

¿Hacia dónde va el Ecuador de Lenín Moreno?

JOHN CAJAS GUIJARRO :: 15/06/2018

Entre una crisis persistente y un nuevo neoliberalismo

Ecuador no atraviesa su mejor momento económico. La crisis persistente se ha combinado con la inacción política y con un retorno a medidas que muchos imaginaban como parte del pasado. Todo parece indicar que la deuda externa seguirá creciendo y la dolarización se sostendrá de forma artificial. Ante este complejo futuro, las izquierdas y los movimientos sociales tienen la urgente responsabilidad de reinventarse

La supervivencia política primero

Desde fines de 2014 el Ecuador ha vivido años complejos en lo económico, en lo político y en otras dimensiones sociales. Si bien la situación no es tan vertiginosa como en otros rincones latinoamericanos, el país andino acumula serios problemas que pudieron enfrentarse, y en algunos casos hasta superarse, durante la década correísta (incluso problemas de tipo estructural). Sin embargo, luego de discursos progresistas, bonanzas idas y corrupciones galopantes, Ecuador sigue siendo «un país incierto que no cambió».

Frente a la herencia correísta de «no-cambio», el gobierno de Lenín Moreno arrancó con una fuerte fragilidad política: en un inicio quedó oscurecido por un posible fraude electoral denunciado por el opositor Guillermo Lasso; luego la disputa entre correísmo y «morenismo» entrampó al gobierno (aunque manteniendo alianzas estratégicas en puntos clave). Al parecer, la necesidad de Moreno de legitimarse luego de las elecciones, a más de ganar espacios políticos al correísmo, hizo que ubique los problemas económicos en segundo plano. Así, la supervivencia política del gobierno fue lo que primó en su primer año de gestión. Como resultado, la política económica se ha mantenido sin rumbo, al principio con dos obtusas mezclas progresistas-neoliberales (cada una con sus respectivos matices). Solo en su segundo año de gobierno, el panorama se aclaró y el neoliberalismo clásico vuelve a asomar, aunque este retorno ya se venía sembrando en los últimos años de Rafael Correa.

En este complejo escenario, la «no-transformación» correísta aparece como una cruz que acompañará a Ecuador por años, mientras que el «morenismo» parece haber llegado solo para sobrevivir y cerrar la pinza neoliberal. Mientras, el tiempo sigue avanzando -y se lo sigue desperdiciando- la estructura económica ecuatoriana vive una crisis persistente ante la cual no parece tener la capacidad de reponerse.

Shocks, crisis persistente y estructuras intactas

Entre 2007-2014 el PIB ecuatoriano creció a una tasa promedio anual de 4% (2,5% en términos per cápita). Es decir, hubo un crecimiento relevante de la producción -aunque inferior a otras épocas de expansión, como los años 70- y de los ingresos, que incluso motivó a que el correísmo construya la imagen del Ecuador como la de un «milagro económico», un «jaguar latinoamericano», entre otras estridencias y desvaríos.

Sin embargo, desde 2015 el «jaguar» se pondría a prueba frente a dos importantes shocks externos: la caída de los precios de los commodities que, entre junio de 2014 y febrero de 2016, hizo que el precio del crudo ecuatoriano caiga de 100 a 22 dólares por barril; y la apreciación del dólar que, para el mismo período, implicó el paso de una cotización de 1,36 a 1,11 dólares por euro (apreciación de 22,6%). Ambos shocks golpearon a las exportaciones petroleras y no petroleras: tomando como base el año 2014, de 2015 a 2017 ambas exportaciones cayeron en un promedio anual de casi 7 mil millones de dólares (7% del PIB), y 710 millones (0,7% del PIB) respectivamente. Por si eso no bastara, el terremoto del 16 de abril de 2016 dejó una contracción -oficial- de -0,7% del PIB y, sobre todo, la tragedia de más de 600 fallecidos.

Si bien los shocks fueron graves, su principal efecto fue el «desnudar al jaguar» y develar que las estridencias correístas eran propaganda. Así, en 2016, el PIB cayó en un 1,58% (-3,1% per cápita). Luego, en 2017 y ya con el gobierno de Moreno en funciones, los datos hablan de una recuperación de 3% (1,5% per cápita), pero en términos absolutos lo que se ve es un estancamiento: a fines de 2017 el PIB per cápita llegó a 6.143 dólares anuales por persona, cuando en 2014 fue de 6.347 dólares. Es decir, Ecuador «perdió» tres años de ingresos. A eso se agrega que las expectativas no son alentadoras, como muestra la persistente caída de la inversión: mientras que en 2014 ésta representó 26,6% del PIB, para 2017 su peso cayó a 22,4%, la proporción más baja vista desde 2010.

