

## Lenín Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País?

**MANUELA CELI MOSCOSO**

Tras unas reñidas elecciones, Alianza País volvió a ganar la presidencia de Ecuador y la mayoría legislativa. El nuevo mandatario, Lenín Moreno, asumirá su cargo en un contexto político complejo y una coyuntura económica poco favorable. El desafío será pasar de un discurso electoral conciliador a una gestión incluyente, que restablezca las relaciones con la sociedad civil y enfrente un proceso de restitución de fuerzas de oposición. En una suerte de cambio con continuidad, Moreno deberá constituir un mandato autónomo frente a la potencial ausencia de Rafael Correa, al tiempo de sortear las dificultades que plantea la recesión económica.

**A**lianza País (AP) ha vuelto a ganar las elecciones en Ecuador y consiguió la Presidencia y una mayoría parlamentaria. Tras un balotaje con resultados muy reñidos, Lenín Moreno, ex-vicepresidente de Rafael Correa entre 2007 y 2013, asumirá la Presidencia a mediados de mayo, al igual que los asambleístas electos, por un periodo de cuatro años. De este modo, el oficialismo sumará 14 años en el ejercicio de gobierno. Sin embargo, la situación

económica, política y social tras una década de gestión de la denominada «Revolución Ciudadana», planteará importantes desafíos a la próxima administración. El panorama nacional presenta elevados niveles de incertidumbre, producto, sobre todo, de una nueva correlación de fuerzas en la esfera política y de las condiciones socioeconómicas del país en el marco de la crisis que atraviesa la región desde finales de 2014.

---

Manuela Celi Moscoso: obtuvo una maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y es doctoranda en la Universidad Complutense de Madrid. Fue coordinadora de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Ecuador y ha trabajado también como consultora y analista política en el sector público.

Palabras claves: correlación de fuerzas, crisis económica, elecciones, Lenín Moreno, Ecuador.

## ■ La opacidad del desenlace electoral

Desde su aparición en el escenario nacional, en el marco de la «ola progresista» latinoamericana, AP no solo desafió a las tradicionales elites políticas ecuatorianas, sus dinámicas y la estructura de gestión que habían constituido, sino que modificó los comportamientos electorales históricos de la ciudadanía<sup>1</sup>, así como su relación con la política y los políticos. Desde entonces, Correa –figura central de un movimiento y una democracia profundamente personalistas– se ha caracterizado por sus altos niveles de popularidad, que se manifestaron en contiendas electorales, mayorías parlamentarias y otros procesos consultivos en los que transfirió adhesiones.

No obstante, los últimos comicios generales –llevados a cabo entre febrero y abril de este año– evidenciaron una tendencia hacia el debilitamiento progresivo de la organización y de su alcance electoral, visible ya en los comicios seccionales de 2014. Frente a la imposibilidad legal de una reelección de Correa y en medio de un proceso de crecimiento de fuerzas políticas de oposición, la condición de partido hegemónico fue resquebrajándose. Así, Moreno no obtuvo los votos necesarios para un triunfo en primera vuelta, frente a siete candidatos más cuya identidad política se fundamenta en un discurso anti-AP que polariza el escenario<sup>2</sup>. Ya en el proceso de

balotaje, quien enfrentó a Moreno fue Guillermo Lasso, empresario vinculado a sectores de la banca, quien con su movimiento Creando Oportunidades (CREO) representa a un «renovado» sector de la derecha ecuatoriana que abanderó un discurso liberal-conservador.

Al igual que en la primera vuelta, la contienda se definió en un escenario de conflicto social por denuncias de fraude por parte de Lasso<sup>3</sup>. El conteo de votos otorgó a Moreno poco más de dos puntos porcentuales de diferencia, y así logró anteponerse en 13 de las 24 provincias del país<sup>4</sup>. El voto

1. El electorado ecuatoriano se había caracterizado por un voto disperso, volátil y de carácter inorgánico que, en gran medida, respondía a las debilidades de su sistema de partidos.

2. Para más información respecto de los candidatos y el proceso electoral, v. M. Celi Moscoso: «Elecciones presidenciales 2017: un *déjà vu* de la tradicional política ecuatoriana», Análisis, FES, enero de 2017, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/13180.pdf>>.

