



# *la Tendencia*

—revista de análisis político—

Balance  
político  
Consulta  
popular

No.11 **feb/mar** 2011

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Coordinación Editorial de este número**  
Wilma Suquillo  
David Echeverría

**Edición**  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Impresión**  
Gráficas Iberia

**Auspicio**



FES - ILDIS  
Avenida República 500,  
Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)



CAFOLIS  
Sevilla N24-349  
y Guipuzcoa  
Teléfono: (593) 2 2 322 6653  
Quito - Ecuador  
[www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2011

# laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja  
Jorge León Trujillo  
Juan Cuvigustavo Larrea  
Norman Wray  
Paco Moncayo Gallegos  
Agustín Grijalva  
Carlos Castro Riera  
Luis Verdesoto  
Gloria Ardaya  
Diego Mancheno  
Fernando Rosero  
Humberto Cholango  
Pedro Quimbiamba  
Alberto Acosta  
Henry Llanes  
Gaitán Villavicencio  
Fernando Buendía  
Antonio Navarro:  
Francisco Muñoz  
Claudia Detsch  
Iván Carvajal  
Rosemarie Terán Najas  
Napoleón Saltos

11

feb/mar 2011

# Coyuntura



5

**Editorial**  
Balance político.  
Consulta popular  
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.  
Nudos críticos  
y temas polémicos  
Sistematización  
de Raúl Borja

26

El referendun: una  
estrategia para  
acumular más poder  
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la  
revolución ciudadana?  
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión  
del gobierno de Correa  
Gustavo Larrea

43 La propuesta de  
consulta pone en riesgo  
el estado constitucional  
de derechos y justicia  
Norman Wray

48 Balance crítico del plan  
de gobierno de Rafael  
Correa  
Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una  
violación infraganti  
de la Constitución  
Agustín Grijalva

59 Consulta,  
reforma penal  
y desmantelamiento  
del estado  
constitucional  
Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos  
ecuatorianos luego  
del 30-S  
Luis Verdesoto  
y Gloria Ardaya



# Política pública

77 La economía política y  
la política económica  
del gobierno:  
¿ilusión o realidad?  
Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto  
social en tiempos de  
Rafael Correa  
Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:  
dos visiones  
contradictorias  
Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:  
proyecto polémico que  
se quedó en el limbo  
Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley  
de hidrocarburos y la  
renegociación de los  
contratos petroleros  
Alberto Acosta

104 La reforma petrolera  
del gobierno de  
Rafael Correa  
Henry Llanes

109 Las invasiones de  
tierras en Guayaquil:  
historia y coyuntura  
política  
Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos  
autónomos  
descentralizados  
Fernando Buendía



# Debate

123 Antonio Navarro:  
La necesidad  
de crear una  
internacional  
latinoamericana  
Francisco Muñoz

127 La Conferencia de  
Cancún: una mirada  
con optimismo  
relativo  
Claudia Detsch

# Internacional





# laTendencia

editorial

## *Balance político y consulta popular*

La publicación del número 11 de la revista coincidirá con el momento de la consulta y el referéndum, puesta a trámite en la Corte Constitucional por el Gobierno Nacional, con la intención de superar los problemas de la Función Judicial y así responder a la inseguridad ciudadana que se vive a diario en las principales ciudades del Ecuador. El Gobierno pretende con esta consulta obtener el apoyo del voto popular para realizar cambios constitucionales y legales, como la caducidad de la prisión preventiva, y cambios institucionales, como la reestructuración de la administración de la justicia, a fin de facilitar -según el régimen- el combate a la inseguridad pública.

La propuesta contiene 10 preguntas, cuya parte fundamental tiene que ver con el proceso de implementación del régimen político, en esta vez la tan importante Función Judicial, a la que se busca reestructurarla y así superar su inoperancia y descomposición ética, todo esto desde el predominio del Ejecutivo, quien ha dicho reiteradas veces estar dispuesto a “meter las manos en la justicia”, como lo hicieron en el pasado inmediato otros gobiernos, sin respetar la independencia de las funciones del Estado, y en consecuencia, dejando sin efecto la respectiva atribución constitucional otorgada por la Asamblea de Montecristi al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Otro aspecto importante de la consulta es el relativo a la supresión de la disposición constitucional que establece la caducidad de la prisión preventiva (Art. 77 Núm. 9), lo que advierte una reforma constitucional de derechos que la misma Carta Política aprobada por el pueblo ecuatoriano en referéndum dispone que debe hacerse por vía de la Asamblea Constituyente.

Otro asunto muy polémico del referéndum -relativo a la configuración del régimen político- está contenido en la pregunta sobre el control a los medios de comunicación. Situación que en el pasado inmediato generó conflictos al interior de la Asamblea Nacional, de ésta con el Ejecutivo, y obviamente con los medios de comunicación. Allanándose a la decisión del Presidente Correa, de incluir una pregunta sobre dicho control, la Asamblea Nacional ha optado por el camino de suspender el tratamiento del proyecto de Ley de Comunicación, a la espera de la definición de la Corte Constitucional sobre el referéndum y la consulta popular, dejando entre paréntesis

el compromiso ético-político establecido públicamente por el bloque de Alianza País con la oposición en diciembre de 2009. En días pasados, la Dra. Nina Pacari, jueza de la Corte Constitucional, ha expresado en su informe la inconstitucionalidad de cuatro de las cinco preguntas propuestas por el Ejecutivo para el referendo.

Desde el punto de vista político, la consulta y el referéndum aparecen, por otra parte, como lógica respuesta al conflicto suscitado meses atrás por la asonada policial del 30-S, como también expresa la orientación, la línea y el comportamiento ideológico político asumido desde el año pasado por el Presidente de la República. En esta ocasión “echa mano” del recurso plebiscitario para encaminarse a reformar la Constitución, debilitar su espíritu garantista y limitar el ejercicio de determinados derechos humanos consagrados en la Carta Magna. Por último, la decisión en curso ha generado una importante disidencia de la agrupación Ruptura de los 25 y de asambleístas de la bancada oficialista.

## II.

A esta medida plebiscitaria del Gobierno Nacional “tomando en cuenta su alta aceptación popular y la necesidad de consolidar su fortaleza política” le antecede conflictos e iniciativas gubernamentales que han permitido evidenciar, en el curso del año 2010, el verdadero carácter del gobierno y el régimen.

En primer lugar, el conflicto de intereses que se puso en juego entre la unidad de las organizaciones campesinas e indígenas y el Gobierno Nacional - Alianza País, en torno al contenido del proyecto de Ley de Recursos Hídricos generado en los últimos meses del año 2009. Ese fue un momento de gran tensión atemperado a la postre gracias a la promesa gubernamental de instituir el diálogo, lo que luego devino enfrentamiento y ruptura, particularmente con el sector indígena, a pesar de los “cantos de sirena” de algunos funcionarios y funcionarias del régimen, que habían apurado convocatorias a mantener conversaciones y “mesas de diálogo” con los movimientos sociales.

En segundo lugar, el conflicto suscitado al interior de Alianza País, entre la mayoría de su bloque y el Presidente de la República, en torno al enjuiciamiento y petición de sanción al Fiscal General, Washington Pesántez, hecho que puso de manifiesto en su resultado final, tanto la defensa abierta del Presidente Correa al cuestionado Fiscal General, cuanto el aislamiento en que devino el grupo de Alianza País que impulsó y apoyó dicha crítica, evidenciándose la limitada posibilidad de existencia de diferencias de posiciones y de diálogo franco al interior de la agrupación oficialista.