Mientras que producción e inversión se estancan, el mal de la deuda ha contraatacado. Ya en los últimos años del correísmo la deuda pública creció drásticamente de 10 mil millones de dólares en junio de 2009 a 43 mil millones en marzo de 2017 (aumento de 7 a 26 mil millones en el caso de la deuda externa), echando por la borda la auditoría a la deuda hecha en 2008. En definitiva, el correísmo se endeudó drásticamente, incluso superando el límite legal de endeudamiento del 40% del PIB. De hecho, se ha acusado penalmente a Correa y a su equipo de romper la ley distorsionando la contabilidad de la deuda para no rebasar el límite legal de endeudamiento. Aunque la legalidad se encuentra en disputa, la cuestión es obtusa pues si el correísmo excedió el límite legal de endeudamiento, el «morenismo» acentuó las cosas: en apenas un año de gobierno, la deuda creció en 6 mil millones de dólares netos llegando, en abril de 2018, a casi 49 mil millones (34 mil millones de deuda externa). Igualmente, el servicio de la deuda va creciendo, pasando de 1.287 millones de dólares a 9.463 millones entre 2009 y 2017. Y a ese saldo aún debe sumarse las «preventas petroleras» negociadas con China y otras deudas que sumarían hasta 10 mil millones adicionales.

En términos más cotidianos, el empleo y los precios son claros indicadores de que la recuperación aún es muy lejana. En el primer caso hay un claro deterioro en el «empleo adecuado», cuyo peso en la población económicamente activa (PEA) cayó de 49,3% a 42,3% entre 2014-2017 (caída acompañada de una reducción del ingreso laboral medio de -3,1% en términos reales). En el segundo caso, en 2017 Ecuador vivió una inusual caída del índice de precios al consumidor de -0,2% (deflación), denotando una contracción de demanda que podría estar atada hasta al mismo estancamiento de ingresos laborales.

En particular, una deflación en dolarización hace pensar en la posibilidad de que los shocks externos han disminuido el circulante, reduciendo la dinámica económica especialmente en

aquellas actividades informales que se mueven fundamentalmente con dinero líquido (y que en Ecuador podrían englobar a un 45% de empleados). Esta situación de potencial contracción de liquidez es preocupante más aún si se ve que los dólares ingresados vía endeudamiento externo han sido insuficientes para evitar que, en 2017, la balanza de pagos refleje una salida neta de -1.859 millones de dólares. Una salida explicable -entre otros factores- por el propio aumento del servicio de la deuda externa.

Las caídas en producción, inversión, empleo y precios a más de la expulsión de dólares reflejada en la balanza de pagos indican que la estructura económica ecuatoriana no ha logrado reponerse de los shocks vividos desde 2015. Y tal incapacidad parece tener un origen estructural, más cuando se ve que ni el moderado aumento del precio del crudo ecuatoriano a 55 dólares por barril en abril de 2018 ha brindado los recursos suficientes para evitar que, en el mismo mes, se registre una inflación negativa de -0,14% (a la vez que en marzo de 2018 el empleo adecuado se ubicó en 41,1% de la Población Económicamente Activa).

¿Por qué la persistencia de la crisis, aún con la ligera mejora de los precios del petróleo? Quizá la principal razón se encuentre en los problemas estructurales de la economía ecuatoriana, sobresaliendo dos: un estancamiento industrial, reflejado en el peso casi inalterado de la manufactura en el PIB (pasando de 11,9% a 11,5% entre 2007-2017); así como una tendencia a la reprimarización exportadora, reflejada en un aumento del peso de los productos primarios en el total de exportaciones (pasando de 74% a 77%). Ambos problemas (junto con muchos otros que en su momento han sido analizados) dan cuenta de una estructura económica inalterada (como ejemplo se tiene la estafa de la «transformación de la matriz productiva»), internamente débil, vulnerable a los shocks y en extremo dependiente de los flujos externos de dólares para sobrevivir casi mes a mes (como lo ha admitido gente del propio gobierno de Moreno).

Otra estructura intacta en extremo relevante es la elevada concentración y centralización del capital, en beneficio de importantes grupos económicos. Una muestra: entre 2010-2016 el índice de Gini de distribución de activos entre compañías se ha mantenido estancado en 0,92 puntos. Igual de elevada se mantiene la concentración de la tierra y el agua. De hecho, varios grupos -como por ejemplo Eljuri o Nobis- obtuvieron millonarias utilidades en el correísmo, pagaron un mínimo de impuestos (apenas 2,3% de sus ingresos totales se destinaron al impuesto a la renta en 2016) y, hasta han ubicado representantes directos dentro del gabinete de Moreno.