3. Las denuncias fueron desestimadas tras un proceso de recuento parcial de votos. Sectores de la oposición mantienen la acusación, aunque han desistido ya de llevar a cabo cualquier otra iniciativa formal. Sin embargo, cabe destacar que antes de que concluyera el proceso de impugnación, presidentes y organismos internacionales ya habían reconocido el triunfo de Moreno. Asimismo, las misiones internacionales encargadas de la observación electoral –Organización de Estados Americanos (OEA), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y Asociación Mundial de Organismos Electorales– reconocieron también los resultados.

4. Cabe destacar aquí, para comprender el repliegue de las fuerzas de AP, que en las elecciones presidenciales de 2013 Correa ganó en primera vuelta en 23 provincias y con una diferencia de 33 puntos porcentuales respecto de Lasso.

estratificado pone en evidencia que es en las zonas de escasos recursos, rurales o en proceso de urbanización de las grandes ciudades –como Quito y Guayaquil– donde se encuentra mejor posicionado el oficialismo. Su principal bastión regional resultó ser la costa, lo cual ratifica la tendencia de voto de Correa. Por su parte, Lasso ganó en una mayor cantidad de circunscripciones electorales, pero se trata de territorios con menos población, como es el caso de la región amazónica, convertida en su trinchera de apoyo. Obtuvo buenos resultados también en zonas de importante composición indígena de la sierra.

Mientras que el oficialismo ha ido consolidando, a lo largo de una década y pese al desgaste del ejercicio de gobierno, un electorado «cautivo», Lasso, por su parte, más allá de un porcentaje de electores que votaron por adscripción a su discurso, se beneficia mayoritariamente de un voto sin fidelidad ni identidad política, un voto sanción a AP, un voto por descarte. En la Asamblea Nacional, la bancada de AP obtuvo mayoría; se ubicó como segunda fuerza el movimiento CREO, seguido por el tradicional Partido Social Cristiano (PSC), de tendencia igualmente conservadora. Aunque la cantidad de organizaciones que cuentan con representación no ha variado significativamente tras los comicios, se trata de un Parlamento más fragmentado, en el que no resultan fácilmente predecibles

las alianzas ni su sostenibilidad. En un contexto en el que ninguna de las fuerzas –con excepción de AP– tiene por sí sola posibilidad de incidencia legislativa, el fraccionamiento no está dado tanto por el número de partidos, como por las complejas relaciones interpartidarias y la capacidad para la negociación o el acuerdo que generaría posibilidades para influir. Mientras la derecha se encuentra dividida, otros partidos como Pachakutik (PK) –brazo político de un sector del movimiento indígena– o la Izquierda Democrática (ID) –reinscrita socialdemocracia en construcción– sumarían poco más de 6%.

En definitiva, las proyecciones de este nuevo periodo presidencial y legislativo están condicionadas por el relativo debilitamiento de AP, el repliegue del liderazgo directivo de Correa y las implicaciones institucionales y de legitimidad de un nuevo gobierno acusado de fraude electoral. A esto se suma la reanimación de algunas fuerzas políticas que diversifican el escenario ideológico, en una coyuntura en la que los problemas económicos contribuirían a la profundización del descontento social, la emergencia de proyectos políticos alternativos y el fortalecimiento de las posturas de oposición. Un breve repaso de las principales condiciones y sus desafíos en los planos político, social y económico permitirá tener una visión general de lo que podría vivirse, durante los próximos cuatro años, en Ecuador.

## ■ Un escenario político contradictorio

Durante los últimos diez años, las relaciones de AP con otros actores político-sociales que formaron parte del tejido asociativo que acompañó o respaldó al movimiento se fueron resquebrajando. Esto tuvo repercusiones importantes considerando el modelo de coalición de amplia convocatoria que la organización impulsó desde sus inicios, así como la adhesión de organizaciones progresistas, que encontraron en la propuesta de la Revolución Ciudadana un eco difusor y un mecanismo de canalización de necesidades acumuladas históricamente.

Más allá de los vínculos establecidos, AP se consolidó autónomamente, resguardando su libre capacidad de decisión. Con el tiempo, dio el salto hacia una dinámica –de partido y gobierno– mucho menos dispuesta al diálogo y la negociación con sectores sociales y políticos del país. Muchos de sus aliados se fueron alejando y la relación con buena parte de sus bases de apoyo vinculadas a movimientos sociales se fracturó, tanto por una crítica a inconsistencias y contradicciones de la gestión gubernamental como por una dinámica política excluyente y autoritaria.