En tercer lugar, la asonada policial del 30-S que creó un clima de zozobra en el gobierno, en tanto la revuelta dio pábulo para que fuera calificada por el régimen y algunas fuerzas políticas nacionales e internacionales, como un “intento de golpe de Estado”, en medio de un contexto regional de ofensivas derechistas-reaccionarias, como la que se dio meses atrás en Honduras. Para disolver los efectos políticos del 30-S el gobierno acudió, como lo hace permanentemente, al recurso mediático y publicitario. Luego de la judicialización del acontecimiento y de la imposición de sanciones puntuales a determinados policías implicados en el hecho, la ciudadanía ecuatoriana espera conocer las verdaderas causas y autores materiales e intelectuales de la asonada del 30-S.

El acontecimiento septembrino dejó, por otra parte, sin iniciativa política al gobierno. Pocos meses después se advierte que el régimen ha optado por la línea de profundizar la confrontación, alejarse definitivamente de los movimientos sociales y consolidar la fuerza y verticalidad carismática del Presidente Rafael Correa. Al parecer, la consulta popular en ciernes tiene ese sentido, orientación y utilidad. Al decir de algunos analistas y en opinión del ex Presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, “el plebiscito es inconstitucional, manifiesta claros rasgos de métodos utilizados por la vieja partidocracia y (tiene) una orientación ideológico-doctrinaria de carácter social-cristiano”.

Son estos tres los principales hitos políticos del periodo transcurrido en el 2010, que evidencian la línea actual del gobierno; mismos que se han encontrado en relación con una forma de actuación de la Asamblea Nacional y el bloque parlamentario oficialista, que ante su sensible debilidad, producto de la elección de 2009, estableció acuerdos y pactos con otras organizaciones y parlamentarios “independientes” para aprobar determinados cuerpos legales, en algunos casos, usando las viejas tácticas y maniobras de la desprestigiada “partidocracia”, tal el caso de la Ley de Educación Superior, que fue vetada por el Presidente, no obstante ser el resultado del consenso al interior de la Asamblea Nacional y con las instituciones involucradas en esa actividad académica. Ocurre algo parecido con la reforma a la Ley de Hidrocarburos, que al ser aprobada por el “ministerio de la ley” no fue discutida suficientemente en la Asamblea Nacional. Situación similar se dio con el proyecto de Ley de Comunicación que hasta hoy no ha sido posible aprobarla, lo que ahora genera más conflictos pues se intenta orientar su contenido, de manera imprecisa, en la pregunta nueve de la consulta popular, dejándose en suspenso la iniciativa parlamentaria que originalmente buscó conciliar con los actores involucrados para aprobar el mencionado cuerpo legal.

En este contexto, se ha puesto en evidencia la direccionalidad de la brújula gubernamental, la misma que está relacionada y en función de ciertos

intereses económicos y del proceso de implementación del patrón de acumulación de capital que, al parecer, se halla alejado del modelo propuesto por el Plan Nacional del Buen Vivir. Más bien –se afirman algunos análisis críticos– el modelo se orienta hacia la consolidación del régimen de acumulación y la consolidación de intereses económicos “viejos y nuevos” que promueven una modernización capitalista en el Ecuador, ligada al extractivismo y vinculada a determinadas compañías transnacionales, aunque con fuerte y decisiva presencia e intervención estatal.

En relación con esta orientación económica del régimen, se asiste a un proceso de implementación del régimen o modelo político, donde aspectos necesarios para el desarrollo de la democracia, como la independencia y corresponsabilidad de las funciones del Estado se encuentran en la sombra; donde el impulso a la participación se revela debilitada, reduciéndose el rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social al de comodín circunstancial y útil en el momento de elegir a funcionarios que de antemano han sido decididos por el Ejecutivo.

Este proceso de implementación del régimen político ha demostrado recurrir al clientelismo y dejar en manos del carismático Presidente la conducción de todo el proceso. Es decir, una orientación política que restringe los necesarios pesos y contrapesos institucionales, los de la participación ciudadana y la organización política y social que se requiere para generar un ejercicio democrático del poder. En el posible apoyo a la consulta popular y referéndum se prevé una profundización de la situación descrita.

### III.

Al concluir los cuatro años de su gobierno Rafael Correa ha puesto de manifiesto algunos indicadores que le permiten afirmar que hay logros en los campos de la salud, educación, empleo y carreteras. Sin embargo, en el balance de la gestión cuatrienal hecho por algunos de sus más altos funcionarios, brillan por su ausencia los indicadores políticos, lo que al parecer es el verdadero problema o el “Talón de Aquiles” del gobierno de “la revolución ciudadana”. Tampoco se han exhibido indicadores que hablen del cambio de modelo o patrón de acumulación y desarrollo en curso, y que evidencien la cercanía con los objetivos propuestos en el Plan Nacional del Buen Vivir.

El año 2011 será de importantes y conflictivos eventos electorales como el que se avecina, el referéndum y la consulta, en los que se expresarán, principalmente, las siguientes tendencias: la posición gubernamental de defensa de las tesis de la consulta; la posición de los sectores de la derecha opuestos al gobierno y al referéndum en ciernes, a pesar de sus coincidencias

ideológico-doctrinarias con algunas de las preguntas planteadas; y la posición de la izquierda, particularmente aquella inmersa en la agrupación oficialista, que ha pasado de la “bifurcación” que se dio en el curso de la realización de la Asamblea Constituyente, a la disidencia de la línea del Presidente de la República y de Alianza País, expresando así el resquebrajamiento orgánico y político del gobierno y de Alianza País.

El Ecuador vivirá este periodo en medio de la exacerbación de la polarización social y política donde se advierten síntomas del alejamiento de sectores medios como también de reiterado uso de prácticas clientelares, y de utilización cada vez mayor –ante su limitación política– de los recursos mediático-publicitarios. Adicionalmente, el Ecuador asistirá al mantenimiento y profundización de la fuerte y decidida actuación vertical del Ejecutivo.

2011: año en el que se espera la difusión de los resultados de la investigación sobre el 30-S que dé cuenta de los autores intelectuales y materiales del “intento de golpe de Estado”. Asimismo, se experimentará en este periodo el límite de la relación con los movimientos sociales y la tensión que suscitará el intento de “sanar” las heridas generadas por los acontecimientos del 30-S. Un año en el que probablemente la población continuará en la expectativa del liderazgo del Presidente de la República, y de ratificación o corrección de la implementación de la forma y contenido del régimen o modelo político, donde el proceso electoral de la consulta y sus resultados generarán situaciones institucionales, sociales y políticas nuevas. Será también un año en el que la población, principalmente campesina y rural, aspira que se cumpla la tan anunciada “redistribución de la tierra” a través de una reforma agraria efectiva, para la cual el movimiento campesino se apresta a proponer un marco legal y generar movilizaciones para alcanzar la viabilización de esa importante política pública.

### IV.

En el número 11 que hoy ponemos a disposición se coloca en primer lugar la sistematización del balance político realizado en un conversatorio efectuado el 15 de diciembre de 2010 por iniciativa del FES/ILDIS, CAFOLIS y la Revista LA TENDENCIA, con la participación de representantes de las distintas agrupaciones y fracciones de las izquierdas de nuestro país, e intelectuales que por sí mismos se identifican con esas posiciones. El referido balance colocó a modo de “punto de partida” la pregunta ¿hacia dónde camina la actual configuración de clases sociales y reinstitucionalización del Estado? En ese evento, una vez más, se pudo constatar la necesidad del diálogo como un instrumento de cambio democrático para resolver los problemas nacionales. Al mismo tiempo, se evidenció la debilidad y caducidad de la tesis que sostienen que este es “un

gobierno en disputa...” También se deliberó sobre determinadas posiciones del gobierno que le acercan a conductas propias de la vieja “partidocracia” y orientaciones ideológicas que desdican de los planteamientos programáticos originales de Alianza País y la Revolución Ciudadana; y que eventualmente llevaría a alejarse del necesario cambio en la transición que vive el Ecuador y la región.

