Acuerdo de Facilidad Extendida de Financiamiento suscrito el 30 de septiembre de 2020–, ha venido tomando medidas para financiar el déficit fiscal que afecta a la clase media y a los sectores populares: despido de empleados públicos, reducción de sus remuneraciones, impulso a reformas que deterioran las condiciones laborales de los trabajadores, eliminación de subsidios a los combustibles que de alguna manera benefician a la mayoría de la población.

En contraste, simultáneamente, ha aplicado políticas favorables a los grupos económicos y a las empresas transnacionales, como las remisiones de intereses, multas y recargos y amplias exoneraciones tributarias. Todas ellas han sido incluidas en la Ley de fomento de la producción, vigente desde agosto 2018, aprobada en el marco de las negociaciones con el FMI. Sus beneficios se concentraron en las 30 más grandes empresas, sobre todo transnacionales petroleras y telefónicas (Salgado, 2018).

El propio Ministerio de Finanzas estima que las exoneraciones tributarias incluidas en dicha Ley ascenderían en 2020 al 6.8 % del PIB (aproximadamente USD 7 mil millones). Adicionalmente, ni el FMI ni el gobierno se pronuncian sobre la elevada evasión fiscal, cuyo monto anual ascendería a USD 7.6 mil millones, concentrada en las grandes empresas, de acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) (*El Comercio*, 2021a).

Todas las medidas tomadas son de carácter recesivo. Al disminuir el gasto y la inversión pública, se reduce el ritmo de crecimiento de la economía, se pierden empleos adecuados, caen los ingresos de las familias. Entonces, se contrae la demanda interna de bienes y servicios y se reduce el tamaño del mercado interno, lo que afecta la demanda de las empresas que producen bienes o servicios para el mercado interno. Las débiles tasas de crecimiento del PIB o el estancamiento económico repercuten en forma negativa sobre el mercado laboral, perdiéndose empleos adecuados. El FMI y las autoridades económicas del gobierno mantuvieron estas políticas de corte recesivo aun durante la pandemia, a pesar de conocer sus efectos sobre la economía y las condiciones de vida de la población.

El Fondo Monetario Internacional condicionó a Ecuador la aprobación de un conjunto de leyes que exigen la aplicación de estrictas reglas fiscales. Estas aseguran excedentes financieros para pagar el servicio de la deuda pública e incluso los laudos arbitrales, constituidos en los objetivos fundamentales de la política económica. También, permiten impulsar reformas laborales restrictivas de derechos y privatizar el Banco Central, lo que prohíbe que conceda préstamos al gobierno o a entidades públicas, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, como demostraremos a continuación.

# 3.

## LEYES APROBADAS EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS CON EL FMI

El gobierno nacional, en el marco de los compromisos asumidos con el FMI, aprovechó también el confinamiento para enviar con carácter de económico urgente a la Asamblea Nacional, el 16 de abril de 2020, la denominada Ley orgánica para el reordenamiento de las finanzas públicas y el Proyecto de ley de apoyo humanitario.

### CONTENIDO FUNDAMENTAL DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL REORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La Ley para el reordenamiento de las finanzas públicas entró en vigencia por el ministerio de la Ley el 15 de julio de 2020 y fue publicada en el Registro Oficial N.º 253 el 24 de julio. Su contenido es similar a la sección sobre finanzas públicas del Proyecto de ley de crecimiento económico que fue archivado por la Asamblea el 17 de noviembre de 2019, por contener normas violatorias de la Constitución, atentando contra la autonomía de los gobiernos locales y de las instituciones de la seguridad social (incluyendo Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

Esta Ley supedita el Plan Nacional de Desarrollo a la “sostenibilidad fiscal”, determinada por el ente rector de las finanzas públicas, esto es el Ministerio de Economía y Finanzas. La sostenibilidad fiscal es definida como la capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento del pago de sus obligaciones con los acreedores de la deuda pública y de los beneficiarios de laudos arbitrales, es decir, **acreedores externos**. Así, se abandona cualquier objetivo de desarrollo nacional.

Esta Ley da lugar a una enorme concentración de poder sobre el manejo de las finanzas públicas al ministro de Finanzas, quien determinará la sostenibilidad fiscal limitando el gasto y la inversión. Esto incluye no solamente a las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado (PGE) –como hasta antes de la vigencia de esta Ley–, sino además a aquellas que no forman parte, como los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), empresas públicas y hasta los institutos de seguridad social. Por ello, viola normas constitucionales expresas que determinan la autonomía de estas entidades (Arts. 238, 240, 292, 370 y 372).

El Ministerio de Economía y Finanzas controlará también, de acuerdo con esta Ley, los recursos de cooperación internacional no reembolsable, incluyendo los que reciben las universidades, escuelas politécnicas, gobiernos

autónomos descentralizados y la seguridad social que, a partir de su vigencia, “deberán ser objeto de programación, ejecución, reporte y evaluación presupuestaria, y deberán observar la normativa emitida por el ente rector de las finanzas públicas”. Hasta antes de la vigencia de esta Ley, los programas y proyectos con fondos de cooperación internacional eran aprobados por las máximas autoridades de dichas entidades, dentro del marco de los lineamientos de la política nacional para la cooperación internacional.

En esta Ley se crea, además, un fondo de estabilización fiscal, con los ingresos de los recursos no renovables que superen lo contemplado en el PGE; lo que permitiría garantizar la estabilidad económica y fiscal y la entrega de recursos para educación y salud. Esto último no se cumplió ni siquiera en lo más complejo de la crisis sanitaria, como lo denunciaron miembros del propio gobierno.

### LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO

Esta Ley entró en vigencia el 22 de junio de 2020. Contempla una serie de medidas temporales destinadas a apoyar a las familias y empresas afectadas por el COVID-19; incluye rebajas en las pensiones educativas, prórroga del plazo en el pago de deudas, suspensión de desahucio en arriendos, suspensión del cobro de multas e intereses en procesos de revisión y matriculación vehicular, prohibición de suspensión de servicios básicos por falta de pago mientras dure el estado de excepción, extensión de la cobertura de salud por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); pero, además, se incluyeron reformas laborales que fueron aprovechadas por empleadores para despedir en forma intempestiva a sus trabajadores sin el pago de las correspondientes liquidaciones o para reducir la jornada sin cumplir con sus obligaciones laborales.

Esta Ley agudizó las tensiones laborales. Al 29 de octubre de 2020, se habían presentado 23 demandas de inconstitucionalidad en contra de esta Ley, la mayoría por parte de organizaciones sindicales y el Defensor del Pueblo; estaban en contra de las medidas de flexibilización laboral y reducción emergente de la jornada laboral. En cambio, el Comité Empresarial Ecuatoriano y otros gremios de la producción cuestionaron el tratamiento que da a los despidos por causa fortuita o por fuerza mayor, al condicionar la terminación de los contratos laborales

al cierre definitivo de las empresas e incrementar la indemnización en caso de que un juez determine una aplicación injustificada de la causal de fuerza mayor. Hasta septiembre de 2021, la Corte Constitucional no se ha pronunciado.

Una vez más, el gobierno aprovechó el estado de excepción para poner en vigencia normas laborales restrictivas de derechos, acordadas con el Fondo Monetario Internacional antes de la pandemia; por ejemplo, el expresidente Moreno impulsó la aprobación de la Ley de defensa de la dolarización, que entró en vigor el 3 de mayo de 2021.

## LEY DE DEFENSA DE LA DOLARIZACIÓN

Esta Ley da lugar a la privatización de los recursos públicos depositados en el Banco Central, al prohibir a dicha entidad que otorgue financiamiento directo o indirecto al gobierno central, al ente rector de las finanzas públicas, a los gobiernos autónomos descentralizados o a las instituciones de propiedad pública. Esto se aplica incluso cuando existan excedentes de liquidez, como manda la Constitución, o si las necesidades, especialmente sociales, fueran apremiantes, como sucede actualmente con la pandemia sanitaria. No obstante, podrá conceder créditos de liquidez al sistema financiero privado sin las limitaciones y garantías que exigía la legislación anterior –como cupos en operaciones de redescuentos o de inversión doméstica, índices de solvencia y relaciones patrimoniales, determinados en función de objetivos de política económica, aportes individuales al Fondo de Liquidez y calificación de cartera–. Esto, dado que se eliminó el artículo 129 de la legislación anteriormente vigente.