Es justo desde este último problema estructural -el fuerte lazo entre el poder político y el poder de grandes grupos económicos oligopólicos- que emergen las dificultades para construir alternativas de transformación que den al país mayor fortaleza interna frente a shocks externos. Solo basta pensar en que ningún grupo económico deseará cambiar las estructuras cuando éstas le brindan elevados niveles de concentración (por ejemplo, hay empresas que dominan más del 70% del mercado de varias actividades manufactureras, así como apenas un banco que concentra alrededor del 30% de los depósitos y los créditos, por mencionar apenas dos ejemplos [(1)].

A la final estos grupos siguen siendo quienes definen, en el fondo, gran parte de la política

económica del gobierno de turno en el país. Y es desde ahí que se puede entender al primer año del gobierno de Moreno como un año en donde los grupos dominantes se han reacomodado (ver, por ejemplo, la breve decaída del grupo Eljuri y el ascenso de Nobis) a fin de continuar con su consolidación. La diferencia quizá sea que, mientras con Correa tales grupos se consolidaban tras la sombra de un falso discurso «socialista», la falta de norte de Moreno les ha dado la chance de volverse protagónicos en una política económica que no tenía rumbo, pero que ya se perfila claramente hacia un nuevo neoliberalismo.

¿Hacia un nuevo Consenso de Washington?

En un primer momento, que quedó recogido en el «plan económico» presentado por Moreno en octubre de 2017, se plantearon algunas medidas llamativas de corte progresista, aunque insuficientes para enfrentar los problemas estructurales antes mencionados; plan a ratos con claros indicios neoliberales. Entre los puntos a destacar de dicho plan están:

- Incentivar la creación de empleo reduciendo los tributos a pequeñas empresas y promoviendo nuevas formas de contratación laboral (entiéndase flexibilización).
- Sustentabilidad de cuentas fiscales reduciendo el déficit fiscal y generando una austeridad reduciendo en 10% el sueldo de los servidores públicos que más ganan, a más de reducir los gastos en viáticos, vehículos de lujo entre otros gastos varios.
- Reformas tributarias como el incremento del impuesto a la renta a grandes empresas, incremento de impuestos a quienes ganen más de 3 mil dólares mensuales y uso de tarifas arancelarias generalizadas para contener las importaciones.
- Cambio del manejo monetario por medio de la entrega del dinero electrónico a la banca privada y la obligación a las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas a aceptar el dinero electrónico como medio de pago.
- Ajuste tributario racionalizando beneficios tributarios, perdonando 100% de intereses y multas a deudores tributarios y deudores de aportes a la seguridad social -sobre todo grandes- a cambio de que paguen sus deudas en el corto plazo, así como la eliminación del anticipo del impuesto a la renta para el año 2019.
- Ajuste externo reduciendo el impuesto a la salida de divisas de forma gradual según cómo avance la balanza de pagos, así como el aumento de aranceles.
- Incentivos a inversiones especialmente con una serie de exoneraciones tributarias.
- Alianzas público-privadas (entiéndase casi privatizaciones) en infraestructura, hidrocarburos, energía, minería, telecomunicaciones, transporte y obras públicas.
- Reducción del gasto público extendiéndose a eliminación de instituciones públicas, reducción de asesores, ventas de inmuebles, etc.
- Ratificar las nuevas formas de contratación laboral según las necesidades de sectores como el turismo, la agricultura, la pesca entre otros.

-Fomento a la «economía popular y solidaria» sin presentar medidas específicas.

-Incentivos tributarios exonerando el pago del impuesto a la renta por 8 años a las empresas que hagan nuevas inversiones en las ciudades de Quito y Guayaquil, y por 10 años a quienes inviertan en las demás ciudades del país.

-Ratificación de varias de las propuestas de abril, especialmente en lo que refiere a la eliminación de impuestos y condonación de intereses y multas a deudores del Estado.

-Créditos para la economía popular y solidaria, en beneficio de 250.000 personas.

Claramente esta primera propuesta denotó una disputa entre medidas de apoyo a pequeñas empresas, aumento de impuestos a grandes empresas y a quienes más ganan (propuestas tibias, pero con el potencial de abrir campo a nuevas políticas realmente redistributivas), y medidas neoliberales como la flexibilización laboral o la entrega del dinero electrónico a la banca privada (cuando ya había propuestas -para el debate- donde el dinero electrónico podía contribuir a la reactivación económica desde lo público). Asimismo, se vieron medidas insuficientes como la «austeridad fiscal», la cual se enfocó en seguir reduciendo la inversión pública (cosa que ya venía haciendo el correísmo), sin cuestionar el gasto corriente en salarios y subsidios mal direccionados (que nunca fueron redistributivos).