Esta edición de la Revista La Tendencia publica además artículos orientados en la coyuntura, que analizan la convocatoria y contenido de la consulta popular y referéndum, y la concepción y línea de actuación del gobierno en torno a la seguridad pública, así como análisis de los principales conflictos políticos vividos durante el año 2010. Adicionalmente se ha incluido un examen de escenarios posibles en el 2011.

En la sección de Política Pública de la Revista La Tendencia se ha incluido artículos que examinan el conflicto suscitado en torno al proyecto de Ley de Recursos Hídricos, el sentido y contenido de las reformas a la Ley de Hidrocarburos, y el carácter de las nuevas contrataciones petroleras suscritas entre el gobierno y las empresas transnacionales. Se expone también un análisis de la Ley de Educación Superior, el consenso generado al respecto en la Asamblea Nacional, el veto del Presidente Correa y sus posibles reformas. Se ha considerado pertinente incluir también un diagnóstico sobre la conflictiva situación de “las invasiones” de predios ubicados en zonas de expansión urbana de Guayaquil.

En la misma sección se ha considerado conveniente hacer una exposición crítica del modelo o patrón de acumulación y desarrollo en curso, implementado por el gobierno, como también un artículo sobre un nuevo régimen agrario en el Ecuador, que analiza su situación y prelude las propuestas de reforma. Además, se consideró necesario analizar las posibilidades del nuevo Código de Ordenamiento Territorial a fin de examinar asuntos tales como la descentralización, la integración territorial y la participación ciudadana.

En esta edición de La Tendencia y en su sección de asuntos internacionales, se incluye un artículo que condensa y revisa los avances y limitaciones de la Cumbre Climática de Cancún efectuada en noviembre de 2010 en México, foro de enorme trascendencia global que no ha merecido el eco suficiente en nuestro medio. Se incluye, además, una entrevista a Antonio Navarro, Gobernador de Nariño, Colombia, fundador y dirigente de la agrupación política Polo Democrático, quien aborda temas sobre la situación política y las izquierdas en América Latina.

En la sección de debate ideológico, la Revista La Tendencia rinde homenaje al compatriota Bolívar Echeverría fallecido el año pasado en México. Se acogen

tres artículos que reflexionan sobre el pensamiento crítico de este importante filósofo ecuatoriano en torno a su concepción sobre la modernidad, lo político, la política, la revolución y el cambio civilizatorio.

V.

Este número de la Revista La Tendencia ha contado con el auspicio de Cafo-lis, quien fue parte de la convocatoria al balance político con las izquierdas, al que me he referido, cuya sistematización se consigna en esta edición. Me permito agradecer la disposición del FES /ILDIS que, una vez más, ha auspiciado su producción, como también agradezco la participación de los y las articulistas que han contribuido de manera voluntaria a la realización de esta revista que tiene por misión generar un diálogo entre las distintas posiciones de las izquierdas del Ecuador e identificar coincidencias ideológicas y políticas necesarias en la actualidad.

Por diversas circunstancias, ajenas a su voluntad, algunas personas invitadas a participar en este número, no pudieron contribuir con artículos de su autoría. Se destaca de manera especial los casos de René Ramírez, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, Katuska King, Ministra Coordinadora de la Política Económica, Janeth Sánchez, Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, Galo Mora, Secretario Ejecutivo de Alianza País, María Paula Romo y Virgilio Hernández, asambleístas nacionales. Se espera en un próximo número contar con su aporte para mantener la línea de expresión plural y crítica de las posiciones de la corriente de las izquierdas del Ecuador.

Cabe informar a nuestros lectores que el número 11 de La Tendencia inicia una segunda época de la revista, luego de seis años de fructífera existencia –gracias a la participación de representantes políticos, sociales y académicos de las izquierdas– aunque de dilatada e interrumpida periodicidad. En el próximo número, en el que se aspira a contar con la colaboración de otros auspiciantes, se ampliará y reestructurará el comité y consejo editorial, siempre acorde con la misión originalmente planteada y dentro del más amplio y democrático pluralismo al interior de la corriente de las izquierdas, lo que permitirá cumplir con una de las tareas planteadas inicialmente, de difusión y reflexión del pensamiento crítico. En los próximos meses se espera generar procesos de deliberación que realicen el balance de la trayectoria de la Revista La Tendencia y que nos den las pautas de su desarrollo futuro.

Quito 7 de Febrero de 2011

Francisco Muñoz Jaramillo  
Director Revista La Tendencia

# Balance POLÍTICO

DEL  
GOBIERNO  
DE RAFAEL  
CORREA



**INTRODUCCIÓN: LA HISTORIA  
POLÍTICA DEL ECUADOR VISTA  
COMO UNA SUCESIÓN DE CICLOS**

La visión cíclica de la historia de las sociedades reconoce implícitamente que los cambios que se procesan en éstas tienen un carácter en el mejor de los casos evolutivo, de maduración de las condiciones del nuevo ciclo en "el seno" del anterior, de modo que casi siempre hay una sucesión de hechos y procesos que se cumplen en periodos de mediano plazo. En este caso, metodológicamente se impone primero una comparación de "avances" y "retrocesos" en el ciclo en cuestión, con respecto a los anteriores, método que surte a la postre el efecto de un balance del proceso.

En una retrospectiva de la historia política del Ecuador de apenas medio siglo, se puede identificar una sucesión de ciclos en el proceso de cambios de régimen económico y político. El actual es un nuevo ciclo que se inicia con el gobierno de Rafael Correa, aunque en realidad sus antecedentes se remontan en el tiempo unos años antes del 2006. Este nuevo ciclo es de ruptura con respecto a los dos anteriores: al de los años 60 y 70, y al de la década de los 80 y 90 e inicios del 2000. En efecto, a partir del 2007 se clausura el ciclo de predominio de los partidos políticos, abierto en realidad en 1978 cuando el Ecuador retornó a un sistema "clásico" de democracia electoral y división de funciones del Estado.

*Este texto sistematiza las reflexiones que se hicieron durante el encuentro organizado por el ILDIS-FES el 14 de diciembre en Quito. A partir de un marco de "Preguntas y Nudos Críticos" preparado por Francisco Muñoz, las ideas debatidas confrontaron dos posiciones de izquierda, la una que está dentro del gobierno de Rafael Correa, y otra que está afuera y es crítica al mismo. La redacción del documento pertenece a Raúl Borja, que las sistematizó a partir de un texto original que transcribía cuatro horas de intenso debate. RB.*

# Nudos críticos y temas polémicos

En los años 60 y 70 predominó el modelo desarrollista, un ensayo de modernización capitalista del Ecuador con relativo éxito y cierto protagonismo del Estado. Hecho el balance del ciclo, en realidad ni se modernizó la economía del país como lo establecía el modelo, y el protagonismo del Estado quedó apenas escrito en algunos documentos elaborados con esmero por la tecnocracia desarrollista de esos años. Más adelante, en las décadas de los 80 y 90 el ciclo se caracterizó por la construcción de un modelo empresarial de desarrollo, que privilegió los intereses de la clase empresarial representada por las cámaras de la producción, y dio pábulo al secuestro de la democracia representativa por un conjunto de partidos políticos enquistados en el poder. Toda esa "estantería" se cayó en el año 2006, y desde el 2007 se inició una franca ruptura de ese régimen.

Durante los años del desarrollismo se reestructuró la sociedad ecuatoriana con cierta diversificación de las clases sociales. En los años 80 y 90 esa diversificación estalló por múltiples motivos: la presencia conmocionante del movimiento indígena, el deterioro del movimiento sindical, el desahogo de las capas medias decepcionadas con el régimen político en crisis, etc. En el 2007 se inició otro proceso de configuración social que aún está en ciernes. Hay una recuperación del rol

protagónico del Estado, mas no con las mismas características del ciclo desarrollista de los años 60 y 70.