En contraste, la banca privada tendrá acceso ilimitado a créditos de liquidez del Banco Central, sin ninguna obligación de mantener una parte de sus recursos líquidos dentro del país, al derogarse los Art. 15 y 142 del Código Orgánico Monetario y Financiero anteriormente vigente. Esto aumenta el riesgo de que se alimente la fuga de capitales, más aún si se toma en cuenta el compromiso asumido por el actual gobierno con el Fondo Monetario Internacional de eliminar el impuesto a la salida de divisas; lo que abarataría y facilitaría dichas fugas.

La privatización del Banco Central también se pone en evidencia al reemplazar a los ministros de Estado que formaban parte de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera: el ministro de Economía y Finanzas que lo presidía, el ministro titular de planificación, el ministro representante de la Producción y un delegado del presidente de la República, por cinco ciudadanos elegidos por la Asamblea, de una terna enviada por el presidente de la República. Ahora bien, uno de los requisitos para participar es:

*Tener experiencia profesional de por lo menos diez años en funciones de dirección o administración relevantes en el ámbito monetario y/o financiero, incluyendo los organismos de regulación, supervisión o control de dichos ámbitos (Ley de defensa de la dolarización, Art. 47.2 numeral 3; énfasis añadido).*

En la práctica, una función de dirección o administración “relevante” sería la de un ex-alto-funcionario de los bancos. En otras palabras, se reemplazaría a los ministros por ex-altos-funcionarios o exadministradores de los bancos privados.

Pero no solo se privatizaron los recursos públicos depositados en el Banco Central al ponerlos a disposición únicamente de las instituciones financieras privadas. También, se privatizaron los rendimientos que se generen de las inversiones de la Cuenta Única del Tesoro Nacional; esto es los rendimientos de la cuenta en la que se encuentran depositados los recursos del Estado, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y empresas públicas que no serán restituidos a dicha cuenta –como sucedía hasta antes de la vigencia de esta Ley–, sino que se acreditarán a favor del Banco Central privatizado.

Asimismo, el Estado no recibirá el rendimiento de las inversiones de los fondos depositados en el Banco Central, pero sus pérdidas deberán ser financiadas por el ente rector de las finanzas públicas (según lo dispuesto en el Art. 23 de la Ley). Esto es privatización de las ganancias, socialización de las pérdidas.

Respecto al control de las operaciones del Banco Central, en la nueva Ley se suprimen las facultades que tenía la Superintendencia de Bancos, se limitan las facultades de la Contraloría General del Estado y, en su lugar, se establece que el control será realizado por auditores externos. Estos serán designados y podrán ser removidos por la Junta de Regulación Monetaria.

Entonces, la excesiva concentración de poder en cinco ciudadanos –miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria–, que serían responsables de administrar la Reserva Internacional, establecer el sistema de tasas de interés para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional, establecer regulaciones sobre los medios de pago, autorizar operaciones de liquidez con instituciones financieras cuyo techo definirían, entre otras importantes funciones, sin supervisión ni control por parte de la Superintendencia de Bancos ni de la Contraloría General del Estado, genera el temor de que se repita la historia de las crisis económicas anteriores: “la sucretización” en la crisis de 1982, “el salvataje bancario” en 1999 y las pésimas renegociaciones de la deuda pública entre las décadas de 1980 y 1990, que dieron lugar a grandes beneficios para los grupos económicos y los banqueros, a costa del empobrecimiento generalizado de la población.

Esta Ley debilita a las entidades financieras del sector popular y solidario, como a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro y Cooperativas de Ahorro y Crédito. Les obliga a cumplir las mismas normas que el resto de entidades del sistema financiero nacional, en cuanto a patrimonio técnico y otras y, al mismo tiempo, elimina la posibilidad de que sean favorecidas con donaciones y subvenciones.

Finalmente, se crea la Unidad de Gestión y regulación para administrar los temas pendientes de las instituciones financieras quebradas en la crisis de 1999. Para ello, dispone que los recursos que necesite dicha Unidad para su funcionamiento, su ejecución presupuestaria y el pago de sentencias ejecutoriadas en su contra provenirán del Presupuesto General del Estado; es decir, serán cubiertas por el pueblo ecuatoriano.

## 4.

### ECUADOR A CONTRACORRIENTE

Queda demostrado que, durante la pandemia, el gobierno ecuatoriano fue a contracorriente en el manejo de la economía frente al resto del mundo. Así, profundizó la crisis que no es resultado únicamente de la pandemia, sino de la política económica administrada por el gobierno en el marco de los acuerdos con el FMI.

En la mayor parte de países, los gobiernos intervinieron masivamente en sus economías mediante préstamos de los bancos centrales a los Estados para aumentar el gasto público y promover la reactivación económica, proteger el empleo evitando las quiebras empresariales; decretaron la reducción sustancial de las tasas de interés, inclusive mediante transferencias directas a la población, en especial a los trabajadores desempleados. En claro contraste, el gobierno ecuatoriano aprovechó el confinamiento para continuar aplicando políticas de austeridad fiscal en el marco de los acuerdos suscritos con el FMI, despedir empleados públicos, restringir el gasto y la inversión pública inclusive en salud y educación; también, privilegió el pago a tenedores de bonos de deuda pública externa, eliminó subsidios a los combustibles, incurrió en masivos atrasos en el pago a pequeñas y medianas empresas proveedoras del Estado, introdujo normas laborales restrictivas de derechos e, incluso, dictó leyes para limitar el monto del gasto y la inversión pública a futuro de todas las entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados e inclusive la seguridad social; finalmente, aprobó una ley que prohíbe al Banco Central realizar cualquier tipo de operación crediticia a favor del Estado o de alguna entidad pública, operaciones muy comunes en los países desarrollados.

La pandemia y las políticas instrumentadas por el gobierno dieron un golpe mortal a la estancada economía nacional. Así, deterioró en forma más acelerada la situación económica de las familias ecuatorianas, sin que el gobierno nacional modifique el rumbo de la política económica ni el Fondo Monetario Internacional el carácter recesivo y empobrecedor de su condicionalidad. Por el contrario, la debilitada capacidad de movilización y protesta social fue aprovechada para acelerar la aplicación de las políticas neoliberales y de las reformas legales acordadas con el FMI.

#### EL NUEVO ACUERDO DE FACILIDAD EXTENDIDA CON EL FMI: MÁS DE LO MISMO

El directorio del FMI aprobó, el 30 de septiembre de 2020, un Acuerdo de Facilidad Extendida de Financia-

miento (EFF, por sus siglas en inglés), por el cual concederá al país un crédito por USD 6 500 millones, que será desembolsado: USD 4 000 millones en 2020 (los primeros USD 2 000 millones fueron desembolsados inmediatamente después de la firma del acuerdo, el 2 de octubre de 2020); USD 1 500 millones en 2021; y USD 1 000 millones en 2022, previo el cumplimiento de condiciones. Este préstamo se concedió a diez años plazo (cuatro de gracia), a una tasa de interés del 2.9 %.

Los desembolsos de este nuevo préstamo del FMI estuvieron condicionados al cumplimiento de metas establecidas en el IMF Country Report No. 20/286, de octubre de 2020. En el punto 3 del Anexo 1 titulado “Memorando de Políticas Económicas y Fiscales” se detallan los planes y políticas a ser implementados bajo el programa de apoyo del Fondo Monetario Internacional. El nuevo gobierno ha manifestado que en septiembre 2021 se encuentra renegociándolo, pero por el momento se desconoce el carácter de esos nuevos términos.

