Fin de año, fin de ciclo

Informe de coyuntura

Pablo Ospina Peralta

Quito, diciembre de 2016

Los informes de coyuntura del CEP cuentan con el auspicio de Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst (Pan para el Mundo-Servicio Protestante para el Desarrollo), Berlín, Alemania.

El último trimestre del año 2016 es también el último fin de año durante el gobierno de Rafael Correa Delgado. Fin de año, fin de ciclo. En cierto modo, puede decirse que aquellos ingredientes que mejor simbolizan la última década, están presentes en el último trimestre.

Sin dudas, el hecho más alarmante del fin de año es la sucesión de conflictos y el escalamiento de enfrentamientos entre comunidades shuar y la compañía china Explorcobre S.A., EXSA, por el proyecto minero de cobre Panantza - San Carlos, en los municipios de Limón Indanza y San Juan Bosco, al sur de la provincia amazónica de Morona Santiago. El caso ejemplifica, pero también lleva al extremo, las consecuencias de la política de imposición de la minería metálica a gran escala. El 14 de diciembre de 2016, se produjo un ataque al campamento minero La Esperanza presumiblemente conducido por miembros de las comunidades shuar que se oponen a la minería. Murió un policía y quedaron heridos tanto comuneros como policías. El gobierno respondió dictando el estado de excepción en la provincia de Morona Santiago y conduciendo el 17 de diciembre un operativo de captura en San Carlos y Panantza donde se detuvo a seis sospechosos. Hay que recordar que ya en diciembre de 2006 el campamento de la compañía había sido incendiado en el marco de un estallido general de conflictividad anti-minera que precedió el inicio del gobierno de Alianza País[1]. Una década más tarde, repleta de constantes escaramuzas, en agosto de 2016 había ocurrido ya una escalada en el conflicto cuando moradores de las comunidades shuar aledañas al campamento minero de Nankints que se oponían a la minería fueron desalojados y la zona fue militarizada. El 21 de noviembre de 2016 hubo un intento de toma del campamento por parte de comunidades shuar, y se produjo una nueva militarización que fue el antecedente inmediato del episodio de violencia del 14 de diciembre[2].

La obsesión minera del gobierno lo ha llevado a ignorar los niveles de violencia que puede provocar la imposición de esta peligrosa actividad en zonas indígenas, de campesinos y de pequeña minería. La situación es incluso más grave en territorios de la nacionalidad indígena shuar, cuya tradición cultural y social puede equipararse a la de los mapuche del sur de Chile, puesto que rechazaron la presencia del Estado colonial y sus sucesores nacionales hasta mediados del siglo XX. El pueblo shuar ha sido tradicionalmente orgulloso, celoso de su autonomía y guerrero: cualquier intento de imponer la minería sobre sus territorios seguramente solo podrá hacerse a un alto costo humano y social. Además, las más recientes reformas legales impulsadas por el gobierno tienden a reducir aún más la participación estatal en las rentas mineras con el objetivo de atraer la inversión internacional. El alto costo humano se hará, entonces, a

[1] Una detallada explicación de la coyuntura de movilización anti-minera de fines de 2006 en Sara Latorre 2012. El movimiento ecologista popular anti-minero en el Ecuador. En Ecuador Debate. No. 87. Diciembre, pp. 123-146.

[2] Sobre el ataque del 14 de diciembre, ver "Se declarará estado de excepción en Morona tras muerte de policía en ataque a minera" en El Telégrafo, http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/presidente-informa-de-un-policia-muerto-en-intento-de-irrupcion-en-campamento-minero ; sobre los desalojos de agosto de 2016, cfr. "Este es Luis Tiwiram, el shuar más buscado en Morona Santiago tras ataque a minera china", La República, 17 de diciembre de 2016, http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/12/17/este-luis-tiwiram-shuar-mas-buscado-morona-santiago/ ; el informe de auditoría ambiental del proyecto con varios de sus detalles se puede encontrar en https://static1.squarespace.com/static/52dee491e4b0cb24e89e2b60/t/53234a10e4b01a67c70a4f39/1394821648601/AuditoriaAmbiental2010+Panantza.pdf

favor de un menor beneficio social y de una mayor apropiación privada y transnacional[3].