¿Hacia dónde está caminando la actual re-configuración de clases sociales y re-institucionalización del Estado? Esta pregunta es el punto de partida del debate de ideas políticas que se sistematiza a continuación. En ese debate se confrontaron dos fracciones de la tendencia de izquierda, la una crítica al gobierno de Rafael Correa y la otra inmersa en éste, no obstante, con un matiz que reconoce que dentro del gobierno en ciernes se manifiestan intereses contrarios a la propuesta programática original de Alianza PAIS y de los movimientos sociales fundacionales de este proceso.

**¿CUAL ES LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN  
POLÍTICO QUE SE ESTÁ CONSTRUYENDO?**

EL CAMBIO DE RÉGIMEN ES PAUSADO  
EN EL TIEMPO Y PAUTADO POR LOS  
REMANENTES DEL ANCIANO RÉGIMEN

Ante la desestructuración del antiguo régimen político la contradicción principal se ha situado entre el proyecto liderado por Rafael Correa y una oposición denominada "de derecha" que no se ha concentrado en los partidos, puesto que a estas alturas del proceso ellos casi no existen, sino en otros espacios de poder. La tendencia de izquierda identificada con el gobierno afirma categóricamente que la oposición política al cambio de régimen actúa desde los directorios de algunos bancos y gremios empresariales, y en los comités editoriales de algunos medios de comunicación, "espacios" que fueron mencionados por el Presidente Correa desde el inicio de su mandato (2007) como "los poderes fácticos", por lo que han recibido el más duro embate oficial.

El cambio de régimen, desde uno que se lo calificó como tomado por la "partidocracia" a otro que encarnaría la "revolución ciudadana", no ha cursado por una vía radical, ni ha sido (¿es?) rápido. Personas adscritas al proyecto de la "revolución ciudadana" reconocen en su balance de lo sucedido en los últimos cuatro años, que no hay un "corte radical" en esta historia. Al querer caracterizar al actual periodo, o al menos su evolución, sostienen que la nueva sociedad surge



de las entrañas de la vieja sociedad, o que el “nuevo régimen” se engendra en el anciano régimen, lo que al menos resulta paradójico. Dicen que en los procesos históricos en general no hay “un punto aparte”, un *borrón y cuenta nueva*, algo así como que se comience el nuevo periodo desde cero, sino que las correlaciones de fuerzas sociales preexistentes sobredeterminan las posibilidades del cambio al “nuevo régimen”. Con esta visión, la expectativa creada en el 2006 sobre la “refundación de la república” parece quedar íngtima en el Museo de la Historia.

Desde este enfoque, el carácter del cambio que se vive actualmente en Ecuador estaría siendo pautado por cierta correlación de fuerzas pre-existente, no de las fuerzas sociales cuanto de las fuerzas políticas remanentes de la “partidocracia”, enquistadas unas en los espacios de “poder fáctico” ya mencionados, otras sueltas en el *maremágnum* político del país, actuando a modo de “seres independientes” que guardan con celo sus hojas de vida política, huellas de sus vínculos con el anciano régimen. Este enfoque explicaría –¿justificaría?– que muchos adversarios del proceso de cambios estructurales que se inició en el 2006, con la revuelta de *los forajidos*, a la cual ya ni siquiera se la menciona, estén allí, dentro de la “revolución ciudadana”, re-vitalizados, re-encauchados, actuando en algunas instancias de decisión del régimen. Este fenómeno de re-ciclamiento político es criticado desde las filas de la oposición de izquierda, que lo ve si no como una “traición”, al menos como una declinación de los postulados fundacionales de la Alianza PAIS.

En esa dinámica de “cambio” mediatizado de régimen influiría, además, la correlación de fuerzas a escala internacional y su determinación en el proceso de acumulación global de la economía. Desde las filas de la tendencia de izquierda inserta en el régimen, se sostiene que hay empresas transnacionales emblemáticas ligadas a grupos de poder tradicionales de los Estados Unidos, relacionados con el Partido Republicano, que perciben los riesgos para el sistema derivados del proceso de cambio regional, lo que resiente sus expectativas de negocios transnacionales y por ello se resisten a los procesos nacionales de cambio, que tienen emblema de izquierda, como son los casos de Chávez, Morales y Correa. Quienes sostienen esta tesis explican así la emergencia de un proceso de carácter ultra conservador que se ha presentado en

los círculos más influyentes de la política estadounidense en los últimos años, donde germinan alianzas estratégicas con los sectores de oposición en países como Ecuador y Honduras, lo que se habría reflejado de cierto modo en los hechos del 30 de septiembre, calificados por el oficialismo como un intento fracasado de golpe de estado.

#### LA RECUPERACIÓN DEL ROL PROTAGÓNICO DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Desde el año 2007 hay signos innegables de cambios impulsados desde el gobierno, uno de ellos, quizás el más significativo, es la recuperación del rol protagónico del Estado, lo que se condensa de modo claro en la Constitución redactada en Montecristi. En esa dirección, es notorio el crecimiento del presupuesto fiscal, de 8 mil 500 millones de dólares (2006) a 24 mil millones de dólares (2011), un indicador que impacta en el crecimiento económico del país, pero también un signo inequívoco de la dirección estratégica del proceso de cambio de régimen político.

El sentido de ese crecimiento del presupuesto fiscal tendría relación con dos procesos que revelan el cambio de régimen, según quienes defienden, desde la izquierda, la gestión estratégica del Presidente Rafael Correa. De un lado, se habla de una política tributaria más exigente por parte del SRI, cuyas recaudaciones han crecido significativamente entre el 2007 y 2010; y de otra, se sostiene la tesis de que se ha operado una modificación radical en la dirección de la asignación de recursos de la renta petrolera, esto es, los ingentes ingresos petroleros (por la coyuntura internacional de precios, no por una mayor explotación del recurso) son distribuidos ahora de un modo diferente al del pasado inmediato, esto es, se los invierte más que todo en áreas tan sensibles como la salud y la educación.

*“En las lógicas tradicionales de la acumulación de capitales en el Ecuador, en lo que es la extracción de plusvalía absoluta a través de la explotación laboral hay cambios que son significativos, de otro modo no se podría entender lo que está en el fondo del salario de la dignidad. Hay cambios en la redistribución de la plusvalía extraordinaria, generada en la renta de la naturaleza, el petróleo, la telefonía, etc.; y también hay cambios en la lógica*

*de extracción de la plusvalía. De manera que dentro de este enfoque de lo post-neoliberal hay un proceso de democratización de la acumulación de capitales “*

La interpretación del hecho arriba referido es otra, según los críticos de izquierda del gobierno. El nuevo régimen en construcción habría recuperado solamente el rol del Estado desde su materialidad, lo que se revela en el crecimiento inédito del gasto público, convertido en el dinamo de la economía del Ecuador, donde lo determinante es el aumento del aparato burocrático y sincrónicamente, el debilitamiento de los resortes del control público, ya sea desde las instancias del propio Estado, como desde el control social y ciudadano. El resultado hasta ahora experimentado sería que los subsidios fiscales (en un sentido conceptual amplio) han desplazado a la política pública, generando un cuasi despilfarro fiscal que podría ser el caldo de cultivo para la corrupción.

De todos modos, la emergencia de nuevos actores económicos (movilidad social hacia arriba), es funcional a la gestación de un nuevo bloque de poder económico, sin que se haya tocado –peor afectado– ningún resorte medular del modelo de acumulación anterior. En efecto, se afirma que alrededor de la contratación pública exacerbada en este periodo, sobre todo de aquella relacionada con la construcción de infraestructura física, va apareciendo un nuevo sector de poder económico, ligado a los servicios y subsidiario de los contratos internacionales. Esto originaría en el sector empresarial en ciernes un fenómeno de doble signo: la corrupción que gira alrededor del gasto público está incólume, y la emergencia (movilidad económica) de ciertos sectores que acumulan nuevos capitales, todo aquello dependiente de la dinámica del sector público arriba referida, antes que generador de un modelo endógeno de desarrollo económico.

