

Ecuador ante sus fantasmas estructurales

Francisco Sánchez

Además del reto económico, el nuevo gobierno tendrá que restaurar la confianza y disminuir la tensión social, reflejadas en un legislativo dividido que augura una difícil gobernabilidad.

LAS elecciones del 7 de febrero de 2021 en Ecuador y la incertidumbre que generaron debido a los errores y desaciertos antes, durante y después del proceso electoral son el corolario del errático gobierno de Lenín Moreno. La única certeza es el nombre de quienes pasan a la segunda vuelta. En primer lugar, con el 32,7% de los votos, Andrés Arauz, quien –al igual que Moreno– fue designado candidato por el expresidente Rafael Correa ante la imposibilidad de presentarse él mismo por tener una sentencia judicial. La segunda plaza la ocupará Guillermo Lasso, tras imponerse por un escaso margen de 32.600 votos a Yaku Pérez. Lasso es un empresario católico conservador sin carrera política que, en su afán de ser presidente de Ecuador, es la tercera vez que lo intenta, en representación de Creando Oportunidades (CREO), partido que fundó y lidera. Pérez es un dirigente del movimiento indígena con larga trayectoria que se presentaba por Pachakutik. Tras haber ocupado el segundo lugar durante los primeros días del recuento, terminó bajando al tercero e insiste en que se ha consumado un “fraude”.

Francisco Sánchez es director del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

A la confusión generada contribuyó que la presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE),



Una 'chola cuencana' emite su voto en la parroquia Tarqui (Cuenca, Ecuador, 7 de febrero de 2021). GETTY

Diana Atamaint, anunciase a Pérez como finalista cuando la diferencia con Lasso era solo del 0,2%, muy por debajo del margen de error estadístico y a partir de los resultados obtenidos del sistema de conteo rápido, un ejercicio estadístico que se realiza de una muestra de las actas ya escrutadas. Para colmo, en el sistema de ingreso de datos escrutados se dejó para el final el 20% de los votos de la provincia de Guayas, que tenían errores formales en actas, los mismos que le valieron a Lasso para ocupar el segundo lugar. Estos cambios generaron protestas y la deslegitimidad del proceso electoral, llegando al extremo de que varios actores políticos y sociales lo han calificado como fraudulento.

Estas elecciones han tenido la elevada participación del 81,1% (el voto es obligatorio), a pesar de la pandemia del Covid-19 que marca el desempeño político, social y económico del país desde marzo de 2020. El otro factor que las caracteriza, y que tiene una trayectoria más larga en el tiempo, es la polarización en torno al correísmo, similar a la polarización argentina en torno al peronismo. Para saber cómo se ha llegado a esta situación, es relevante hacer una rápida revisión de lo que significa el gobierno de Moreno como sucesor de Correa.

Moreno inició su carrera político-electoral como vicepresidente en 2007-13. Una vez en el poder, marcó distancias con su mentor, lo que fue tomado por

este y su grupo como una traición. Con el objetivo de dar continuidad a la Revolución Ciudadana, Correa había designado candidatos a sus exvicepresidentes: Moreno para presidente y Jorge Glass como vicepresidente, con la intención implícita de que Moreno fuese “el hombre de paja” de un gobierno controlado por Glass y ministros fieles a Correa, quien también controlaba a los diputados. Pero Moreno se distanció rápidamente, con acusaciones de corrupción y de quebrar la economía. Así, con el fin de reforzar su legitimidad, convocó un referéndum que pretendió presentar como un voto de apoyo a su gestión y al proceso de “descorreización” del sistema político que debía llevar a cabo. En esa consulta se introdujeron preguntas que evidentemente obtendrían apoyo mayoritario, como la no prescripción de la pederastia, la pérdida de derechos políticos de los corruptos o la prohibición de la reelección indefinida. Más síntomas de la “traición” fueron la mejora de la relación con los medios de comunicación y las organizaciones sociales o la negociación de medidas con partidos de derecha. Correa, el presidente más poderoso de la historia reciente de Ecuador, fue sentenciado a ocho años de cárcel, que no cumple al estar prófugo, al igual que otros colaboradores suyos. Sin embargo, otros miembros de su gobierno, como Glass, sí cumplen condena por varios delitos asociados a la corrupción.