Al margen del contenido de ese nuevo acuerdo con el FMI, el gobierno del presidente Lasso tendrá que cumplir con las leyes que se encuentran vigentes –aprobadas con el apoyo de la bancada del partido de gobierno– en las que se prioriza el pago del servicio de la deuda pública sobre otros objetivos de desarrollo. Se lo deberá hacer en condiciones en que, según las previsiones del propio FMI, “Ecuador tiene por delante cuatro duros años a partir de 2021, cuando deberá hacer frente a millonarios pagos de la deuda interna y externa por amortizaciones (capital) e intereses”. La cuenta por pagar, según las previsiones del propio FMI, ascendería a USD 40 228 millones o el equivalente al 37.9 % del PIB, de los cuales USD 30 276 millones servirían para el pago de amortizaciones de la deuda y USD 9 952 millones para cubrir los intereses entre 2021 y 2025 (*Primicias*, 2020; 2021).

Generar los excedentes financieros para cubrir el servicio de la deuda, continuando con la aplicación de políticas de ajuste recesivas, y de apertura comercial unilateral, como es característico de los programas con el FMI, muestra el riesgo de que continúe deteriorándose la situación del empleo. En consecuencia, aumentaría la incidencia de pobreza e indigencia, con sus secuelas de desnutrición, anemia y, en general, hambre.

## 5.

## IMPACTOS DE LA PANDEMIA Y LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO SOBRE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La profunda crisis económica provocada por la pandemia y por las políticas instrumentadas por el gobierno –caída del PIB del 7.8 % (Banco Central del Ecuador, 2021), la mayor registrada en la posguerra–, con quiebras empresariales masivas –22 000 empresas formales habrían desaparecido<sup>2</sup>– ha impactado sobre la situación alimentaria de la población, a través de diferentes mecanismos que analizaremos a continuación.

### AUMENTO DEL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

El mercado laboral ecuatoriano se caracteriza por su absoluta precariedad. La mayoría de la población no tiene

acceso a un empleo adecuado, definido como aquel en el que su ingreso sea igual o superior al mínimo vital o que trabaje por lo menos las 40 horas semanales y tenga acceso a la seguridad social.

En efecto, antes de la pandemia, a diciembre 2019, apenas el 38.8 % de la población económicamente activa (PEA) tenía acceso a un empleo adecuado. Mientras, el restante 61.2 % se encontraba en una situación laboral precaria, abiertamente desempleada (3.8 %) o en formas de trabajo precario que se detallan en la Tabla N.º 1.

Tabla N.º 1

#### Composición de la población económicamente activa de Ecuador

	2019	Estructura porcentual 2019	2020	2020 - 2019
Población económicamente activa <sup>3</sup>	8 099 030	100 %	8 090 249	-8 781
Empleo adecuado <sup>4</sup>	3 146 297	38.9 %	2 495 719	-650 578
Subempleo <sup>5</sup>	1 440 983	17.8 %	1 833 702	392 719

2 Ver declaraciones del ministro de la Producción, Julio José Prado, en *El Comercio* (2021b: 7).

3 Personas de 15 años y más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o, aunque no trabajaran, tuvieron empleo; y personas que no tenían empleo, pero estaban disponibles para trabajar y buscando empleo (desempleados). Definición de INEC en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) (INEC, 2020).

4 Personas que trabajan por lo menos cuarenta horas a la semana,

perciben ingresos iguales o superiores al mínimo vital y están afiliadas a la seguridad social.

5 Puede ser por tiempo de trabajo o por insuficiencia de ingresos. Las primeras son aquellas personas que trabajan menos de 40 horas a la semana, perciben ingresos iguales, superiores o inferiores al salario mínimo y están disponibles para trabajar más horas. Subempleados por ingresos son quienes perciben un ingreso inferior al salario mínimo, aun cuando trabajan igual o más de 40 horas y desean trabajar más horas.

	2019	Estructura porcentual 2019	2020	2020 - 2019
Empleo no remunerado <sup>6</sup>	884 617	10.9 %	988 683	104 066
Otro empleo no pleno <sup>7</sup>	2 268 076	28 %	2 300 960	32 884
Empleo no clasificado <sup>8</sup>	47 923	0.6 %	69 880	21 957
Desempleo <sup>9</sup>	311 134	3.8 %	401 305	90 171

Fuente: INEC (2020).

Entre diciembre 2019 y diciembre 2020, se habrían perdido 650 578 empleos adecuados, es decir el 20.7 % de los empleos adecuados existentes a diciembre 2019; esto significa que, en el transcurso de 2020, por lo menos 20 de cada 100 ecuatorianos que tenía empleo adecuado en diciembre 2019 habían perdido su empleo y, en consecuencia, su ingreso.

La mayoría de personas que perdieron su empleo adecuado pasaron a la masa de población subempleada (392 719 personas adicionales en esa condición), dando un total de 1 833 702 personas que realizan algún trabajo para sobrevivir, pero cuyo ingreso es inferior al mínimo o que trabajan menos de 40 horas y no tienen

afiliación a la seguridad social. Más de 100 mil personas adicionales se dedicaron a realizar trabajos no remunerados (ascendiendo a 988 683); y, más de 90 mil personas adicionales engrosaron las filas de los desempleados, ascendiendo a 401 305.

Para tener una idea más precisa de la gravedad de la situación laboral de la población ecuatoriana, es necesario considerar que, de los 17.5 millones de ecuatorianos, a diciembre 2020, el 28.2 % es menor de 15 años (4.9 millones). El restante 71.8 % de la población (12.6 millones) tienen 15 años o más; esto es, son personas en edad de trabajar.

Tabla N.º 2

### Composición de la población ecuatoriana

Año 2020	Número de personas	Estructura porcentual
Población total	17 510 643	100 %
Población en edad de trabajar, de 15 años o más	12 573 799	71.8 %
Población menor de 15 años	4 936 844	28.2 %

Fuente: INEC (2020).

6 Aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia, no recibieron ingresos laborales, tales como trabajadores no remunerados del hogar o en comercios u otras actividades.

7 Personas que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo o trabajaron menos de la jornada legal y no tienen el deseo ni la disponibilidad de trabajar horas adicionales.

8 Personas empleadas que no pudieron clasificarse en otras categorías por falta de información

9 Personas de 15 años o más que en el período de referencia no estuvieron empleadas, pero estuvieron disponibles para trabajar y buscando trabajo o haciendo gestiones para establecer algún negocio.

Tabla N.º 3

**Composición de la población ecuatoriana en edad de trabajar**

Año 2020	Número de personas	Estructura porcentual
Población en edad de trabajar	12 573 799	100 %
Población económicamente activa	8 090 249	64.4 %
Población económicamente inactiva	4 483 550	35.6 %

Fuente: INEC (2020).

Las personas en edad de trabajar se dividen en económicamente activas, 8.1 millones; e inactivas, 4.5 millones.

De la población económicamente activa (aproximadamente 8.1 millones de personas), estimada a diciembre de 2020, apenas 2 495 719 personas contaban con empleo adecuado, lo que representa el 30.8 % de la PEA, pero el 14.3 % de la población total. En otras palabras, apenas **14 de cada cien ecuatorianos contaban con un empleo adecuado a diciembre 2020**.

La pérdida de empleos adecuados repercutió inmediatamente sobre los ingresos del Instituto de Seguridad Social. Entre enero y julio 2020 se habrían desafiliado 304 000, agudizando la difícil situación financiera de dicha entidad (FIAP, 2020).

El confinamiento y la profunda crisis económica significó la pérdida de ingresos para la absoluta mayoría de familias ecuatorianas, en particular para aquellas cuyas labores informales no podían ser realizadas a distancia desde sus hogares. Entonces, perdieron su fuente de ingresos y, en consecuencia, los recursos para aprovisionarse de alimentos. De hecho, una encuesta realizada en 2021, patrocinada por la fundación Donum, muestra el deterioro generalizado de los ingresos de las familias durante la pandemia; destaca que:

*El 30 % [de los encuestados] se concentró en la “reducción de ventas del negocio familiar”, el 28.8 % en la “reducción del salario del principal proveedor/a del hogar”, el 24.6 % por “pérdida de trabajo del principal proveedor/a del hogar” y el 10.9 % en los “menores ingresos por arrendamiento y similares (Cajas Guijarro, 2021: 83-4).*

La contracción generalizada de la actividad económica, con pérdida de empleos tanto en el sector público como en el privado, provocó la disminución generalizada de ingresos de las familias. A su vez, esto causó una contracción de la demanda, lo cual acentuó la reducción de ventas de las empresas que producen bienes y servicios para el mercado interno, suspensión de contratos de arrendamiento y devolución de bienes arrendados a sus propietarios y suspensión de actividades por el confinamiento, que afectó incluso a profesionales independientes. Los despidos sin el pago de las correspondientes liquidaciones aumentaron sobre todo a partir de la vigencia de la denominada Ley de apoyo humanitario, el 22 de junio de 2020.