Desde el bando crítico al gobierno, se sostiene que los ingresos en caja fiscal en estos cuatro años le han permitido al gobierno de Rafael Correa generar un sistema clientelar fenomenal, el más amplio y eficiente de toda la historia republicana. Objetivamente, hay un intento redistributivo “desde arriba” (el Estado), manejado de modo patrimonialista “hacia abajo” y que explica los éxitos de la democracia plebiscitaria recurrente en el Ecuador desde el año 2007.

#### EL RÉGIMEN POLÍTICO EN CIERNES Y LAS FRACTURAS DE LA DEMOCRACIA

El tercer componente del cambio de régimen en curso sería más bien una ausencia o vacío de liderazgo político, que fue lo que hizo posible la emergencia de un liderazgo caudillista, algo propio de la cultura política tradicional del Ecuador. Se afirma, con cierta sorna, que *así como los argentinos son peronistas, la sociedad ecuatoriana es velasquista*

*“El gobierno de Correa es caudillista, pues las condiciones estructurales de descomposición y la crisis orgánica del régimen político anterior llevaron a la presencia de un liderazgo corporizado en un sujeto, que es el caso del presidente Rafael Correa “*

¿Cuál es el carácter de la nueva visión de la política y del Estado que se está construyendo desde ese liderazgo? Luego de que las propuestas social-demócratas en sus distintas variantes han sido cooptadas por el gobierno, re-fundidas o re-funcionalizadas por el discurso público caudillista, de modo que han perdido personalidad y autonomía... ¿qué tipo de liderazgos se está construyendo en el Ecuador en este periodo? ¿Es un liderazgo que afianza la democracia o que refunda la autocracia? Los críticos de izquierda se responden a sí mismos:

*“Estamos construyendo materialidad estatal pero no sociedad civil, y quienes creen en una visión socialista democrática sostienen que lo principal para construir un horizonte estratégico de cambios es la construcción de la capacidad social de procesamiento de los conflictos, eso es lo que enseñó la historia del siglo pasado y del presente, a no atarse a un estilo de construcción socialista que reduce lo público a la hegemonía de la materialidad del Estado...”*

En ese contexto, se pregunta, como saldo de los cuatro años de “revolución ciudadana” ¿qué régimen político tenemos ahora en el Ecuador? Y se responde: tenemos un régimen democrático tan débil como siempre éste ha sido en el Ecuador:

*“El intento quiso partir bien, tiempo atrás, lo que de alguna manera se plasmó en la Constitución del 2008, esto es, crear instituciones que permitan la*

coexistencia de la democracia representativa con la democracia participativa, pero la democracia participativa está fracasada, pues se ha creído que ella descansa en las ONG, y no en los movimientos sociales. ¿Qué ocurre con los indígenas que son excluidos de la toma de decisiones, qué ocurre con los sindicatos liquidados? Las mujeres están desorganizadas, que son una fuerza social que antes del ascenso del actual gobierno contribuyó a la renovación del debate político en el país. ¿Dónde están los movimientos sociales que pueden hacer realidad la democracia participativa como un refuerzo de renovación de la democracia representativa? Las instituciones de la democracia representativa están prácticamente colapsadas, no funcionan, tampoco hacen esfuerzos por rehabilitarse...”

La Constitución de Montecristi establece un sistema presidencialista reforzado que debería equilibrarse con la democracia participativa, en un juego tantas veces mencionado, de “pesos y contrapesos”. Pero si no hay democracia participativa, el saldo luego de cuatro años es “un presidencialismo sin contrapesos en la democracia participativa...” La Constitución es un marco jurídico para que funcione el Estado en su relación con la sociedad civil, lo que tiene que encarnarse en instituciones que devengan una práctica cotidiana o cultura de la democracia. Pero en el Ecuador de hoy no hay las instituciones que deberían darle vida a la Constitución de Montecristi, con su carácter garantista de derechos. Cabe entonces preguntarse: ¿Se debe abrir una etapa de reforma a la Constitución de Montecristi para crear las condiciones de dicha institucionalización? Al respecto se parafrasea a Gargarella, quien en una visita reciente al Ecuador se habría referido a este vacío:

*“Retomo las palabras de Gargarella, el profesor que es ideólogo de los nuevos institucionalistas ecuatorianos, quien hace unos meses nos decía en público y en privado: ustedes se equivocaron tratando de expandir el mundo de los derechos públicos al extremo, cuando el tema de una Constitución garantista son el buen diseño de las instituciones que garanticen esos derechos que otorga el momento político. Esto era lo que había que hacer en esa Constitución, no expandir los derechos empíricamente, sino tratar de pensar con claridad y con los pies en la tierra, prosiguiendo*

*una democracia que significa tener instituciones de garantía de los derechos históricamente conquistados por los movimientos sociales ecuatorianos”*

#### ■ EL RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN ECONÓMICA

Desde la mirada de la tendencia de izquierda que actúa dentro del gobierno, se afirma con tono auto-crítico que:

*“En cuanto al régimen de acumulación hay muy pocos cambios y no se ha tocado la estructura del sistema, no se ha modificado el patrón de acumulación, hay una fuerte redistribución desde arriba que no ha contribuido a la acumulación de poder popular, de hecho, la economía social y solidaria sigue como un buen precepto constitucional pero nada más. Hay una modificación ligera en la relación centro-capitalista, mediante la activación de cierta acumulación doméstica, especialmente en el ámbito del capital inicial. Por último, hay un intento relativamente alcanzado de control al capital especulativo...”*

La tendencia crítica de la izquierda ve, por el contrario, “el vaso medio vacío” y sostiene que a nivel global actualmente los sectores estratégicos de acumulación capitalista son el petróleo, las telecomunicaciones, el transporte. Y se pregunta:

*“En el Ecuador ¿quién está acumulando la riqueza de la telefonía celular? En el caso del petróleo, Petroecuador extrae el barril de crudo a un costo de 5 dólares y Petroamazonas de 7 dólares. Se ha renegociado los contratos petroleros, esta es una reforma sin modificación sustancial de la política anterior, sino consolidándola, sin modificar los contratos petroleros de los regímenes anteriores, sino ratificándolos. Se acaba de firmar nuevos contratos con las compañías petroleras fijándoles un costo de producción entre 35 y 41 dólares el barril, valor que supera al de la empresa estatal entre 700 y 800 %, lo que cierra la negociación de esos contratos pero tapa todas las irregularidades que se cometieron en los 30 años anteriores de explotación petrolera”*

Y se concluye afirmando que, si Alianza PAIS cuestionó a los regímenes anteriores secuestrados por los

partidos políticos (la partidocracia) y su intermediación entre el Estado y los grandes intereses económicos ¿por qué ahora ratifica esas políticas con las empresas telefónicas y petroleras? ¿En favor de quién está la actual acumulación de capital en Ecuador? ¿Será a favor del Estado a de las multinacionales?

#### ■ EL RÉGIMEN Y LOS RIESGOS DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

El riesgo real es que el régimen que se está construyendo a partir del 2007 se convierta en un “régimen post Constitución del 2008”, o sea, que se esté gestando un retroceso, sea por la reforma a la Constitución y todo lo que vendría implicado en aquello, o por el abandono total de lo público por parte de la sociedad civil.

Sobre la mesa está la posibilidad de abrir –vía consulta popular– una reforma “en paquete” de la Constitución. El Presidente Rafael Correa ha mencionado al respecto el asunto de la seguridad pública y la nueva conformación de la Función Judicial. Aunque no se conoce el “paquete” que iría a consulta, no cabe duda que se trata de un intento de reforzar el respaldo social al Presidente Rafael Correa, recurriendo al mecanismo de “democracia plebiscitaria” admitido por la Carta Política, y que le ha dado tan buenos resultados al líder del proceso.