BALANCE DEL GOBIERNO DE MORENO

SE esperaba que el gobierno de Moreno diera continuidad al programa económico y político de Correa, sobre todo teniendo en cuenta que la casi totalidad del primer gabinete fue parte del gobierno anterior y había sido puesto ahí para guardar las esencias de Revolución Ciudadana. Pero mientras se libraba de unos por seguir fieles a Correa y otros daban un viraje y cambiaban estratégicamente de posición junto al presidente, a pesar de haber sido fervientes correístas, era evidente el giro que Moreno daría su gobierno en lo económico y lo político, aproximándose al mismo tiempo a sectores empresariales. De hecho, su tercer y más duradero ministro de Economía, Richard Martínez, fue presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano, grupo de presión del sector privado. También Pablo Campana, uno de los ministros de Comercio Exterior e Inversiones, es yerno de la mayor accionista del consorcio Nobis, uno de los cinco más grandes del país. Además, el gobierno incluyó las demandas de los empresarios en el primer plan de ajuste fiscal con el argumento de dotar de liquidez a las empresas –entendiendo que así se estimula la producción– y se aprobó en agosto de 2018 un agresivo plan de condona-

ciones de impuestos y créditos tributarios por medio de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

En los cuatro años del gobierno de Moreno las cosas no han hecho más que empeorar, y el país ha atravesado y atraviesa una crisis económica, política y social –a la que se suma la pandemia del Covid-19– que ha borrado los rasgos de la mayor bonanza económica de la historia del país. Fue un largo periodo de 10 años de estabilidad política durante el cual el gobierno hizo grandes inversiones en infraestructura y buscó fortalecer las capacidades estatales. ¿Qué pasó para que el país esté atravesando un *revival* de pesadilla de los peores momentos políticos y económicos del último cuarto del siglo XX, a pesar de haber contado con todos los elementos para tener un siglo XXI distinto? Una explicación estaría en que las medias adoptadas por la Revolución Ciudadana no corrigieron los problemas estructurales del país en el plano político y económico, y que estos afloraron al disminuir los ingresos y desaparecer el fuerte liderazgo de Correa, que suplía los déficits institucionales del país.

Lo que le sucede a la economía no es novedoso y se parece mucho a otras crisis ocurridas durante el periodo democrático iniciado en 1979. Ecuador tiene un problema estructural de financiación y liquidez debido a la debilidad de su aparato productivo centrado en las materias primas, lo que le hace bastante vulnerable a *shocks* externos. Esta situación se vio agravada desde 2000 por la carencia de moneda propia que le permitiera hacer política monetaria contracíclica. Dichos problemas no se corrigieron con el modelo de cambio de matriz productiva puesto en marcha por Correa, porque las inversiones en infraestructura y capital humano mostraron carencias y, sobre todo, no funcionaron como multiplicadores fiscales ni dinamizadores económicos, debido a la falta de un sector privado pujante, resultado, a su vez, de la preeminencia de la inversión y el empleo públicos, así como la mutua desconfianza entre gobierno y empresarios.

A pesar de que el gobierno de Revolución Ciudadana tuvo éxito en generar ahorro que luego se transformó en inversión, su sucesor tiene un déficit fiscal de 12.000 millones, casi un tercio del presupuesto general del Estado. Según

«Ecuador tiene un problema de financiación y liquidez debido a la debilidad de su aparato productivo, centrado en las materias primas»

el modelo de desarrollo del gobierno anterior, los ingresos y la liquidez disponibles, una vez satisfecho el gasto corriente, debían dedicarse a la inversión, pues asumía que las infraestructuras generan riqueza y tienen un efecto multiplicador y dinamizador de la economía. Para ellos, un país con déficit de infraestructura y servicios no puede permitirse dejar parte de su ahorro como fondos de reserva en caso de caída de ingresos. Según esa posición, las reservas solo favorecen la especulación financiera, pues no tiene sentido poner el dinero en un banco para luego pedir créditos a esos mismos bancos, pagando tasas de interés más altas que lo recibido por los ahorros. Esta forma de ver la economía dejó el país sin recursos ni liquidez cuando el ciclo económico cambió, como ocurrió durante el gobierno de Moreno al caer a mínimos históricos los precios internacionales del petróleo. Además, Moreno estaba limitado por la falta de apoyos políticos estables tras la ruptura con Correa.