A pesar de que este primer intento no fue totalmente progresista, recibió un sinfín de críticas por parte de los representantes de los grandes grupos económicos, las cámaras de comercio, los grandes medios de comunicación del país y hasta de sectores sindicales (por la flexibilización laboral). Ante toda esa presión, en un segundo momento, el gobierno de Moreno empezó a borrar lo poco de progresismo que le quedaba y tomar posición por un bando específico que le ayude a sostenerse en el poder.

Así, en abril de 2018, Moreno hizo pública su segunda propuesta de plan económico. Esta vez se plantearon cuatro ejes, altamente concentrados en la estabilización fiscal y las inversiones: estabilidad y equilibrio fiscal, reestructuración y optimización del Estado, equilibrio externo y sostenibilidad de la dolarización, reactivación productiva. A la par con estos ejes, se presentaron varias políticas específicas, entre las cuales destacan:

En esta versión de plan, recibida con mayor agrado por los grupos dominantes, fue clara la intención de Moreno de conciliar con éstos. Ya no se habló de aumento de impuestos a las grandes empresas, ni del énfasis al apoyo a las empresas pequeñas. Ahora la mayor concentración se dio en el ajuste fiscal, así como en las facilidades para la llegada de inversión privada, así sea con la entrega de recursos naturales y la exacerbación extractivista (neoliberalismo puro y duro). Este giro de Moreno se aderezó con la mención, casi simbólica, de la «economía popular y solidaria» sin ninguna política concreta.

Aunque esta versión del plan ya parecía definitiva, el abrupto cambio de dirección en el ministerio de Economía y Finanzas -ubicándose como timonel a un expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano- hizo que las cosas cambien otra vez. Así, el manejo económico de Moreno llegó a un tercer momento que inició el 24 de mayo de 2018.

Si bien aún es prematuro analizar las medidas concretas que el «morenismo» tome una vez

que ha entregado el manejo de la economía y las finanzas a un exrepresentante del empresariado ecuatoriano, algunas ideas ya quedaron planteadas en el discurso que Moreno dio al cumplirse un año de su gobierno. Entre esas ideas se puede hablar de:

Claramente, en el último anuncio de Moreno se destaca la exoneración tributaria diametralmente opuesta al incremento de impuestos propuesto en octubre de 2017. Pero, sobre todo, destaca la intención de radicalizar el enfoque neoliberal del «rata plan» presentado en abril. Plan que será aplicado con un ministro de economía representante del empresariado, además de un ministro de comercio exterior que mantiene vínculos familiares con Isabel Noboa (mandamás del grupo Nobis) y que va ganando protagonismo en la definición de la política económica del país.

A la par que se define quiénes manejarán la política económica en el corto plazo, también se aclara que la deuda externa seguirá siendo el salvavidas de Moreno. De hecho, el flamante ministro de economía ha reconocido la necesidad de seguirse endeudando. Es más, propondría la eliminación del techo legal a la deuda, que sería reemplazado por «reglas macro-fiscales» que estarían por definirse. Asimismo, ha indicado que se podría realizar un acercamiento al Fondo Monetario Internacional para «reperfilar» la deuda ecuatoriana y que no es el momento de «estigmatizar a los organismos multilaterales».

Sin duda esas últimas palabras podrían tomarse como señal del completo regreso de Ecuador al Consenso de Washington, un regreso que -reiteremos- fue enrumado por el propio correísmo.

Desde fines de 2014, Ecuador ha vivido años complejos. Entre la crisis persistente y la falta de rumbo de Moreno ya se ha «matado» el primer año de un gobierno que pudo recuperar lo positivo del progresismo -que lo hay- y desterrar la peor herencia del correísmo. Por ahora, la gente que sufre la crisis en carne y hueso seguirá aguantando las consecuencias de la «no-transformación» desde la informalidad y con ingresos laborales estancados. Mientras, la deuda externa seguirá creciendo y la dolarización se sostendrá de forma artificial, al menos hasta que la deflación no haga estallar la situación. Ante este complejo futuro, las izquierdas y los movimientos sociales tienen la urgente responsabilidad de reinventarse para hacer frente al retorno de un nuevo neoliberalismo.

Todos los datos presentados en este trabajo corresponden a cifras oficiales (especialmente del Banco Central del Ecuador, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos entre otras).

Nota: 1) Sobre este tema se puede ver los resultados recogidos en el capítulo 5 del libro de Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (2018): Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Nuso