En estas condiciones, la estrategia de AP para las últimas elecciones, en las que no solo pesarían los conflictos abiertos con la sociedad civil sino también la ausencia de Correa, fue

posicionar a Moreno como un candidato dispuesto al diálogo y al consenso y diferenciarlo del estilo conflictivo y autoritario del presidente saliente. El gran desafío, no solo de Moreno sino también del partido y su bancada legislativa, será entonces mantener una gestión política consecuente con ese discurso.

En esta perspectiva, e incluso antes de que se resolviera el proceso de impugnación electoral que se llevó a cabo<sup>5</sup>, Moreno se reunió, en condición de presidente electo, con el cuerpo diplomático, pero también con sectores empresariales y una facción del movimiento indígena, con el objetivo de retomar relaciones, reconocer demandas y establecer mecanismos de cooperación. Paralelamente, sin embargo, organizaciones indígenas, ecologistas y de derechos humanos<sup>6</sup> con las que

5. El Consejo Nacional Electoral, tras el recuento de 3.865 actas impugnadas, ratificó el triunfo del candidato de AP el 18 de abril.

6. Tal es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y Pachakutik que advierten respecto de temas no negociables, como la resistencia a la minería o a la criminalización de la protesta. De igual manera sucede con Yasunidos (defensores del Parque Nacional Yasuní), que se muestra reacio a un diálogo considerando la agenda extractivista del gobierno y su falta de disposición para conversar durante la campaña. La Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), por su parte, considera que el diálogo requeriría de una agenda concreta que no está en los planes del gobierno. Finalmente, resulta sugestivo el silencio de las organizaciones por los derechos de las mujeres, que han sido uno de los sectores con más conflictos respecto de un gobierno significativamente conservador en el tema. Ese es un canal de diálogo que requerirá de muchísimo trabajo y compromiso por parte del oficialismo para abrirse.

el gobierno de Correa ha mantenido permanentes confrontaciones expresaron ya condicionantes o negativas para aceptar un proceso de diálogo, en tanto la agenda programática oficial vigente resultaría incompatible y contradictoria con sus principios, objetivos y causas. A esto se suma el rechazo respecto de mecanismos de violencia, intimidación y control implantados durante la última década.

Resulta especialmente conflictiva con los intereses de la sociedad civil organizada la iniciativa impulsada por el oficialismo –con posterioridad a las elecciones– que pretende crear el Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana a partir de un decreto presidencial existente que ha sido fuertemente criticado nacional e internacionalmente. Se trata del decreto 16, que regula a las organizaciones sociales e introduce un mecanismo de control desde el Estado mediante el establecimiento de requisitos excesivos para su constitución, así como la determinación de causales y procedimientos de disolución discrecionales, lo que amenaza la libertad de asociación como derecho<sup>7</sup>.

Por otro lado, el escenario político también plantea desafíos a AP como organización ante la eventual ausencia de Correa, que abre un espacio de disputa de liderazgo en un partido en el que la centralidad y la autorreferencia del líder no permitieron el crecimiento de otros cuadros. La

diversidad de tendencias que componen el movimiento, sin una figura que las contenga y en ausencia de una estructura orgánica autónoma capaz de institucionalizar procesos, supone también un reto de importantes dimensiones. Así, el escenario para establecer una nueva correlación de fuerzas está abierto<sup>8</sup>. Un nuevo liderazgo deberá ser capaz de mantener la unidad de AP pero también de generar puentes entre el partido y otras instancias de gobierno, así como entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Frente al escenario poselectoral marcado por las movilizaciones en torno de las denuncias de un supuesto fraude, el oficialismo carga con el peso de la duda de un sector de la sociedad frente al cual carece de legitimidad. Superar esa debilidad requerirá de un trabajo sistemático y coherente en la construcción de la confianza social que trascienda del discurso a la gestión;

7. «Decreto 16 (739) pasaría a ser ley» en *Dayuma Ecuador*, 9/4/2017, disponible en <<http://dayumaecuador.blogspot.com/2017/04/decreto-16-739-pasaria-ser-ley.html?spref=fb>>.