El profundo deterioro de la economía impactó también sobre la clase media. En el transcurso de la pandemia, aproximadamente un millón de personas que hasta 2019 se encontraban en esta categoría –con ingresos entre USD 10 y USD 50 por día, según la definición del Banco Mundial–, para diciembre de 2020 se habrían convertido en parte de la población vulnerable: su ingreso se redujo a la banda de USD 4 a USD 10 diarios. La clase media habría pasado de seis millones de personas a cinco millones; esto es una reducción del 17 % en un año<sup>10</sup>.

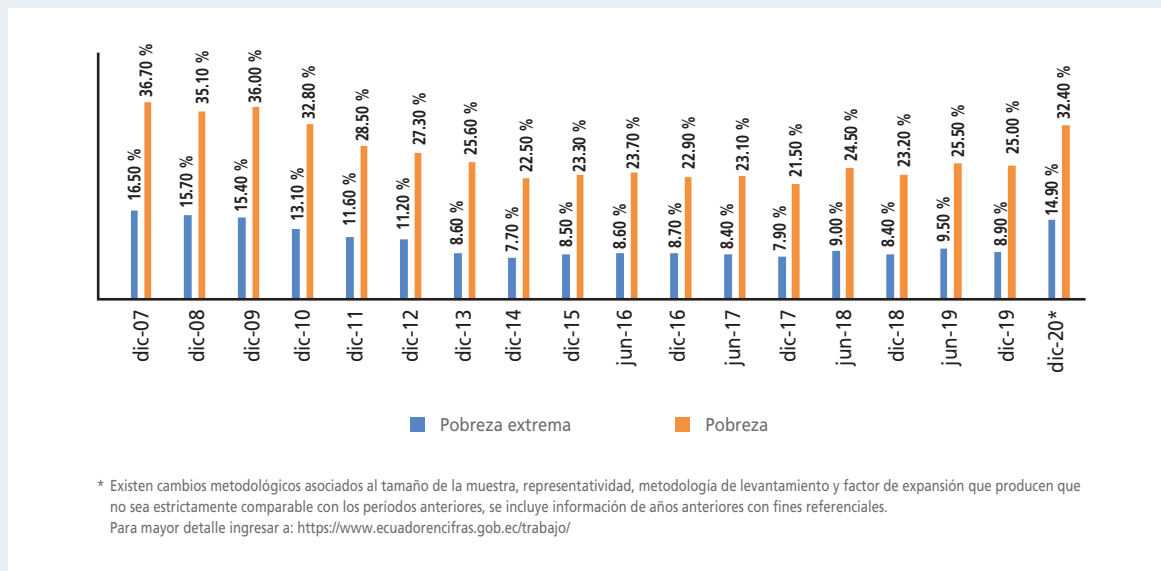
## SE ACENTÚAN PROFUNDAS BRECHAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

La crisis sanitaria puso en evidencia las profundas brechas económicas y sociales existentes. La incidencia de pobreza, medida por ingreso<sup>11</sup> y de pobreza extrema aumentó en 2020, frente a los niveles registrados a fines de 2019, como lo demuestra el Gráfico N.º 1.

10 Ver “Informe. Menos ecuatorianos son de clase media” de Sara Ortiz (2021) según el estudio de Roberto Castillo, exdirector del INEC; también, ver Banco Mundial (2021).

11 “En diciembre de 2020, la línea de pobreza se ubica en USD 84.05 mensuales per cápita, mientras que la línea de pobreza extrema en USD 47.37 mensuales per cápita” (INEC, 2021: 5).

Gráfico N.º 1  
**Pobreza y pobreza extrema nacional, 2020**



Fuente: INEC (2020: 7).

En efecto, en 2020, la pobreza y la pobreza extrema afectaron respectivamente al 32.4 % y 14.9 % de la población, estimada por el INEC en 17 510 643 habitantes, lo que significa que 5 673 448 personas se encontraron en situación de pobreza; de ellas, 2 609 085, en extrema pobreza. En relación con los niveles de pobreza y extrema pobreza de 2019, 1 296 787 personas adicionales cayeron en pobreza en 2020; de ellas, 1 050 638 adicionales cayeron en extrema pobreza.

Con base en los datos anteriores, se puede afirmar que Ecuador retrocedió prácticamente una década, en términos de incidencia de pobreza y extrema pobreza en tan solo un año de pandemia y políticas económicas recesivas y empobrecedoras aplicadas por el gobierno del expresidente Moreno, en el marco de los acuerdos con el FMI.

Tabla N.º 4  
**Incidencia de pobreza y pobreza extrema, en término de ingresos, 2019 y 2020 (en porcentajes de la población total)**

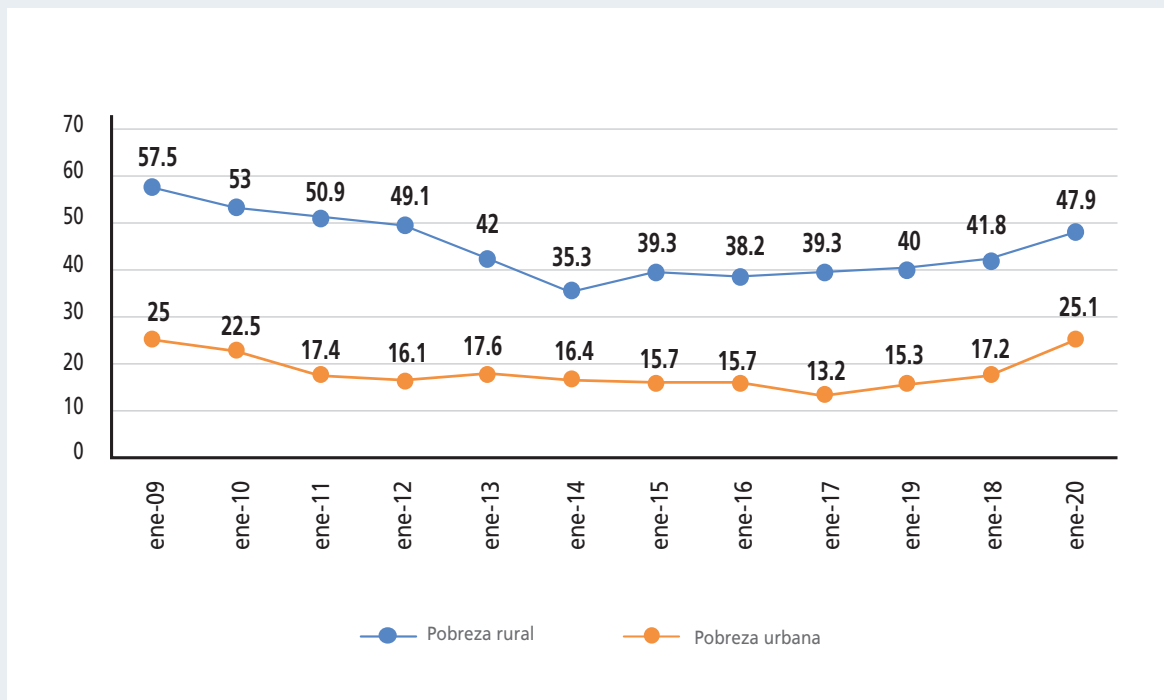
	Año 2019	Año 2020
Incidencia de pobreza	32.8 %	32.4 %
Incidencia de extrema pobreza	13.1 %	14.9 %

Fuente: INEC (2020).

En el área rural, el problema fue aún más grave: la pobreza y la pobreza extrema llegaron al 47.9 % y 27.5% de la población, respectivamente. Esto significa que, en

el área rural, prácticamente la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y de ella, más de la cuarta parte, en situación de pobreza extrema.