El giro hacia el pragmatismo económico, anunciado claramente desde el año 2011 y fortalecido con la crisis económica de los últimos dos años, encuentra su plena consumación en la firma el 11 de noviembre de 2016 y la segura ratificación de la adhesión ecuatoriana al tratado de libre comercio suscrito entre Colombia, Perú y la Unión Europea. Iniciadas las negociaciones en el año 2008 entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, los reparos iniciales de Bolivia y Ecuador llevaron al abandono de la mesa de negociaciones en el año 2009. Las presiones del sector exportador, especialmente exportadores de banano (el 62% de las exportaciones ecuatorianas a la UE), flores, hortalizas, camarón y atún, que tienen a la UE como su principal mercado, hicieron que el Ecuador regresara incómodo para adherirse antes de ver aumentar los aranceles a la mayoría de sus exportaciones no petroleras. Tal como ocurrió con las negociaciones del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, las conversaciones con Europa no giraron nunca sobre preferencias o beneficios adicionales para las exportaciones ecuatorianas sino sobre los plazos y la rapidez de la apertura ecuatoriana a las exportaciones y los servicios europeos, como condición para mantener los niveles arancelarios actualmente existentes. Es decir, se trató de una negociación de lo que el Ecuador estaba dispuesto a ceder de su mercado para evitar que las condiciones de ingreso a Europa empeoraran[4].

Los puntos más sensibles en el desmantelamiento de las protecciones ecuatorianas fueron las disposiciones sobre propiedad intelectual de patentes de productos farmacéuticos, las reglas para las compras públicas, la importación de vehículos y el desmontaje de los aranceles en productos agrícolas especialmente vulnerables como los lácteos, cítricos, hortalizas y papas. En todos ellos, la capitulación por comparación con los reparos de 2009 es virtualmente completa. En lácteos se excluyó solo la leche líquida, el queso fresco y las mantequillas pero no la leche en polvo y concentrada, ni los yogures ni quesos[5]. En cuanto a patentes de productos farmacéuticos, el Ecuador renunció a sus prevenciones contra la protección de los datos de prueba y solo logró que entraran en vigencia 5 años después de la entrada en vigor del acuerdo. En cuanto a las compras públicas, ya desde 2014 el gobierno ecuatoriano "aceptó desistir de todas las propuestas de compromisos y suscribir el texto normativo igual que lo negociado con Colombia y Perú"[6].

La crisis económica, la penuria fiscal y el deterioro general de la situación material del país han continuado haciendo estragos y reforzando el giro en la política económica. El Fondo Monetario Internacional estimó a mediados de 2016 que los retrasos por pagos a proveedores del gobierno fueron en 2015 de 5.273 millones de dólares y que serían

[3] Para el detalle del "giro tributario" desde 2014 destinado a atraer inversionistas reduciendo la participación estatal en los beneficios en María de la Paz Vela 2016. Giro tributario para atraer la inversión minera. En Gestión. Economía y Sociedad. No. 268, octubre-noviembre de 2016, p. 12-19.

[4] El mejor resumen que conozco sobre los términos de la negociación ecuatoriana es Matthias Jorgensen y Tomaz Gorisek, "Informe sobre la conclusión de las negociaciones para el ingreso del Ecuador al Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia/Perú", Nota para la atención del Comité de Políticas de Comercio, Comisión Europea, Dirección General para Comercio, Bruselas, 23 de julio de 2014, 49 pp.

[5] Un análisis crítico basado en el informe de Jorgensen y Gorisek es el de Acción Ecológica 2015. Lo que Ecuador negoció con Europa. El tratado comercial Ecuador - Unión Europea. Quito: Acción Ecológica.

[6] Jorgensen y Gorisek, op. cit., p. 6. Ver también, aunque es un poco anterior, Cecilia Chérrez, Elizabeth Bravo y Mary García 2014. Acuerdo comercial multipartes Ecuador–Unión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural. Quito: Fundación Heifer Ecuador.

de otros 4.464 en 2016[7]. Los indicadores sobre reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, que habían mejorado durante toda la década, empezaron a mostrar retrocesos: el coeficiente de GINI, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, se ha mantenido estático entre 2011 y junio de 2016 oscilando entre 0,47 y 0,49, mientras la pobreza de ingresos, que llegó a su mínimo en 2014 (22,5%), ha tenido por segunda vez en 15 años un incremento: el aumento anterior ocurrió en el año 2009, cuando fue también una crisis económica la que lo hizo crecer[8].