Pero más allá de este evento, ¿desde qué plataforma de intereses se pretende reformar la Constitución de Montecristi? La tendencia crítica de izquierda advierte al respecto que:

*“... hay un retroceso en relación con el control civil sobre las fuerzas militares, un retroceso no solamente desde el discurso de la seguridad, un retroceso enmascarado que viene desde mucho antes con el reciclamiento de las políticas de subsidios hacia lo social, hay un abandono o un debilitamiento de una serie de líneas programáticas iniciales del gobierno”.*

Es posible así que se esté preparando bajo el pretexto de dicha reforma, un desmantelamiento relativo de la Constitución, referido a un conjunto de asuntos que parecen ser a estas alturas del proceso, disfuncionales

al régimen que se está construyendo con el liderazgo del Presidente Rafael Correa. Desde la tendencia de izquierda crítica al gobierno se sostiene que la economía endógena le es disfuncional; la participación ciudadana, si no es alineada al oficialismo, le es disfuncional. El proyecto de construir un Estado participativo y democrático le es disfuncional. Finalmente, otro campo de disfuncionalidad sería el referido al cumplimiento de los derechos de la naturaleza, y la posibilidad de construir un Estado plurinacional tal como lo establece la Constitución de Montecristi.

#### ■ ¿QUÉ SE DISPUTA LA IZQUIERDA EN ESTE PERIODO?

Siguiendo al pensamiento de Agustín Cueva, en el Ecuador habría una tendencia histórica reiterada en la disputa por la hegemonía en el poder. Históricamente, hay una hegemonía que no se realiza a plenitud y que revela la existencia reiterada de dos bloques en permanente disputa, campo en el cual surge en cada periodo y con sus diferencias, una burguesía modernizante que necesita hacer alianzas con los sectores populares, lo que se concreta en varias coyunturas, se institucionaliza, las conquistas programáticas de la izquierda que acompaña a los sectores populares se cumplen en mínima medida, pero a la postre el proceso se frustra. Ese proceso experimentado desde los años treinta del pasado siglo (la recordada Revolución Juliana) en adelante, se repite ahora con Rafael Correa y Alianza PAIS, lo que se manifiesta no sólo en el campo económico y social, con la implementación de ciertos cambios, sino sobre todo en el campo político, mediante la eclosión periódica de ciertos mecanismos de mediación denominados desde la sociología política, *populismo o carisma*, mecanismos que se reproducen en cada ciclo con ciertas modificaciones parciales.

En el presente ciclo, no es solamente la construcción de un nuevo modelo hegemónico donde habría un tránsito desde una burguesía financiera y exportadora, a un modelo financiero importador. Hay, además, una hegemonía móvil que se mueve en función de los intereses del modelo global de acumulación, donde la burguesía agro-exportadora es funcional pues realiza materias primas (el mercado global), y la burguesía importadora también lo es pues fortalece el mercado

sobre todo de la producción de las economías de los países emergente, principalmente.

En el terreno propiamente político de disputa de la hegemonía en el poder, hay que considerar que desde el 2007 en adelante se va constituyendo una tendencia a conformar un Estado disciplinante que tiene múltiples manifestaciones: en relación con la participación social y ciudadana, en relación con las tendencias de la economía, y con la descentralización de la administración pública, marcando en este último campo un grave retroceso de lo que se conquistó en los años anteriores. Todo esto podría ser calificado como una modernización sin reforma, en función de propiciar un Estado fuerte y disciplinante que se lanza a jugar con las mismas reglas del capital en el nuevo escenario transnacional. En ese contexto ¿qué es lo que la izquierda estaría disputando?

*“Lo que está disputando no es poder incidir en el gobierno, como sostiene la tendencia de izquierda que se mantiene en su seno, sino poder oponerse al cierre de las esferas de lo público, disputa que por lo demás siempre estuvo ahí y que no cambió sustancialmente con la llegada de Rafael Correa al gobierno. Es una disputa que plantea la reconstitución de las izquierdas a un plazo mediano, como una meta estratégica, para poder enfrentar el modelo transnacional impuesto.”*

Se pregunta también, si los actores de la sociedad civil que protagonizaron este proceso en su fase inicial ¿tienen algún rol en esa disputa de hegemonía en el bloque de poder? Definitivamente no, se responde. No tienen ningún rol en ese nuevo bloque hegemónico. Quienes están disputando “el pastel” no son los actores sociales y políticos de base, sino las empresas, los grupos económicos, las élites nacionales y multinacionales, los grupos del capital. Esa disputa dentro del gobierno de Rafael Correa cambió de actores protagonistas casi desde su inicio, y ya no son los actores sociales quienes engendran esa contradicción, sino las fracciones de las clases dominantes.

La conclusión que saca la tendencia crítica de izquierda es que la ruta del gobierno ya está definida, sobre todo en relación al proceso de acumulación del capital. Se ha establecido una nueva hegemonía, controlada por el sector financiero rentista, agro-exportador e

importador, y esto se refleja en el bloque de poder. El gobierno muestra signos de ese viraje, dígame, el sentido del Código de la Producción, o el desenlace del tema agrario, o la toma de posición ante la seguridad pública, a lo que se debe añadir la ruptura de relaciones con los actores sociales fundadores del proceso. Se vive una modernización sin reforma, un nacionalismo que parece contradictorio, pues está ligado a un eje transnacional de acumulación. Se experimenta un intervencionismo del Estado que no fortalece la sociedad civil, sino que se guía hacia el mercado transnacional. Estas son las dicotomías que en esta etapa de post-neoliberalismo marcan la ruta de la nueva hegemonía en el poder.

#### ■ LA TENDENCIA PROGRESISTA DENTRO DEL GOBIERNO ESTÁ “EN JAQUE”

Para la tendencia de izquierda que continua dentro del gobierno, este espacio aún está en disputa, aunque no se niega que, efectivamente, se esté operando un viraje y que en ese juego del poder, quien está imponiendo la línea hegemónica no sea la tendencia progresista, democrática y de izquierda... Por tanto se reconoce, palmariamente, que “la tendencia progresista dentro del gobierno está en jaque” Veamos lo sustancial de esta argumentación política:

En primer lugar, hay una disputa por el carácter del cambio, que puede avanzar o quedarse como un redistribucionismo del patrimonio estatal. En el campo político y jurídico, la disputa podría implicar el abrir la Constitución bajo el pretexto de la seguridad pública, para reformar el régimen político que se consagra en la Constitución de Montecristi, que es el verdadero objetivo estratégico de la derecha y de la oligarquía desde los momentos de la Asamblea Constituyente.

La izquierda que está dentro del gobierno sostiene que la disputa en ciernes es en torno a la contradicción entre el eje de acumulación oligopólico y especulativo, y el régimen económico diseñado en términos generales en la Constitución, misma que establece la relevancia del sector estatal y del sector de economía social y solidaria. La consecuencia que se extrae es que se debe fortalecer la alianza entre los sectores populares y los sectores nacionales de acumulación. Se pone como ejemplo el que el 13 % del mercado farmacéutico del Ecuador lo tengan las empresas nacionales

farmacéuticas, y el 85 % restante las transnacionales. De otra parte, la mitad de la fuerza de trabajo pertenece a la economía popular, no obstante, se quiere enviar a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Economía Popular, inocua. La disputa también es el campo de la “revolución agraria”, que no comprende solamente la redistribución de tierras, sino una nueva relación con la tecnología, la comercialización, la recuperación de los suelos, la frontera agrícola en el Oriente, etc.