Gráfico N.º 2  
Pobreza por área



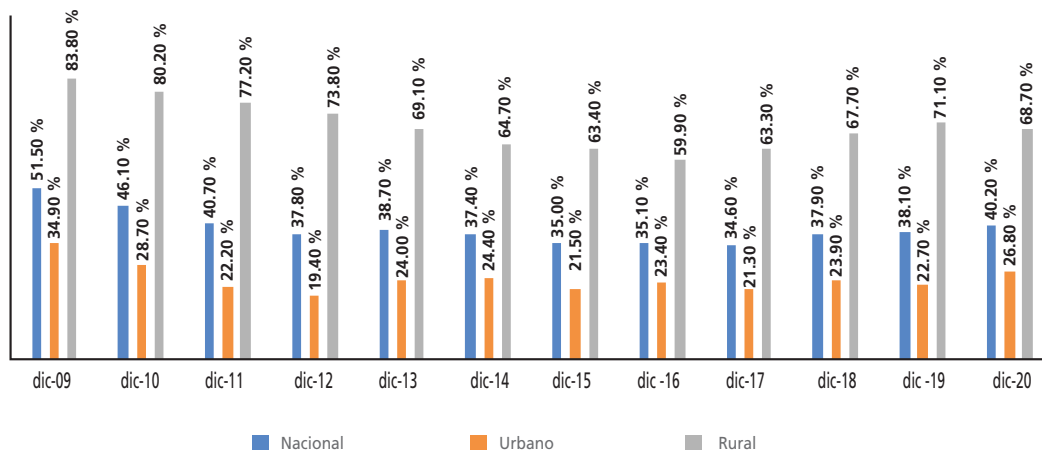
Fuente: Banco Central del Ecuador (2020).

Asimismo, las tasas de pobreza multidimensional son sistemáticamente mucho más elevadas respecto a las de pobreza por ingreso. Esta afectan prácticamente a las dos terceras partes de la población en el área rural. La pobreza multidimensional se define en término de porcentaje promedio de privaciones o carencias en varias dimensiones: 1. educación, 2. trabajo y seguridad social, 3. salud, agua y alimentación; y, 4. hábitat, vivienda y ambiente sano (Castillo y Jácome, s/f).

Gráfico N.º 3

**Tasa de pobreza multidimensional, 2020**

En diciembre 2020, la pobreza multidimensional fue de 40.2% a nivel nacional; 26.8% en el área urbana, y 68.7 en el sector rural.



Fuente: INEC (2020: 20).

**AUMENTO DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: DESNUTRICIÓN INFANTIL Y ANEMIA**

El deterioro del mercado laboral con pérdida de empleos adecuados y el empobrecimiento generalizado de la población impactó sobre su capacidad de acceso a los alimentos. Esto, a su vez, aumentó el ya elevado porcentaje de niños en situación de desnutrición infantil crónica y de madres en situación de anemia. Una encuesta realizada por la Universidad Técnica de Ambato a una muestra de 478 personas vía online, en agosto 2020, arrojó que:

*El 77.3 % de hogares presentó inseguridad alimentaria leve y moderada, frente al 13.2 % con inseguridad severa. Una de las principales preocupaciones en el 73.5 % de los hogares fue el quedarse sin alimentos. El 39.9 % de hogares mantienen una alimentación poco variada, sin alimentos saludables y nutritivos en su dieta. Por otro lado, el 25.2 % de adultos y 11.9 % de menores de 18 años omiten alguna comida durante el día (desayuno, almuerzo, merienda), sintiendo hambre (Robayo, Iza y Mejía, 2020: 67-76).*

Ecuador ya era el segundo país de América Latina, después de Guatemala, con la tasa de desnutrición infantil crónica más elevada de la región, antes de la pandemia. Esta situación se ha agravado en su transcurso. En efecto, en 2018 (última cifra oficial disponible), a nivel nacional, el 23 % de los niños menores de cinco años sufrían desnutrición crónica infantil, frente a una tasa promedio de América Latina del 10 %. Los más afectados eran los niños indígenas (40.71 %). En general, a nivel rural, el porcentaje de niños con desnutrición crónica (28.72 %) era superior al promedio urbano (20.05 %).

El confinamiento interrumpió las cadenas de suministros. Esto perjudicó a los productores, quienes no pudieron distribuir sus productos, en especial los perecibles del campo, con las consecuentes pérdidas económicas. No obstante, también a los consumidores, en particular a quienes se abastecen en los mercados, muchos de ellos cerrados para evitar los contagios del COVID-19.

Algunas organizaciones de campesinos e incluso gobiernos locales promovieron la distribución directa de alimentos en los barrios periféricos de las ciudades; en algunos casos, recurrieron al trueque de productos alimenticios de las distintas regiones, dada la pérdida generalizada de capacidad adquisitiva de los hogares (El Comercio, 2020a: 4).

## 6.

# RELACIÓN ENTRE DESNUTRICIÓN INFANTIL CRÓNICA Y POBREZA

En general, se registra una elevada correlación entre la incidencia de la desnutrición infantil crónica y la incidencia de pobreza o de pobreza extrema. Ambos fenóme-

nos son mayores en el área rural que en la urbana, como se puede observar en la Tabla N.º 5.

Tabla N.º 5

### Desnutrición crónica, pobreza por NBI y pobreza extrema por NBI, Ecuador 2018

	Desnutrición crónica infantil %	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas %	Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas %
Nacional	23.01 %	25.62 %	7.52 %
Área urbana	20.05 %	17.73 %	3.35 %
Área rural	28.72 %	43.17 %	16.78 %
<b>Identificación étnica:</b>			
Indígena	40.71 %	45.52 %	18.33 %
Afroecuatoriano	16.06 %	30.49 %	9.25 %
Mestizo	21.85 %	22.23 %	5.51 %
Blanco	18.42 %	19.07 %	8.67 %
Montuvío	21.29 %	45.26 %	19.67 %

Fuente: INEC (2020).

Considerando la identificación étnica, la población indígena sufre una mayor incidencia de pobreza que el resto. Pero, sobre todo, se caracteriza por registrar la más elevada incidencia de desnutrición infantil crónica (40.71 %), mucho más elevada que la tasa promedio nacional (23.01 %) y equivalente al doble de la tasa registrada a nivel urbano (20.05 %).

En el caso de la población montuvía, llama la atención que a pesar de que el 45.26 % sufría pobreza por necesidades básicas insatisfechas, cifra similar a la de la población indígena (45.52 %), el porcentaje de niños en condición de desnutrición infantil crónica era del 21.29 %, muy por debajo de la cifra de la población indígena. Esto demuestra la incidencia de múltiples factores en la

presencia de desnutrición crónica, además de la pobreza. Unicef (2020) estima que, a causa de la pandemia, 3.1 millones de niños, niñas y adolescentes en Ecuador caerían en pobreza multidimensional, implicando una o más privaciones en salud, educación, alimentación, vivienda y afines.

Por provincias, las siguientes siete superaban el promedio nacional de incidencia de desnutrición infantil crónica: Santa Elena (36.4 %), Chimborazo (35.21 %), Bolívar (35.11 %), Pastaza (34.2 %), Morona Santiago (34.03 %), Tungurahua (32.48 %) y Cotopaxi (31.8 %). Nótese que, entre las siete provincias mencionadas, se encuentran cuatro de la Sierra central, dos de la Amazonía y una de la Costa.

## 7.

# PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA

Un Fondo de Garantía Alimentaria consistiría en un sistema de crédito, –a bajo costo, tasa de interés del 1%– para productores y consumidores para facilitar el acceso únicamente a alimentos producidos localmente. Serviría para asegurar el abastecimiento de alimentos nutritivos y saludables, a la vez de poner en práctica políticas integrales de fomento de producción y el empleo en el agro, sector que genera el 28 % del empleo a nivel nacional. Apoyaría también a la producción agroalimentaria, a la sostenibilidad ambiental y a mejorar la productividad, disminuyendo o eliminando las pérdidas poscosecha. Asimismo, garantizaría los nexos directos entre el productor y consumidor.