La principal herramienta para enfrentar la crisis económica ha sido el agresivo endeudamiento y la reducción de las inversiones públicas. Aunque en general el detalle sobre las condiciones de los préstamos se ha mantenido en secreto, lo que se conoce revela que se trata de condiciones onerosas, con intereses altos y plazos cortos. El mejor indicador al respecto es el pago de amortizaciones de la deuda externa e interna en las cuentas fiscales. En el año 2015 el pago registrado por deuda externa e interna llegó a la astronómica cifra de 7.350 millones de dólares, cuando el gasto conjunto en educación y salud llegó solamente a 5.200. El pago por este concepto en 2014 fue de 4.900 millones y una proyección prudente de lo que posiblemente se habrá gastado en este rubro al finalizar el año 2016 lo hace subir hasta casi 9 mil millones adicionales[9]. Así, aunque el saldo total de la deuda externa e interna se ubica en alrededor del 40% del PIB, el pago anual por amortización se sitúa entre el 7 y el 9% del PIB, es decir, un punto porcentual más que el total del gasto social en el mejor año del correísmo (2008).

Para aumentar el techo del endeudamiento (según la ley ecuatoriana 40% del PIB es el máximo permitido), el gobierno tomó algunas medidas especialmente polémicas que hipotecan las políticas sociales del futuro. En informes anteriores hemos señalado que el gobierno desconoció el pago obligatorio del 40% del gasto anual por pensiones (es decir, gasto social futuro) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En octubre de 2016 dio un paso más: mediante decreto ejecutivo decidió que la deuda a la seguridad social (y la deuda al Banco Central) no debe ser contabilizada como deuda, con lo que bajó en 12% la proporción de la deuda con el PIB, del 38% al 26%[10]. Esto forma parte de un esfuerzo por aumentar el techo legal máximo permitido de endeudamiento público. Desconocer deudas sociales, aumentar el techo de endeudamiento y priorizar el pago del servicio de la deuda: lo que empezó siendo progresista terminó siendo muy parecido al pasado.

El 24 de noviembre de 2016 el gobierno dio un audaz paso adicional en su esfuerzo por conseguir fondos adicionales. Subió el encaje bancario obligatorio a los bancos más grandes del 2% al 5%, es decir, los fondos provenientes de los depósitos que los bancos privados deben dejar inmovilizados en el Banco Central. Lo hizo con el insólito argumento que era para promover que la banca privada aumentara sus préstamos: ¿cómo se puede promover los préstamos aumentando el dinero inmovilizado? Evidentemente se trata de una medida que aumenta las reservas del Banco Central del Ecuador y que por lo tanto tiene opción de realizar nuevos préstamos al gobierno con

[7] El informe del FMI es la única fuente sobre este tema, que el gobierno nunca ha transparentado en publicaciones oficiales, cfr. Cinco revelaciones que aparecen en las cuentas del FMI. En Gestión. Economía y Sociedad. No. 268, octubre-noviembre de 2016, p. 39-40.

[8] Banco Central del Ecuador. Dirección de estadística económica 2011. Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural 2011. Quito: BCE, y INEC 2016. Reporte de pobreza y desigualdad, *junio de 2016*. Quito: INEC. Disponible en http://www.ecuadorencifras.gob.ec

[9] Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, No. 1976, octubre de 2016.

[10] María de la Paz Vela 2016. Roto el techo del 40% deuda / PIB, se potencia nuevo endeudamiento. En Gestión, economía y sociedad. No. 269, noviembre-diciembre, pp. 30-32.

los que podrá para pagar salarios y cuentas atrasadas del mes de diciembre de 2016. La medida es de efecto inmediato, aumenta en pocos días en casi mil millones de dólares las reservas del Banco Central y, para cerrar con broche de oro la operación, el gobierno puede tomar deuda adicional sin que siquiera se considere deuda.

El problema de la medida es que tiene un efecto recesivo, igual que las medidas que restan dinero corriente para el IESS. Un elemento central del crecimiento económico de la década pasada fue el boom de la infraestructura y el sector de la construcción. La disponibilidad de crédito ha sido esencial en esta evolución económica y especialmente el dinero aportado por el Banco del IESS. Desde el año 2015 se ha producido una contracción seria en el sector inmobiliario, con efectos encadenados en el empleo de grupos con menor educación formal. El sector de la construcción presentó una reducción del 10,7% en el segundo trimestre de 2016 (el crecimiento empezó a ser negativo en este sector desde el tercer trimestre del año 2015)[11]. Sin duda, una parte importante de la contracción tiene que ver con el ambiente de incertidumbre reinante pero también con la contracción del crédito: el aumento del encaje bancario empeora las cosas porque resta fondos potenciales para inyectar en el sector.