En la década anterior a la llegada de Moreno se fortaleció el Estado con todo lo que ello implica, sobre todo en crecimiento del número de empleados públicos y el consiguiente aumento de necesidades financieras provenientes de una estructura de gastos fijos y una administración hecha a la medida de la exportación de materias primas, que equivalía el 39% del PIB (el promedio para la región es del 30%). Esto no se pudo seguir pagando cuando disminuyeron los ingresos y se tuvieron que abonar algunos vencimientos de la deuda. Por ello, una de las medidas del gobierno de Moreno adoptadas en abril de 2020 fue el recorte de los sueldos del 16,6% a los empleados públicos. Con ello, el gobierno intentó ahorrar 1.000 millones, el equivalente al 10% de la masa salarial de todo el sector público, que el Observatorio de la Política Fiscal fija en casi 10.000 millones (casi un tercio del presupuesto general del Estado). Medida que tiene el coste latente de debilitar aún más las capacidades estatales.

El gobierno de Moreno buscó financiación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y renegoció la deuda con los tenedores de bonos. Ecuador priorizaba el pago de los vencimientos de deuda con el fin de crear confianza entre los inversores y facilitar el acuerdo de negociación y, sobre todo, evitar el cierre de los mercados financieros, lo que implicaría una nueva suspensión de pagos, pues tiene dificultades para conseguir financiación debido al elevado riesgo-país. La opinión pública y la oposición han criticado a Moreno por dar prioridad al pago de la deuda y ejecutar otros mecanismos de ahorro, como la reducción del sector público, que implicó miles de despidos y la eliminación de organismos públicos en medio de una crisis política y sanitaria.

Uno de puntos centrales del acuerdo con el FMI era la eliminación de las ayudas a los combustibles, anunciada en octubre de 2019 y que se calcula en

1.300 millones de dólares, provocando un aumento de precios de entre el 25% y el 75%. Ecuador ha gastado en subsidios a combustibles (gasolinas, diésel y gas) 54.269 millones entre 2005 y 2018. Una cantidad equivalente al 50% del PIB y a la totalidad de la deuda externa actual. Se estima que el 85% de la gasolina subsidiada beneficia al quintil más rico y el subsidio del GLP (gas) beneficia cinco veces más al quintil más rico que al quintil más pobre. La mayoría de los combustibles que consume Ecuador son importados a precios internacionales y después se venden en el país por debajo de los precios de mercado. Con el agravante de que Colombia y Perú tienen precios internacionales, por lo que el contrabando de los combustibles subsidiados hacia sus países es un lucrativo negocio.

La ayuda a los combustibles está arraigada en el imaginario social como si se tratase de la parte que le corresponde a cada ciudadano de la riqueza petrolera: la gasolina barata es una forma simbólica de redistribución de lo que produce el país. Por ello, se ha generado inestabilidad social y una furibunda reacción popular cuando se ha querido eliminar. Cabe recordar que la movilización que terminó con la salida del presidente Abdalá Bucaram (agosto de 1996-febrero de 1997) se inició por la eliminación del subsidio al gas de uso doméstico. En la misma línea, sindicatos, estudiantes y, sobre todo, los miembros de la mayor organización indígena del país, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, se echaron a la calle durante la primera quincena de octubre de 2019 paralizando Quito y las carreteras por todo el país. Aunque más tarde Moreno anuló las medidas de austeridad y se mantuvo en el poder, el episodio recordó a las protestas sociales que ayudaron a derrocar a tres presidentes entre 1997 y 2005.

Las protestas fueron muy intensas y violentas. En Quito se sumaron grupos radicales de izquierda que usaban explosivos caseros y provocaron incendios en el edificio de la Contraloría (Tribunal de Cuentas) y en el canal de televisión Teleamazonas. El uso de la represión por parte de la policía y del ejército fue excesivo y hubo un balance general de ocho fallecidos (bien por accidentes o por la represión) y 1.340 heridos (entre manifestantes y policías), según la Defensoría del Pueblo.