8. La pugna en el interior del partido se evidenció desde la selección del binomio que se presentaría a los comicios. Moreno parece representar a los sectores que se consideran más progresistas, mientras que el actual vicepresidente Jorge Glas (candidato a un nuevo periodo) ha estado vinculado a una rama conservadora cercana a elites financieras, así como a instancias vinculadas a la actual política extractivista del gobierno, los megaproyectos de infraestructura y el mantenimiento del rentismo petrolero. Moreno, al inicio del proceso electoral, afirmó que su compañero de binomio había sido decidido tanto por convicción como por imposición.

una gestión autónoma que marque diferencias respecto de Correa, que sepa combinar las ventajas de la herencia y el vínculo legitimador con la propuesta de cambio que abanderará. Es decir, una suerte de cambio en la continuidad. El presidente electo y el partido necesitan trabajar en un nuevo aparato simbólico para reconstruir identidad política, empatía, afinidad.

El reciente proceso electoral permitió la emergencia de discursos alternativos que ponen en cuestión, con un cierto eco social, temas como el del rol y los alcances del Estado. Una década de inducción política respecto de la importancia de la gestión estatal reguladora, garante de derechos, encargada de la administración de recursos públicos, se ve afectada también por las denuncias de corrupción dentro del gobierno. Desde allí la oposición basa su discurso en la necesidad de una contracción del Estado.

En cuanto a la Asamblea Nacional –conformada por 137 miembros–, la bancada de AP, aunque nuevamente obtiene mayoría, ha perdido 26 curules respecto de los 100 que obtuvo en las elecciones de 2013. La segunda fuerza la componen, en alianza, las organizaciones CREO y el Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA)<sup>9</sup>, que cuentan con 18 representantes más de los que sumaban antes. Le sigue el PSC, que también ha incrementado su representación en nueve curules.

Sin duda, este no será un escenario libre de confrontaciones. Primero, porque el bloque oficialista, al igual que el partido, tendrá otra distribución de fuerzas así como otros liderazgos y, por lo tanto, su relación con el Ejecutivo posiblemente ya no estará caracterizada por una incondicional subordinación. Será, en sí, un espacio de pactos y transacciones, más allá del que se podría generar con la oposición, que ni con la más favorable de las alianzas logrará contrarrestar el peso mayoritario de AP.

Un segundo elemento por considerar tiene que ver con una suerte de reestructuración del sistema de partidos y de su peso específico, sobre todo el de los partidos de derecha, en las relaciones de poder. Para estos últimos ha sido una victoria, en la medida en que han ganado presencia en la esfera pública, aunque se trate de una tendencia fraccionada en dos partidos –CREO y PSC– que representan diferentes intereses y sectores. Sus constantes confrontaciones pre- y poselectorales y ciertas evidencias de acuerdos, no declarados públicamente, entre socialcristianos y oficialismo plantean la necesidad de una relectura del mapa de actores políticos, sus vínculos y proyecciones.

Algo similar a lo descrito sucede con Pachakutik, que se ha caracterizado

---

9. Se trata de un movimiento liberal de derecha fundado en 2012, cuya principal figura es Mauricio Rodas, actual alcalde de Quito que aspiró a la Presidencia en 2013, cuando quedó en cuarto lugar.

frecuentemente por su flexibilidad asociativa. Aunque durante la primera vuelta se sumó a la coalición que impulsó la débil candidatura socialdemócrata de la ID, para el balotaje fraccionó su apoyo entre Lasso y Moreno. Hoy, alejados de la coalición inicial, ciertos sectores se han acercado ya a AP y dejaron a la frágil ID sin posibilidad de alianza. Su futuro accionar es impredecible, ya que responde a coyunturas y acuerdos ocasionales. Otras dos fuerzas más, que encajan en el concepto tradicional de populismo, están presentes en la Asamblea: el Partido Sociedad Patriótica y Fuerza Ecuador (antiguo Partido Roldosista Ecuatoriano). Ambas, aunque en su momento tuvieron cierto protagonismo, resultan hoy irrelevantes incluso como comodines políticos, con una representación de 2%.