Dos medidas de fin de año parecerían ir en sentido contrario a esta general tendencia al pragmatismo económico de un gobierno que ha recaído en medidas que posponen pero no enfrentan los problemas del aparato productivo y a un marchitamiento de los logros sociales de la década y media de expansión ligada al boom de las materias primas y al regreso del Estado. El jueves 1 de diciembre de 2016, el gobierno envió a la Asamblea Nacional con carácter urgente (para ser aprobado en 30 días) un proyecto de ley "contra la especulación" en los precios de la tierra. Es una nueva versión de un proyecto de ley anunciado a mediados de 2015 que provocó, junto a un aumento del impuesto a las herencias, una oleada de manifestaciones callejeras de rechazo, en el que se cambia el método de cálculo del impuesto a la plusvalía en la venta de terrenos con el propósito explícito de recuperar la ganancia obtenida gracias a las obras públicas. El proyecto de ley supone que toda ganancia por sobre la tasa de interés pagada por los bancos, más una fracción exenta, es "extraordinaria" y por lo tanto "ilegítima". Sobre la fracción adicional de aumento del precio de la tierra y de los inmuebles, el proyecto de ley plantea recaudar el 75% de impuesto a favor del Estado (en lugar del 10% actualmente vigente) porque asume que la fracción adicional se obtuvo por obras públicas o por medidas distintas a la inversión del propietario.

Curiosamente, en el mismo proyecto de aumento del impuesto a la plusvalía el gobierno introdujo una reforma a la ley de minería por la que las ganancias extraordinarias de las empresas mineras se exceptúan del pago del impuesto del 75%. El argumento gubernamental es que ese impuesto a las ganancias extraordinarias (que también existe en el caso del aumento de los precios del petróleo) limita la inversión en este sector de extracción de recursos minerales. Lo llamativo es que en el sector inmobiliario, un sector mucho menos concentrado en grandes empresas transnacionales que el sector minero, para el gobierno el mismo argumento no se aplica. Pero la verdad es que la medida, incluso si se revelara como necesaria, podría ser inoportuna.

En un contexto de contracción de la actividad inmobiliaria y de crisis en el sector de la construcción, el proyecto de ley no ayuda a la reactivación. En efecto, no grava solo la

[11] Bertha Romero y Ángela Meléndez 2016. El sector de la construcción no recobra el pulso. En Gestión, economía y sociedad. No. 269, noviembre-diciembre, pp. 14-15.

tierra sino la construcción. De hecho, estimula que se deje el dinero en el banco puesto que el interés en el banco no paga impuestos ni remotamente cercanos al 75% y carece de riesgo. El gobierno ha insistido que es una ley que protege a los compradores y ataca a los vendedores, pero es difícil ver cómo lo haría puesto que el costo de semejantes impuestos, cuando pueden ser asumidos por alguien, los paga el comprador. Es como el impuesto a las ventas: lo paga quien compra. E incluso si fueran pagados por el vendedor o se distribuyera su pago entre los dos, la fracción adicional se la llevará el Estado. Aunque sin duda existe la especulación inmobiliaria y de la tierra, parece poco probable que esta medida la detenga.

Si la ley sobre la plusvalía es muy arriesgada en la coyuntura de la campaña por las elecciones generales de febrero de 2017, la segunda medida tiene claro interés electoral y escaso impacto económico real. El 7 de diciembre, el presidente Rafael Correa emitió el decreto por el que convoca a una consulta popular para el mismo día de las elecciones, el 19 de febrero de 2017. La pregunta de la consulta apunta a prohibir que candidatos a puestos de elección popular y los funcionarios públicos puedan tener bienes en paraísos fiscales: "¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?". El gobierno llama a esta pregunta un "pacto ético" porque evidentemente es algo puramente simbólico: no pretende detener la fuga de capitales hacia paraísos fiscales ni ilegalizar estos depósitos. Para ello le hubiera bastado una ley. Su interés, evidentemente, es generar simpatías electorales y facilitar la participación del presidente durante la campaña electoral.

En síntesis, el fin del año 2016 simboliza bien el fin del ciclo político de toda una década. Con el fin de la bonanza económica, fundada en el precio de las materias primas, se termina el ciclo de la mayoría de medidas económicas heterodoxas. Al terminar el año, se han vuelto evidentes los límites de un modelo económico que sigue reforzando la extracción de materias primas y terminó cediendo a la presión de los tradicionales grupos exportadores porque no fue capaz de impulsar un cambio significativo en la estructura económica del país. Debido a ese límite de fondo, los avances sociales de la bonanza se debilitan y empiezan a retroceder. De los viejos afanes de cambio profundo quedan algunos gestos aislados, más simbólicos que reales.