Empero, no solo el programa está en disputa, sino también la vía del cambio. Se plantea, entonces, una suerte de “parteaguas” y se dice: o es una vía tecnocrática y autoritaria, o es una vía popular y democrática con más poder de los movimientos sociales. Si no hay una vía popular de cambio este proceso nuevamente se frustrará, y se instalará un modelo que puede llamarse *post-neoliberalismo, neo-desarrollismo, neo-keynesianismo de derecha, estatismo de mercado...*

Concluyendo, se afirma que si toman sentido los otros elementos del régimen político, con la reforma a la Constitución se estaría abriendo una brecha a favor de la reversión de la marcha del régimen político, mismo que quedó diseñado en sus aspectos jurídicos y doctrinales en la Constitución de Montecristi. Este sería, en consecuencia, un tema altamente preocupante no solo de Alianza PAIS, sino de toda la sociedad ecuatoriana. No es un tema del gobierno de Rafael Correa, sino de la sociedad civil como protagonista del cambio, se concluye.

#### LAS CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA

##### ■ EL PERIODO DE GESTACIÓN DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA

El gobierno de Rafael Correa fue posible *solamente* como consecuencia directa de la crisis orgánica del régimen político anterior, que implicó la pérdida absoluta de funcionalidad y legitimidad del sistema de representación inaugurado en 1978, la pérdida de legitimidad institucional a consecuencia de la captura de todas las instituciones del Estado por los partidos políticos, y de la in-surgencia (*surgir desde adentro*) de los movimientos sociales liderados por el movimiento indígena, cuya resonancia fue mayúscula entre

los sectores sociales medios decepcionados por la corrupción y el fracaso del sistema político inaugurado en 1978. Este tumulto de temas explotó a inicios del 2006, como efecto directo de la crisis de la Corte Suprema de Justicia (la Pichi Corte), en verdad, crisis orgánica del régimen político que había acumulado tensiones durante los años que sucedieron a la Asamblea Constituyente de 1998.

Analizar cualquier periodo de gestación es un asunto delicado. Empero, en realidad antes de la gestación hay que remitirse a la concepción, que es un evento consiente o un acto fallido. Los movimientos sociales y los actores institucionales y políticos que concibieron el cambio actual y en buena medida gestaron el liderazgo de Rafael Correa, no han asumido aún con entereza ese análisis, quizás porque consideran prematuro hacerlo, o por temor a la autocritica. A lo sumo han llegado a señalar –acusatoriamente– que el liderazgo de Rafael Correa se levantó sobre las espaldas de la lucha de los movimientos sociales, más que todo del movimiento indígena. La izquierda que aún suscribe el proceso oficial prefiere –también– no topar este asunto, quizás dejando a que “sea la historia la que lo interprete...”.

En lo sustantivo, parece que el tema tiene que ver con la ausencia de un proyecto autónomo de la izquierda en su conjunto, o sea, con la visión estratégica predominante, de que corresponde más bien insertarse en los procesos políticos en marcha, participar en la disputa de la hegemonía en el poder, que la libran –históricamente– fuerzas y tendencias ajenas al proyecto de cambio real de estructuras, o dicho de otro modo, fuerzas afectas a un proceso de cambios sin reformas.

##### ■ ¿EVOLUCIÓN O INVOLUCIÓN POLÍTICA?

La primera fase del gobierno del presidente Rafael Correa consistió en desmontar las estructuras políticas pre-existentes, que habían quedado maltrechas y casi reducidas a escombros, en el proceso electoral de noviembre del 2006. La segunda fase del gobierno supuso la reconstitución institucional, aparentemente liderada por la Asamblea Constitucional de Montecristi, y el posterior Congresillo instalado en Quito. Esa fase de re-institucionalización quedó, empero, entrampada en medio del juego de fuerzas en disputa

por la hegemonía del poder, lo que se reflejó en la aprobación de leyes orgánicas sin el debido consenso, o de leyes secundarias negociadas subrepticamente con los sectores que tienen intereses particulares al efecto. Esa fase también se caracterizó por el deslinde de campos y hasta el “choque de trenes” con los movimientos sociales fundacionales del proceso, en particular con el movimiento indígena que ensayó su último levantamiento para oponerse de facto a la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos. Por último, fue una fase de incorporación sutil o desembozada de miembros del anciano régimen en el seno del gobierno, todo eso y mucho más conformando un contexto político que hizo de antesala al estallido del 30 de septiembre, cuya consecuencia directa serían las nuevas concesiones del poder civil a las Fuerzas Armadas.

### Los hechos del 30 de septiembre

El 30 de septiembre sucedió por coincidencia, cuando el gobierno tenía en ciernes dos “temas calientes”: el reto de aplicar “la muerte cruzada” a la Asamblea Nacional dominada por sus propias fuerzas de Alianza PAIS; y la Convención de Alianza PAIS, que amenazaba sorpresas y revueltas internas, y cuya Caja de Pandora no terminaba entonces de revelarse. El 30 de septiembre hizo que la brújula de ambos hechos políticos cambiara sorpresivamente de norte.

La tendencia de izquierda que asume una crítica frontal al gobierno sostiene que el 30 de septiembre devino un proceso de re-corporativización de las Fuerzas Armadas, recomposición de su capacidad de manejo decisional frente al gobierno civil, mismo que si bien en los años anteriores intentó intervenir ejerciendo control y rectoría sobre los aparatos coercitivos del Estado, después del 30 de septiembre dejó de hacerlo, quedando el Ministro de Defensa “como un fantasma de La Recoleta...” Se sostiene que después del 30 de septiembre los Ministros del frente político no han logrado cumplir sus funciones a cabalidad frente a los militares, que se han encapsulado en su mundo y han recompuesto su influencia. Este proceso no parte de aquel día, si no que viene desde antes, por ejemplo, con la intervención de la Fuerza Naval en Petroecuador, por encima de lo que manda la Constitución. Inmediatamente después del 30 de septiembre, el Presidente Rafael Correa entregó la Dirección

de Seguridad Pública a otro alto oficial de Fuerza Naval, restando esa cuota de poder burocrático a ciertos miembros de Alianza PAÍS que habían demostrado inoperancia. En esto entra también a jugar otro ingrediente: la politización de las Fuerzas Armadas y posteriormente su involucramiento decisivo en las tareas de seguridad pública, desde lo táctico y operativo, nuevamente por encima o de espaldas a la Constitución.

Siguiendo el discurso de la tendencia que se está reseñando, se argumenta que los sucesos del 30 de septiembre evidenciaron por lo menos dos elementos importantes para entender el carácter del gobierno de Rafael Correa: de un lado, su falta de capacidad estratégica para encarar el reto a nivel institucional y liderar como un estadista, el diálogo entre los sectores civil y militar, civil y policial, militar y policial, lo que parece definitivamente haber fracasado. De otro lado, la relación entre Ejecutivo y Legislativo, que antes del 30 de septiembre se había caracterizado como una relación amenazada constantemente por el Presidente Rafael Correa, con el ejercicio de la “muerte cruzada”, fantasma que no ha desaparecido aún, si no que simplemente se lo ha guardado “en el closet” para momentos menos delicados que los que se vivieron después del 30 de septiembre.

Por su parte, la tendencia de izquierda que está en el seno del gobierno argumenta su postura sobre los hechos, sosteniendo que éstos originalmente se basaron en un tema de la seguridad pública, pero que, paradójicamente, el debate posterior sobre la seguridad terminó velando el tema del 30 de septiembre, al menos en su trascendencia. Es preocupante, se manifiesta, que dentro del gobierno exista un optimismo desmesurado, como que para algunos funcionarios no hubiese habido el 30 de septiembre, “hay una ceguera o una irresponsabilidad histórica terrible...”