El fondo se justificaría tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. Que tener una alimentación adecuada es un derecho humano universal que consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
2. Que dicho derecho figura en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en 1966, ratificado por 156 Estados, incluido Ecuador, constituyendo una obligación jurídica de los Estados.
3. Que Ecuador suscribió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, adoptándola como política pública mediante decreto 371 de 19 de abril de 2018, siendo el segundo objetivo el “hambre cero” en 2030; esto es la eliminación del hambre.
4. Que en 2020, el hambre se ha disparado como consecuencia del empobrecimiento generalizado de la población, afectando particularmente a la población indígena y, dentro de ella, a los niños menores de cinco años.
5. Que en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se estableció el concepto de seguridad alimentaria en los siguientes términos: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996: Art. 1).
6. La definición de seguridad alimentaria contempla cuatro componentes: disponibilidad de alimentos,

acceso a los alimentos, estabilidad y uso o consumo de los alimentos. La disponibilidad se refiere a la cantidad de alimentos físicamente disponibles en el mercado. El acceso es la capacidad de adquirirlos, produciéndolos o comprándolos, para lo cual requieren ingresos, relacionándose con la condición del mercado laboral. La estabilidad es la capacidad de acceso a los alimentos de manera continua y estable; y, el uso o consumo se refiere a la idoneidad del organismo de absorber los nutrientes, lo cual tiene que ver con salud y nutrición.

7. La FAO aclara que el derecho a la alimentación no es un derecho a ser alimentado, “sino principalmente el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad”. Esto “significa que las personas satisfagan su hambre con el producto de su trabajo y utilizando sus propios recursos” (Naciones Unidas, 2010).
8. El empobrecimiento generalizado de la población registrado desde hace varios años, agudizado por la pandemia del coronavirus y por la política económica aplicada –con el riesgo de que la situación continúe deteriorándose–, vuelve indispensable impulsar políticas de seguridad alimentaria para evitar un mayor deterioro al ya sufrido en las condiciones alimentarias y nutricionales de la población. En pandemia, la necesidad de acceso por parte de la población a alimentos nutritivos es crítica, dada la correlación establecida entre nutrición saludable y capacidad de respuesta inmune ante cualquier enfermedad. Por ello, proponemos la creación de un Fondo de Garantía Alimentaria.

## BENEFICIOS DEL FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA

El Fondo de Garantía Alimentaria serviría para los siguientes fines:

### 1. Políticas de apoyo a los productores de alimentos

El Fondo de Garantía Alimentaria permitiría poner en operación una política integral de apoyo a los productores del agro, en particular a los pequeños y medianos que abastecen a la población de los productos de la canasta básica alimenticia, tomando en cuenta las necesidades

específicas de cada región; para ello, se diseñarían políticas con la participación directa de los productores y su involucramiento directo en los proyectos.

El sector agropecuario genera el 28.5 % del empleo a nivel nacional; a pesar de ello, no cuenta con políticas de apoyo para mejorar su productividad. Sería una oportunidad para poner en práctica acciones ambientalmente sostenibles, buscando disminuir o eliminar las pérdidas poscosecha y fortalecer los nexos entre productor y consumidor, para mejorar la rentabilidad del productor y, al mismo tiempo, abaratar los precios al consumidor. En este sentido, durante la pandemia, se registraron experiencias interesantes con la participación de gobiernos locales, organizaciones campesinas y sociales en general.

La puesta en práctica de políticas integrales de fomento de la producción y el empleo en el agro, que impulse un modelo sustentable de agricultura y producción de alimentos (ver Macaroff, 2021), evitaría la repetición de los errores de las políticas impulsadas tanto en Europa, –la política agrícola común, PAC, impulsada desde 1962–, como en Estados Unidos –Ley agrícola de 1933, formó parte de las políticas del New Deal–, políticas que, sin embargo de los errores, le permitieron a la Comunidad Económica Europea (actual Unión Europea), transformarse de deficitaria en la producción de alimentos a la segunda potencia agrícola mundial, después de Estados Unidos. Así, es la primera potencia con base en políticas de fomento, no a la libre operación de las fuerzas del mercado, como pretende el pensamiento neoliberal.

## 2. Sistema de tarjeta de crédito alimenticio para priorizar la producción y el consumo nacional

Para la operación de este Fondo de Garantía se diseñaría un producto financiero –como una tarjeta de crédito al productor– con una tasa de interés del 1%– que permita disminuir al máximo el uso de dinero líquido, pero sin repetir los excesivos costos que caracterizan al denominado microcrédito, con tasas de interés de usura que bordean desde el 25 % hasta el 30 %, en un país sin riesgo de devaluación, al estar dolarizado, y sin inflación, por el contrario, en situación de deflación, caída de los precios dada la profunda recesión existente.

Se deberá tomar en cuenta el ciclo de cada producto y las necesidades de financiamiento de los productores entre la siembra y la cosecha. En general, estamos muy familiarizados con el uso de tarjetas de crédito para fomentar el consumo, pero no se las han diseñado para financiar la producción, en este caso, la agrícola, empezando por los productos de la canasta básica. La idea es muy sencilla: el agricultor necesita insumos al momento

de la siembra (semillas, herramientas, asistencia técnica), liquidez para el pago de jornales para la siembra y para el mantenimiento de los cultivos hasta la cosecha, además de fondos para manejar la poscosecha hasta que el producto llegue al consumidor, es decir, mientras dura el ciclo del producto. Colocada la cosecha en el mercado, el agricultor pagaría la deuda adquirida con la tarjeta de crédito.

Del mismo modo, tendría que considerarse la necesidad de armar un conjunto integral de políticas públicas para apoyar a los agricultores, incluyendo la construcción de infraestructura básica de la que carecen para mejorar la productividad: riego, caminos vecinales, infraestructura para el manejo poscosecha (cuya construcción tendría que incluirse dentro de los planes de inversión pública). También, se debe tomar en cuenta el impulso a programas de capacitación en producción ecológica para rehabilitar la capacidad regenerativa del suelo, en lugar de la dotación de kits de semillas y agroquímicos que minan los ecosistemas de los suelos y las plantas.

Desde el lado del consumidor, se diseñaría una tarjeta de crédito –al 1% de interés– que permita el acceso únicamente a los productos alimenticios producidos localmente, de tal manera que ese vínculo productor/consumidor opere como una barrera al consumo de productos importados que compitan con la producción nacional. Mediante esa tarjeta, los consumidores tendrían acceso a una canasta básica, con alimentos con los nutrientes fundamentales para una alimentación nutritiva y saludable. Estaría disponible para toda la población en particular de los sectores más afectados por la crisis.

El monto del crédito alimenticio sería cancelado por parte de quienes dispongan de los ingresos necesarios. En el caso de los usuarios que se encuentren en condición de pobreza extrema o que no dispongan de empleo, el monto del crédito se podría transformar en horas de trabajo, considerando el nivel del salario básico. Dichas horas se cumplirían en obras de remediación ambiental, para contrarrestar la erosión, programas de reforestación, gestión de cuencas hidrográficas y manejo de desechos sólidos, entre otras. También, podrían devengarlas en tareas necesarias para la comunidad, como en construcción de obras de infraestructura para el campo: construcción y mantenimiento de canales de riego, de casas y caminos vecinales, construcción de silos para el almacenamiento de las cosechas, mantenimiento de la infraestructura educativa local, etc. La implementación de políticas de fomento de la producción en el agro detendría la migración campo-ciudad o, por lo menos, la atenuaría, limitando la expansión de la marginalidad urbana.

En las ciudades, el crédito alimenticio se transformaría igualmente en horas de trabajo que podrían devengarse en atención a necesidades de la población urbana: mantenimiento de áreas comunales, construcción de obras

de infraestructura básica en los barrios (veredas, casas comunales), mantenimiento de canchas deportivas, manejo de desechos, cuidado de niños y ancianos, etc.

Sin embargo, se podrían establecer criterios para que las horas de trabajo mencionadas anteriormente no sean devengadas, por ejemplo, para madres solteras o mujeres al cuidado de personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras. De ninguna manera se deberá permitir que este fondo sea mal utilizado para otorgar créditos sin restricciones ni condicionantes que perjudiquen a las personas beneficiarias del Fondo. Para ello, su implementación a nivel nacional requerirá de la puesta en marcha de un plan piloto en varios territorios para evaluar y monitorear su impacto.