En definitiva, el gobierno entrante de AP enfrenta desafíos complejos tanto en su relación con la sociedad civil como en la esfera de las relaciones políticas, intra- y extrapartidarias. Afrontarlos requerirá de un profundo proceso de reestructuración interna que demanda organicidad, mecanismos de democracia interna, canales de resolución de conflictos y apertura de amplias instancias de debate. Deviene un imperativo del sistema político ecuatoriano superar las dinámicas personalistas, no solo por los efectos negativos que tienen sobre el sistema democrático en general, sino también porque ni el oficialismo ni la

oposición cuentan con figuras capaces de sostenerlas.

La Asamblea, para construir legitimidad, deberá mejorar su relación con la sociedad civil ampliando espacios de opinión y discusión con diversos sectores respecto de los temas y leyes a discutirse, puesto que, según el informe Latinobarómetro 2016, quienes afirman tener «poca» o «ninguna» confianza en ella suman 64%, en contraste con 49% que arrojó la misma encuesta en 2013.

### ■ Tensiones socioeconómicas

Más allá de los límites e inconsistencias del proyecto impulsado por AP, su comprensión de la política social como un área prioritaria marcó una diferencia en el país. Su propuesta discursivo-programática se fundamenta en un enfoque de derechos. Son objetivos centrales la reducción de la pobreza y la construcción de una sociedad más igualitaria, desde una perspectiva que aspira a modificaciones estructurales, bajo la directa responsabilidad del Estado<sup>10</sup>.

10. Existen varios documentos programáticos para conocer la propuesta de AP. Además de los Planes Nacionales de Desarrollo, uno de los más significativos es el que se enfoca en la estrategia para la erradicación de la pobreza. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza: *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Quito, 2014, disponible en <[www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Eradicacion-C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Eradicacion-C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf)>.



En este sentido, desde la asunción del gobierno en 2007, la inversión en gasto social se fue incrementando significativamente en el país. Para 2016, el presupuesto asignado al sector es casi cuatro veces mayor al de nueve años atrás. En relación con el PIB, ha sido el doble de lo que invertían otros gobiernos y pasó de un máximo de 4,5% a 9,4%<sup>11</sup>, distribuido entre cuatro áreas de intervención prioritarias: educación, salud, bienestar social y desarrollo urbano y vivienda.

Es posible afirmar que parte del éxito electoral de AP responde a una legitimidad de gestión favorable a la garantía de los derechos mencionados. Según datos de Latinobarómetro, entre 2007 y 2013, en promedio 79% de los entrevistados aprobaban la gestión del gobierno de Correa. Asimismo, si en 2005 solo 11% de la muestra pensaba que el país estaba progresando, esta cifra aumentó durante la década de AP hasta un notable 77% en 2013. Sin embargo, cabe precisar que ambos resultados caen significativamente para 2016, a 40% y 31% respectivamente, lo que evidencia un giro en la percepción social respecto del gobierno.

En términos generales, la Revolución Ciudadana destaca entre sus principales logros la reducción de la pobreza –ya sea medida por ingresos (14,7 puntos porcentuales entre 2006 y 2016), por consumo (13,5 puntos porcentuales entre 2006 y 2014) o por necesidades básicas insatisfechas (13,5 puntos

porcentuales entre 2008 y 2016)–, así como el mejoramiento e incremento de infraestructura y ampliación de la cobertura en salud, educación y seguridad social<sup>12</sup>. A la par, de 2006 a 2016 el coeficiente de Gini se redujo de 0,540 a 0,466. Para estos logros, según el gobierno, fue fundamental la reforma tributaria como mecanismo de redistribución, así como la reforma respecto de la participación estatal en los beneficios petroleros.

Todas las cuestiones mencionadas han sido material de campaña. Si en la dimensión política Moreno buscó, con su discurso electoral, marcar diferencia respecto de Correa, es en la cuestión social donde se afirmó en la continuidad y prometió proteger, ampliar y mejorar lo alcanzado. En consecuencia, la oferta de AP apunta a mantener la inversión social. En su plan «Toda una vida» recoge las principales políticas en las áreas de niñez, juventud, vivienda, empleo y

11. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: *Informe de desarrollo social 2007-2017*, Quito, 2017, disponible en <[www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/libro\\_social-2007-2017.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/libro_social-2007-2017.pdf)>.