A consecuencia de las protestas no se pudo ejecutar el plan de reforma económica, ni los acuerdos con el FMI, se retiró el Decreto 883 y la llamada “Ley

«Las protestas contra la retirada de ayudas a los combustibles impidieron ejecutar las reformas y los acuerdos con el FMI»

de Crecimiento económico”, aparato jurídico que daba cobertura a las reformas. Entre abril y junio de 2020, en plena pandemia del Covid-19, el gobierno presentó dos proyectos de ley por vía de urgencia: La Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas y la Ley Humanitaria. La primera busca mantener los equilibrios presupuestarios desde una visión bastante ortodoxa de los equilibrios macroeconómicos y garantizar la autonomía de los organismos de Seguridad Social y del Banco Central, que en el gobierno anterior se convirtieron en una especie de caja de contingencias para el ejecutivo. La segunda está centrada en la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo, a la vez que da facilidades a las empresas para el pago al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y al Servicio de Rentas Internas.

Como se ha visto, el país ha vuelto a padecer los mismos males y ha aplicado las viejas soluciones, pero la deuda es el problema más complejo y nos retrotrae a las décadas de los ochenta y noventa. Se deben más de 40.000 millones de dólares, a los que se suman 17.000 millones de deuda interna al sistema de pensiones (IESS) y al sistema financiero, sobre todo al Banco Central. Todo esto con el agravante de que en los próximos años, el Estado tiene pagos pendientes que alcanzan los 8.000 o 9.000 millones anuales (entre el 25% y el 30% de los ingresos del Estado), en un contexto en el que cae el PIB nominal debido a los bajos precios del petróleo y al parón económico provocado por la pandemia. En resumen, Ecuador vuelve a tener una crisis de deuda sin un modelo productivo sobre el que relanzar el sistema y, de nuevo, necesita ayuda exterior en un contexto en el que el desempleo cae de manera sostenida desde 2016, y donde se puede perder lo ganado en reducción de la pobreza de los últimos tres lustros. Pero, esta vez, el gobierno dio prioridad a evitar el impago como recurso desesperado para evitar el cierre de los mercados.

EL COVID-19 Y LOS RETOS DEL NUEVO GOBIERNO

ECUADOR es el segundo país con más muertes por Covid-19 de América si se ponderan por millón de habitantes. Usando los datos de muertes registradas hasta diciembre de 2020, se puede calcular que el exceso de muertes ocurrido en el país y que podría atribuirse al Covid-19 es de 36.000 personas. La pandemia ha agudizado las dificultades estructurales en lo relativo a la contracción económica, la pobreza y el desempleo, factores en los que tendrá que centrarse el nuevo gobierno. De acuerdo con proyecciones del FMI, la economía ecuatoriana se habría contraído un 11% en 2020, con un fuerte incremento de la pobreza y el desempleo. Según cálculos de Unicef, la

pobreza aumentará un 10% en 2020, lo que equivale a 1,8 millones de personas (450.000 familias). La tasa de pobreza pasará del 27,2% al 37,6% de la población, y la de pobreza extrema, del 10,7% al 19,2%, en especial por el aumento del desempleo. Según datos del ministerio de Trabajo, entre enero y octubre de 2020 se registraron 598.506 finalizaciones de contratos formales. El aumento de la desigualdad se refleja en el cambio en el índice Gini; del 0,47 en 2019 al 0,52 en 2020.

Este desolador panorama no impidió que las redes de corrupción asociadas a la contratación pública cometieran varios delitos relacionados con la compra de material médico. Así, por ejemplo, en hospitales de Guayaquil, la ciudad más afectada por la pandemia de toda América Latina, se pagaron sobrepagos por las bolsas para cadáveres del 1.283% en un hospital y del 1.311% en otro. El descubrimiento de estos casos permitió desmontar una serie de tramas, como la que involucraba a diputados y a la familia del expresidente Bucaram.

Es de esperar que el plan de estabilización facilite las cosas al nuevo gobierno, pues se encuentra ya con un país con menor déficit y la deuda refinanciada, aunque Arauz, primer finalista, ha anunciado que no acatará los acuerdos con el FMI, sin decir de forma clara de dónde obtendrá financiación. De esta manera, se abre un margen de incertidumbre, más todavía en un contexto en el que hay demanda de liquidez mundial, los países han cambiado de estrategias financieras y los mecanismos que usaron los gobiernos anteriores para obtener recursos, como la venta adelantada de petróleo a China o los préstamos soberanos, ya no son tan fáciles de conseguir. Además de los retos económicos, el nuevo gobierno tiene que reconstruir la confianza y disminuir las tensiones generadas en 10 años del gobierno de Correa que, como se ha visto en las elecciones, siguen estando presentes en la sociedad y se reflejan en un legislativo dividido que avizora una difícil gobernabilidad. ●