## 8.

## A MODO DE CONCLUSIÓN: EL FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA ES FINANCIABLE Y VIABLE

El Fondo de Garantía Alimentaria, que inicialmente podría ascender a USD mil millones, se podría financiar con alguna de las siguientes fuentes o con una combinación de ellas:

1. Una fracción –que podría ser del 20 % (USD 200 millones)– del aporte en derechos especiales de giro entregado por el Fondo Monetario Internacional a Ecuador, equivalente a alrededor de USD mil millones, de los USD 650 mil millones asignados y repartidos a todos los países del mundo, en función de la cuota de cada país en este organismo. Esta asignación es la más alta en la historia del FMI, realizada con la finalidad de apuntalar la liquidez mundial y favorecer la recuperación de las economías de la crisis del COVID-19.
2. La reducción del 20 % del gasto tributario. Esto es del monto al que habrían ascendido, según las estimaciones del Ministerio de Finanzas para 2020, las exoneraciones tributarias y devoluciones de impuestos del 6.8 % del PIB (aproximadamente USD 7 mil millones), luego del generoso paquete de exoneraciones incluidas en la Ley de fomento de la producción y el empleo, vigente desde agosto de 2018. El 20 % de los 7 mil millones serían USD 1 400 millones.
3. La reducción de la evasión fiscal, estimada por la Cepal en USD 7 600 millones, concentrada en los grandes contribuyentes. Una reducción del 20 % permitiría una recaudación fiscal por USD 1 520 millones.
4. Una parte de los recursos ahorrados por la renegociación de la deuda externa. En la programación presupuestaria cuatrienal 2020-2023 estuvo previsto el pago de USD 3 390 millones por intereses de la deuda pública y USD 4 311 millones por concepto de amortización; esto da un total de USD 7 701. Un 10 % de ahorro ascendería a USD 770 millones.
5. Un impuesto de 2 % sobre los grandes activos pertenecientes a 94 grupos económicos que suman más de USD 77 mil millones y que tienen 430 sociedades en paraísos fiscales (Baez, 2020) generaría alrededor de USD 1 540 millones anuales.
6. Un impuesto a los excesivos márgenes de intermediación que impone el sistema financiero generaría recursos adicionales, tomando en cuenta que por cada 1 % de interés que cobra el sistema financiero se extraen de la economía USD 445 millones anuales.
7. Otras fuentes de ingresos podrían ser una parte de los recursos que se recuperen de la lucha contra la corrupción; una proporción de lo ahorrado por la renegociación de la deuda pública con los restantes acreedores, con los cuales Ecuador no ha renegociado aún; una parte de los recursos que se puedan movilizar de fuentes internacionales para tratar de alcanzar el objetivo hambre cero.

Como se acaba de demostrar, financiar la formación de un Fondo de Garantía Alimentaria inicial de USD mil millones para garantizar el acceso a los alimentos por parte de la población empobrecida es una tarea absolutamente factible. El manejo de este fondo permitiría aumentar la producción de alimentos, mejorar los ingresos de los agricultores, incrementar la generación de empleo en el agro, combatir la pobreza y la desnutrición infantil, generar empleo para los desempleados que se benefician de este programa a nivel urbano. Sería un impulso para el crecimiento y la recuperación de la actividad económica en general; así, se podría salir del círculo vicioso de recesión, aumento de la pobreza, inseguridad alimentaria y desnutrición infantil en que nos encontramos.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

**ABC** (2021). “Perú se adelantó con el mayor estímulo económico, pero sigue a Brasil en contagios”. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-peru-adelanto-mayor-estimulo-economico-pero-sigue-brasil-contagios-202006030144\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-peru-adelanto-mayor-estimulo-economico-pero-sigue-brasil-contagios-202006030144_noticia.html)

**Castillo, Roberto y Jácome, Fausto** (s/f). Medición de la pobreza multidimensional en Ecuador. INEC. Disponible en: <https://docplayer.es/25277260-Medicion-de-la-pobreza-multidimensional-en-ecuador-1.html>

**Baez, Jonathan** (2020). “¿Por qué se oponen al artículo 5 de la Ley Humanitaria? Con el cobro del 0,0042% del activo por cada sociedad en paraísos fiscales que tienen los Grupos Económicos se recaudaría el monto total de esta ley: USD 1 418 millones”. Disponible en: <https://coyunturaueiie.org/2020/05/03/por-que-se-oponen-al-articulo-5-de-la-ley-humanitaria-con-el-cobro-del-00042-del-activo-por-cada-sociedad-en-paraisos-fiscales-que-tienen-los-grupos-economicos-se-recaudaria-el-monto-total-de/>

**Banco Central del Ecuador** (2021). “La pandemia incidió en el crecimiento 2020: la economía ecuatoriana decreció 7.8%”. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1421-la-pandemia-incidio-en-el-crecimiento-2020-la-economia-ecuadoriana-decrecio-7-8>

\_\_\_\_ (2020). “Reporte de pobreza, ingreso y desigualdad. Resultados a diciembre 2020”. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/Pobreza-Dic2020.pdf>.

**Banco Mundial** (2021). “La crisis de la pandemia provoca una reducción de la clase media en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/06/24/pandemic-crisis-fuels-decline-of-middle-class-LAC>

**BBC** (2021). “Lista Forbes 2021: la “explosión” de nuevos ricos en el mundo en el último año”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56656978>

**Blasco, Emili** (2020). “Perú se adelantó con el mayor estímulo económico, pero sigue a Brasil en contagios”. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-peru-adelanto-mayor-estimulo-economico-pero-sigue-brasil-contagios-202006030144\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-peru-adelanto-mayor-estimulo-economico-pero-sigue-brasil-contagios-202006030144_noticia.html)

**Cajas Guijarro, John** (2021). “COVID-19: la tragedia de los pobres. Entre crisis, Sindemia y otros males”. Plataforma por el Derecho a la Salud/Fundación Donum/FOS. Quito.

**CNN** (2020). “¿Qué hay en el proyecto de ley de estímulo de US\$ 2 billones aprobado por el Senado de EE.UU. para enfrentar la crisis por el covid-19?”. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/03/26/que-hay-en-el-proyecto-de-ley-de-estimulo-de-coronavirus-de-2-billonnes-que-aprobo-el-senado-de-ee-uu/>

**Commission on Global Economic Transformation** (CGET) (2021). La pandemia y la crisis económica: una agenda mundial de acción inmediata. Informe preliminar sobre la respuesta mundial a la pandemia. *El trimestre económico*. Vol. LXXXVIII (3), núm. 351.

**El Comercio** (2021a). “Estrategias para abordar la evasión tributaria”. 15 de junio. Sección A. Disponible en: <https://escopusa.com/visor/pnotasEscopusa.php?id=FSyBKypastnOurRf9PmSLw%3D%3D&lm=>

\_\_\_\_ (2021b). “Medidas de reactivación arrancan desde el lunes”. Disponible en: [https://escopusa.com/visor/noticia\\_.php?id=EWr2MvjkbXbIDsSOOMk%2BnA%3D%3D](https://escopusa.com/visor/noticia_.php?id=EWr2MvjkbXbIDsSOOMk%2BnA%3D%3D)

\_\_\_\_ (2020a). “Agricultores de Quimiag donaron su cosecha”. Disponible en: <https://www.pressreader.com/ecuador/el-comercio-ecuador/20200410/282071984084611>

\_\_\_\_ (2020b). “Mipymes ecuatorianas, golpeadas por deudas del Fisco; Gobierno pagó facturas a 17 000 proveedores”. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/mipymes-deudas-fisco-economia-negocios.html>

**El País** (2020). “La pandemia agranda la brecha en América Latina: ocho nuevos multimillonarios y 50 millones más de pobres”. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-07-29/la-pandemia-agrande-la-brecha-en-america-latina-ocho-nuevos-multimillonarios-y-50-millonnes-mas-de-pobres.html>

**FAO** (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre. Roma, Italia. Disponible en: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)

**FIAP** (2020). “Ecuador: 304.000 personas se han desafiado del IESS entre enero y julio”. Disponible en: <https://www.fiapinternacional.org/ecuador-304-000-personas-se-han-desafiado-del-iesse-entre-enero-y-julio/>

**FMI (2020a).** “Declaración de la Directora Gerente del FMI Kristalina Georgieva tras una conversación ministerial del G-20 sobre la emergencia del coronavirus”, Comunicado de prensa, N.º 20-98, 23 de marzo de 2020.