12. Según datos oficiales, en educación se ha universalizado la tasa neta de asistencia a educación general básica y se ha incrementado la tasa neta de asistencia a bachillerato en 20 puntos porcentuales. En cuanto a seguridad social, la afiliación de la PEA pasó de 26,1% en 2006 a 42,1% en 2016. Además, en la dimensión de hábitat, vivienda y ambiente sano, el déficit cuantitativo pasó de 21,2% en 2009 a 12,3% en 2016; mientras que el acceso a servicios de saneamiento pasó de 49,1% en 2006 a 61,9% en 2016. Para conocer más cifras, v. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: ob. cit.



subsidios en formato de transferencia económica<sup>13</sup>. A su vez, ofrece también mantener la inversión en infraestructura social.

En medio de un proceso electoral sin debate, en el que primaron las descalificaciones por sobre las propuestas sustanciales, los ambiciosos planes de Moreno omiten las fuentes de financiamiento. Un tema no menor, considerando la disyuntiva que enfrentará entre la necesidad de consolidar una política social sostenible y las condiciones y proyecciones económicas de un país dolarizado como Ecuador, dependiente de la exportación de materias primas para sostener su base monetaria. Se plantea así el principal desafío para el siguiente gobierno que es, además, una herencia de la actual administración: la liquidez.

Las ofertas reiteradas en campaña, como sostener la inversión, triplicar el Bono de Desarrollo Humano (BDH), así como crear 40 universidades técnicas, duplicar la asignación económica a la tercera edad, incrementar la pensión y el seguro social campesino, incorporar el trabajo doméstico a la seguridad social, construir 325.000 viviendas, otorgar 20.000 créditos para emprendimientos juveniles, entre otras, no especifican la fuente de los fondos para su realización efectiva. Un asunto fundamental, tomando en cuenta que el año 2016 cerró con un déficit fiscal de más de 6.000 millones de dólares<sup>14</sup>, que equivalen a 6,3% del PIB, y con

una deuda agregada (externa e interna) que, para febrero del presente año, representa 39,6% del PIB<sup>15</sup>.

El nuevo gobierno enfrentará su gestión en una coyuntura económica poco favorable y de reducidas expectativas de resolución<sup>16</sup>. Tras el impulso que provocó el *boom* de los *commodities* durante la última década, el reto hoy no es solo el de gobernar con menos recursos y aun así mantener la inversión; se trata también de sostener, por consecuencia, la legitimidad de la gestión. Una etapa de bonanza económica que se sintió en la vida cotidiana de la población, que ha generado

13. «Este es tu plan para toda una vida», video disponible en <[www.alianzapais.com.ec/tag/plan-para-toda-una-vida/](http://www.alianzapais.com.ec/tag/plan-para-toda-una-vida/)>.

14. Subsecretaría de Financiamiento Público: «Deuda pública del sector público del Ecuador», 28/2/2017, disponible en <[www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/DEUDA-SECTOR-PUBLICO-DEL-ECUADOR-febrero2017.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/DEUDA-SECTOR-PUBLICO-DEL-ECUADOR-febrero2017.pdf)>.

15. A esto se agregan operaciones no contabilizadas en los boletines oficiales de deuda pública, como las ventas anticipadas de petróleo o el endeudamiento contraído con el Banco Central a través de la compra de bonos emitidos por el Ministerio de Finanzas. Entre septiembre de 2014 y diciembre de 2016, el saldo de los créditos del Banco Central al fisco aumentó en 4.244 millones de dólares y en los dos primeros meses de 2017, en otros 984 millones de dólares. Para más información, v. Augusto de la Torre y José Hidalgo Pallares: «La trampa que asfixia a la economía ecuatoriana», Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, 3/2017.

16. Cabe destacar que la situación económica del país responde a tres causas principales, más allá de los efectos de la política económica oficial que también inciden: un proceso de apreciación del dólar, que es la moneda nacional desde 2000; la caída de los precios de las materias primas a escala global; y los efectos de un terremoto de 7,8 grados de magnitud que afectó a la zona costera del país hace un año.

movilidad social, acceso a servicios, aumento de consumo y crecimiento de la clase media, provoca una expectativa social que, de no ser satisfecha, se traducirá en descontento, organización y movilización ciudadanas.

El debate electoral en torno de la situación económica del país enfrentó dos visiones. Por un lado, la oposición destaca la gravedad de una crisis de la que el gobierno es responsable por su fallida promesa de cambio de matriz productiva, por una agresiva política de endeudamiento y por un «despilfarro» presupuestario que ha comprometido los ahorros del Estado. Por otro lado, el gobierno recurre al eufemismo de la desaceleración. Así, será preciso un diagnóstico real de la situación por parte de la administración de Moreno, que deberá plantearse un equilibrio en una ecuación con dos variables: impuestos y reordenamiento del gasto público. El crédito, como principal estrategia implementada hasta ahora, posiblemente deberá descartarse, porque las cifras se encuentran cerca del límite determinado constitucionalmente (40% del PIB).

Los impuestos fueron uno de los asuntos más sonados en campaña, y aunque Moreno haya ganado las elecciones, un importante porcentaje de la población se identificó con el discurso de Lasso, que repitió hasta el cansancio la promesa de eliminación de 14 imposiciones. El tema tributario ha sido un pilar de la máxima redistributiva del

oficialismo que Moreno se comprometió a mantener aunque, paralelamente, se instalará un consejo consultivo para reducir la carga de las clases medias y los sectores productivos.

Bajo estas condiciones, la revisión del gasto público preservando los logros en materia social será un imperativo que considere una evaluación del aparato estatal para prescindir de instancias que carecen de utilidad o replican el trabajo de otras, una revisión de la política de infraestructura que no siempre se justifica en magnitud, calidad o costos y una revisión de los gastos publicitarios del gobierno, entre otros.

La sesuda revisión de estos factores será de gran utilidad también para enfrentar un desafío central que tiene que ver con recuperar la importancia de las tributaciones –sobre todo de carácter progresivo– en el imaginario social, especialmente de las clases media y alta, que han asumido el discurso antiimpuestos por considerarlos excesivos e injustificados. El problema de fondo está en el hecho de que la recaudación termina siendo equívocamente contrastada con temas como la corrupción, la maquinaria publicitaria o el tamaño del Estado.

Otro tema fundamental que instaló el proceso electoral y que, por lo tanto, será foco de discusión y fiscalización política y social, es el desempleo. En un contexto en el que la economía pierde dinamismo, entre 2015 y 2016

la tasa de desempleo creció de 4,3% a 5,2%. El empleo adecuado también se vio afectado con una baja de 7 puntos porcentuales, mientras el subempleo se incrementó de 14,8% a 19,4%<sup>17</sup>. Frente a este problema, Moreno ha sido impreciso, y sus ofertas de campaña estuvieron direccionadas sobre todo a la población juvenil, bajo el ambiguo paraguas del impulso al emprendimiento.

Pero el apoyo al emprendimiento en el espacio de la política pública no puede estar entre las iniciativas centrales de una propuesta de gobierno. La nueva administración deberá evaluar minuciosamente ese plan, considerando los riesgos que tiene este tipo de aproximación al empleo que, en cierta medida, endosa responsabilidades a la iniciativa privada individual. Habrá que tener en cuenta no solo los peligros que todo crédito conlleva, sino también aquellos peligros que tienen que ver con temas como la precarización laboral. Es fundamental incorporar procesos de acompañamiento y evaluación de una política que debe trascender más allá de lo particular.

La política laboral del gobierno de Moreno tiene como reto el cuidar y profundizar la normativa de protección de las condiciones de trabajo, en un país en el que la principal debilidad es la informalidad que deja fuera del sistema a un porcentaje significativo de la población tanto en seguridad –desde una línea de garantía de

derechos– como en tributación –considerando la formalización como parte de una estrategia productiva global–. Se trata de un asunto ineludible para un movimiento político que se posiciona discursivamente dentro de una línea progresista garante de derechos.

Finalmente, otro tema fundamental durante los próximos años de gobierno de AP será el esperado –y altamente promocionado– cambio de matriz productiva, que permitiría pasar de una economía primario-exportadora a una con capacidad de generar valor agregado. Está claro que un objetivo de esta magnitud requiere de un largo plazo; sin embargo, cabe destacar aquí algunas alarmas ya encendidas que el oficialismo deberá enfrentar. Tal es el caso del debate que contrapone la reducción de la pobreza a los derechos de la naturaleza, una pesada herencia que arrastrará Moreno y que no augura significativas modificaciones.