\_\_\_\_\_ (2020b). “Informe de perspectivas de la economía mundial”. Una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta.

**INEC (2021).** Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Indicadores laborales, diciembre. Boletín técnico 02-2021 Disponible en: [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec)

\_\_\_\_\_ (2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Indicadores laborales, diciembre. Disponible en: [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec)

\_\_\_\_\_ (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut).

**infobae (2020).** “Coronavirus: la Unión Europea aprobó un paquete de rescate económico valorado en 540.000 millones de euros”. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/04/09/coronavirus-la-union-europea-aprobo-un-paquete-de-rescate-economico-valorado-en-540000-millones-de-euros/>

\_\_\_\_\_ (2019). “FMI mantiene previsión para Ecuador en 2019 y advierte riesgos en 2020”. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2019/12/21/fmi-mantiene-prevision-para-ecuador-en-2019-y-advierte-riesgos-en-2020/>

**La Hora (2020).** “Ecuador no recibirá desembolso del FMI previsto para marzo”. Disponible en: [lahora.com.ec](http://lahora.com.ec)

**La Vanguardia (2020).** “La UE aprueba el gran pacto para la recuperación”. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200721/482455477096/union-europea-gran-pacto-recuperacion-coronavirus-estimular-economia.html>

**Macaroff, Anahí (2021).** “Por qué es clave para el mundo y Latinoamérica lograr un modelo sustentable de agricultura y producción de alimentos”, en: *América Latina: lineamientos para una agenda de soberanía alimentaria basada en la agricultura sustentable*, Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

**Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (2020).** “El Gobierno decreta la vigencia del Nuevo Sistema de Comercialización de Combustibles”. Disponible en: <https://www.recursosyenergia.gob.ec/el-gobierno-decreta-la-vigencia-del-nuevo-sistema-de-comercializacion-de-combustibles/>

**Naciones Unidas (2010).** El derecho a la alimentación adecuada, folleto informativo. Disponible en: [www.ohchr.org/Document/Publicaciones/Factsheet34sp.pdf5](http://www.ohchr.org/Document/Publicaciones/Factsheet34sp.pdf5)

**Noticias ONU (2020).** “Una pandemia de hambre amenaza a América Latina por la crisis del coronavirus”. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/05/1475122>

**Organización Internacional del Trabajo (2020).** Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743154.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf)

**Ortiz, Sara (2021).** “Menos ecuatorianos son de clase media”. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuatorianos-clase-media-economia.html>

**Oxfam (2020a).** Behind the numbers, A dataset on expending, Accountability, and recovery Measures included in IMF COVID-19 Loans. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/international-financial-institutions/imf-covid-19-financing-and-fiscal-tracker>

\_\_\_\_\_ (2020b). “Los millonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas”. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/los-millonarios-del-mundo-poseen-mas-riqueza-que-4600-millones-de-personas>

**Parlamento Europeo (2020).** “COVID-19: el plan de la UE para la recuperación económica”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20200513STO79012/covid-19-el-plan-de-la-ue-para-la-recuperacion-economica>

**Primicias (2021).** “A Lasso le espera millonario pago de deuda externa en 2021”. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/lasso-pagar-deuda-externa/>

\_\_\_\_\_ (2020). “Ecuador tendrá que pagar USD 40.228 millones en deuda”. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-tendra-pagar-millonaria-deuda/>

**Robayo, Carmen, Iza, Patricia Mejía, Carlos (2020).** Inseguridad alimentaria en hogares ecuatorianos durante el confinamiento por COVID-19. Investigación y Desarrollo (12) 1: 67-76. Disponible en: <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/dide/article/view/985>.

**Salgado, Wilma (2018).** “Paquetazo para toda una vida Ley Orgánica para el Fomento Productivo”. *Revista Ecuador Debate 104*, Quito: 7-23.

**Salido, Rafael** (2021). "Biden firma un paquete de estímulo de 1,9 billones de dólares". Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/estadosunidos/biden-firma-paquete-estimulo-billones-dolares>

**Secretaría General de la Presidencia** (2020). "El presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19". Disponible en: <https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19/>

**Smialek, Jeanna** (2021). "¿En qué consiste el plan de estímulo de 1,9 billones de dólares de Biden?". Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/01/15/espanol/plan-estimulos-biden.html>

**Unicef** (2020). "UNICEF pide evitar daños irreversibles en educación, salud, nutrición y bienestar de los niños y niñas a causa de la pandemia". Disponible en: <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/unicef-pide-evitar-da%C3%B1os-irreversibles-en-educaci%C3%B3n-salud-nutrici%C3%B3n-y-bienestar>

## ACERCA DE LA AUTORA

**Wilma Salgado Tamayo.** Economista por la Universidad Católica del Ecuador; máster en Sistemas Financieros y Desarrollo por la Universidad de París I, Pantheon Sorbona de París; doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue directora de previsiones económicas del Banco Central; profesora del área de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar; consultora del Programa Mundial de Alimentos; gerente general de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD); ministra de Finanzas. Actualmente, es analista económica independiente.

## PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador.

Responsable:  
Gustavo Endara  
Coordinador de Proyectos  
Telf.: +593 2 2562103



**Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS**



**@FesILDIS**



**@fes\_ildis**



**<https://ecuador.fes.de/>**

Para solicitar publicaciones:  
**[info@fes-ecuador.org](mailto:info@fes-ecuador.org)**

# DEL FONDO MONETARIO AL FONDO DE GARANTÍA ALIMENTARIA: propuestas para revertir los impactos de la pandemia y ajuste sobre la desnutrición y el hambre

Dra. Wilma Salgado Tamayo



Las condiciones de vida de la población ecuatoriana venían deteriorándose mucho antes de la pandemia del COVID-19, como consecuencia del débil crecimiento de la economía registrado a partir de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial en 2014 -crecimiento económico de apenas el 0.1 % en 2015 e incluso contracción del 1.2 % en 2016-. En términos per cápita, el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2015 y 2019 fue del 0.5 %, inferior al aumento de la población, estimado en 1.8 % anual.



Al recuperarse el precio del petróleo en 2017, la economía también lo hizo: creció al 2.4 %; y más lento en 2018, al 1.3 %, pero en 2019, como resultado de las políticas contractivas aplicadas en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado, suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en marzo de 2019, la economía retornó al estancamiento, incluso con signos recesivos. El propio FMI había previsto, mucho antes de la pandemia, que Ecuador enfrentaría una contracción de 0.5 % en 2019, con un magro crecimiento de 0.2 % para 2020 (infobae, 2019).



Contrario a lo que ocurrió en otros países como respuesta a la pandemia, Ecuador optó por profundizar la austeridad fiscal, reduciendo el gasto público en salud y educación. En cambio, priorizó el pago de la deuda externa. Las consecuencias están a la vista. Por un lado, las grandes empresas se han beneficiado de mayores exoneraciones tributarias. Por otro, la disminución en el gasto y la inversión pública frenan el dinamismo económico, se pierden empleos adecuados, caen los ingresos familiares, se contrae la demanda y se reduce el mercado interno, afectando la demanda de las empresas.



El gobierno ecuatoriano, al insistir con estas medidas de ajuste, se arriesga a que luego de la pandemia del COVID-19 ocurra una de hambre en el país. Estimaciones de Unicef indican que, a causa de la pandemia, 3.1 millones de infantes y adolescentes en Ecuador caerían en pobreza multidimensional, sumado a las ya elevadas tasas de incidencia de pobreza (32.4 %) y pobreza extrema (14.9 %).



El presente documento plantea alternativas viables para revertir estas tendencias. Una de ellas, el Fondo de Garantía Alimentaria, apoyaría a los pequeños productores de alimentos, a la vez que permitiría una reactivación económica justa, revirtiendo las condiciones de inseguridad alimentaria, moderada o severa, que afectan a casi el 60 % de la población.

Para solicitar publicaciones:  
[info@fes-ecuador.org](mailto:info@fes-ecuador.org)