Los temas ambientales, más que una deuda, han sido una traición a los postulados originales del proyecto de AP y, por lo tanto, se han convertido en un constante foco de conflicto entre el gobierno y las organizaciones que defienden el medio ambiente, así como las comunidades afectadas. El problema le ha valido fuertes críticas al oficialismo en cuanto a su modelo de desarrollo, que supone una concepción funcional

---

17. Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

del medio ambiente; su incongruente discurso de soberanía en relación con las concesiones de explotación minera y petrolera a países como China o Canadá; su política de expansión de las fronteras extractivas; los niveles de represión y criminalización de la protesta, exacerbados en medio de los levantamientos de quienes están en contra de los proyectos extractivistas.

Las propuestas de Moreno resultan excesivamente tibias para los sectores interesados o afectados. El programa de gobierno habla de fortalecer los marcos de regulación y control de estándares, del retorno de las utilidades a los afectados con un porcentaje que no se define, de potenciales consultas populares sobre temas tan abiertos como las posibles alternativas económicas a la explotación. Así, no hay espacio para una agenda compartida y el desencanto ya se ha expresado incluso en las urnas, al darle el triunfo a Lasso en territorios donde existen conflictos activos sobre el tema tanto en la sierra como en la Amazonía. Recuperar esos espacios pareciera una tarea casi imposible de alcanzar.

También los sectores del comercio y la industria demandan diálogos urgentes sobre la matriz productiva, en el marco del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Ecuador, que entró en vigencia a inicios del presente año tras una extensa negociación. El acuerdo, que además se presenta como una promesa de generación de

empleo en el sector agroindustrial, muestra varios riesgos, sobre todo en lo referido a la competitividad de ciertos productos nacionales frente a la producción europea. Está por verse si el gobierno de Moreno pone el énfasis necesario en asuntos como los mecanismos de protección a la producción local o los incentivos necesarios para la emergencia de nuevos sectores productivos sin que se vean amenazados por la oferta extranjera. Se espera que el gobierno tenga un plan preventivo respecto del impacto que tiene este tipo de tratados, que ya han provocado movilizaciones en países vecinos como Colombia y Perú.

Paralelamente, Moreno abandera la continuidad en otro de los grandes proyectos del oficialismo, la matriz energética, con ambiciosas propuestas como consolidar el eje de un corredor energético que distribuye energía a otros países de la región o contar con una de las matrices de generación eléctrica más competitivas y limpias del mundo. Se trata de un sector en el que el gobierno invierte cuantiosas cantidades de dinero a partir de la promesa de ingresos para el país. El impacto ambiental y social de la infraestructura necesaria es significativo y demanda un retorno a mediano plazo con mucha claridad respecto de la canalización de las ganancias.

Visto en perspectiva, tras este breve repaso por la situación actual y sus proyecciones, cabe decir que la

gran mayoría de los desafíos y problemas aquí expuestos –que difícilmente agotan todo el complejo escenario que vivirá Ecuador en los próximos años– dependerá, en mayor o menor medida, de las articulaciones políticas que se vayan dando dentro del partido, la bancada legislativa y el gobierno de AP. El reordenamiento de los sectores que componen el movimiento, la nueva correlación de fuerzas, determinará hacia dónde irán concretándose todas las ambigüedades que dejó la campaña.

Efectivamente, la apertura del diálogo será fundamental, al igual que la construcción de consensos amplios, pero resultará insuficiente sin una expresión real de inclusión de sectores que se han sentido marginados del quehacer público a lo largo de la última década. Además, la expectativa social no se enfoca exclusivamente en ese cambio: se espera también un retorno, en varios aspectos, a la propuesta original de

AP, en la que se recogieron diversas demandas sociales aún irresueltas.

Sería deseable que el diálogo viniera acompañado de un proceso de fortalecimiento de una institucionalidad democrática en la que las funciones del Estado se constituyan y gestionen de manera autónoma, con la generación de pesos y contrapesos. Este proceso deberá apuntar también a romper con la corrupción y las redes que la facilitan. La administración entrante debe transparentar el destino de los fondos públicos. Solo así podrá recuperar el sentido del Estado en el imaginario colectivo, así como la legitimidad y autonomía que requiere.

La perspectiva del gobierno de Moreno se debate entre la inercia del deterioro del gobierno de Correa y las expectativas de reconstitución de los fundamentos sociales del proyecto originario y la apertura a las necesarias reestructuraciones políticas y de gestión, más allá de las simplificaciones electorales. ☐