Primero, el Código de la Producción desplazó del primer plano de la escena al 30 de septiembre, lo que indica la relevancia de cada uno de esos hechos en la estrategia del gobierno. Se ha hablado de una vía burocrática del cambio dentro del gobierno, lo que se expresa en la SENPLADES, la gran autora de las leyes post-Constituyente, verbigracia, del Código de la Producción. Pero ¿cuál es el cambio social que busca la SENPLADES? Esta pregunta de la tendencia de izquierda adscrita al gobierno se responde así:

*“No lo entendemos, pero el rato en que aparece un conjunto de leyes elaboradas por la SENPLADES, da horror, es una vía burocrática en sentido estricto, tan alejada de los sectores sociales que respaldan al gobierno, que lo que hace en el mejor estilo hegeliano no es ordenar al Estado, pues el Estado es el orden total, el desorden es la sociedad civil, entonces, mejor alejémonos de la sociedad y hagamos lo que sea por la vía burocrática “*

En segundo término, se autocrítica que el gobierno haya dirigido la mirada principal de la coyuntura al terreno de lo legal –la intervención protagónica de la Fiscalía General y de los jueces respectivos así lo indican– y haya perdido la noción política y las implicaciones estratégicas del 30 de septiembre... “lo que desnudó el estado en que se halla la sociedad en su conjunto y la fragilidad de Alianza PAIS...” Concluye el discurso de esta tendencia con una advertencia política de grueso calibre:

*“Sobre todo después del 30 de septiembre debemos tener una noción de urgencia ¿Cuál es esa noción de urgencia? No esperar lo que se haga en cuatro años con Correa, pues el rato de los ratos desaparece Correa y todos vamos a tener que buscar buen recaudo ( ) La urgencia es que hay que radicalizar el proceso, tomarle la palabra a Correa, el rato que él dice –hay que ir a la revolución agraria, tomémosle la palabra, vamos a la revolución agraria, ni siquiera a la reforma, a la revolución agraria. Alrededor de esto se puede radicalizar procesos o potenciar un movimiento emancipatorio que se tome este proceso de revolución ciudadana, porque el fantasma que se ve a lo lejos es el de Honduras y lastimosamente las condiciones de golpe de estado en Ecuador todavía están presentes.”*

### EL GOBIERNO ES ANALIZADO DESDE SUS INCONSISTENCIAS

Con esa frase puede resumirse la toma de posición de la tendencia crítica de izquierda al analizar al gobierno de Rafael Correa. Este dice ser nacionalista –se afirma– pero sorprende su alineamiento con el eje liderado por los Estados Unidos en relación con el conflicto interno de Colombia. Quizás el punto de inflexión al respecto fue el ataque militar colombiano al campamento de

las FARC en Angostura, luego del cual, pasada la reacción iracunda del gobierno ecuatoriano, vino el realineamiento geo-político y se entró a jugar al “yunque y el martillo”, algo que fue advertido por analistas de la tendencia de izquierda en su momento.

También hay muestras de incoherencia en el discurso oficial sobre el tema de la seguridad pública, alrededor del cual gobierno y Alcalde de Guayaquil se disputan el protagonismo y la patente. El punto es que la caducidad de la prisión preventiva es un asunto a primera vista penal, que en el fondo tiene que ver con los derechos humanos. Ecuador tiene al respecto suscritos convenios internacionales que quedarían en “cuarentena” si progresa esa reforma constitucional y penal.

El otro tópico de las “incoherencias” señaladas tiene que ver con la institucionalidad del Estado, misma que en los tiempos precedentes al gobierno de Rafael Correa fue perdiendo espacios y legitimidad. La necesidad de reinstitucionalizar al Estado inspiró a muchos asambleístas en Montecristi, estado emocional que se halla plasmado en numerosos artículos de la Constitución. No obstante, la garantía de la reinstitucionalización del Estado es, justamente, la despartidización de los órganos de Control y Justicia, algo que no se ha dado en estos años del gobierno de Rafael Correa y que tampoco está asegurado con la anunciada reforma constitucional plebiscitaria.

En la economía, dicen los críticos de izquierda, en el curso de los cuatro años de gobierno de Rafael Correa el Ecuador se ha vuelto más dependiente de las exportaciones: el modelo de crecimiento económico es exógeno; así como de la inversión extranjera directa, de modo que ahora hay menos capacidad para manejar la economía de manera autónoma. El modelo en marcha tiende al endeudamiento público, vía créditos internacionales, política que sirve para sostener el Presupuesto General del Estado. Se afirma también que, cuando Rafael Correa fue candidato a la Presidencia era opuesto a la emisión de bonos del Estado, y hoy aprueba esa política. Se critica la modalidad de contratación del sector público de forma directa, sin licitación ni concursos: “con la telefonía celular no hubo licitación ni concurso de ofertas, fue una adjudicación directa que la lideró el Presidente de la República...” En el tema petrolero, se remarca que el Ecuador sigue siendo extractivista y exportador de materia prima,

que el estado recibiría por lo menos el 60 % más de ingresos si exportara derivados y no el petróleo crudo.

En materia social y laboral, la Constitución de Montecristi resultó ser regresiva en comparación con la Constitución de 1998. En Montecristi se les quitó a los trabajadores públicos los derechos a estar amparados por el Código de Trabajo, lo que fue aprobado por algunos asambleístas de Alianza PAIS, y orquestado desde la Presidencia de la República.

Por último, se indica que en el ámbito del control público, no se ha fiscalizado al gobierno de Lucio Gutiérrez ni a los gobiernos anteriores, lo cual es un resultado del acuerdo político entre un partido de oposición (SP) con el gobierno y la legislatura.

Empero, no se niega que ha habido cambios en el campo de los servicios públicos, particularmente un gran esfuerzo del gobierno en la educación y la salud, aunque se remarca que el problema es la carencia de transformación cualitativa del sistema educativo: hay incrementos del presupuesto, hay más gasto en la educación, pero no ha habido un cambio cualitativo en el sistema educativo. Lo mismo aplica para el sector de la salud.

#### ■ LA REFORMA CONSTITUCIONAL AD-PORTAS

La posible reforma constitucional de los artículos sobre la seguridad pública abre las puertas a una discusión que es mucho más profunda y trascendente sobre el momento político que vive el Ecuador. La Constitución de Montecristi está construida alrededor de un sistema absolutamente garantista de los derechos de las personas, y eso es lo que realmente se pone en juego manipulando la reforma *ad-portas*. Esta tesis la sostienen no tanto los críticos de izquierda del gobierno, cuanto personas representativas de la izquierda dentro del gobierno.

El punto de partida de la reforma propuesta desde el oficialismo es el discurso liderado por la derecha en el Ecuador sobre la inseguridad pública, mismo que desde ese enfoque es el resultado neto de la aplicación de la norma de la caducidad de la prisión preventiva. En consecuencia, la seguridad pública es un asunto que se resuelve y garantiza con más penas,

más cárceles, más armamento a las fuerzas del orden público, sentencias más duras y, parafraseando a un ex burgomaestre de Nueva York, *cero tolerancia a la delincuencia*.

Se sostiene que es absolutamente peligroso entrar a un proceso de reforma constitucional argumentando razones vinculadas al tratamiento de la seguridad pública y el endurecimiento de las penas, tesis emblemáticas de la derecha del Ecuador, en este caso, lideradas por el Alcalde de Guayaquil.

El pensamiento ahora reseñado sostiene que el proceso constituyente de Montecristi no se agota en lo jurídico. Se aceptó inclusive la imperfección jurídica de la Constitución, pero se defiende con firmeza que el proceso constituyente en un reflejo histórico de la movilización social que venía gestándose mucho antes de Montecristi. Y se pregunta: ¿Cómo así se quiere reformar la Constitución si el tema de la justicia descansa en los actores sociales y es un proceso complejo y de largo plazo, y de sostenimiento absoluto en una visión clara de construcción...? ¿Qué es lo que se pone realmente en juego al abrir una puerta a la reforma constitucional...? La tendencia crítica al gobierno apenas añade: ¿desde dónde viene la iniciativa de esa reforma a la Constitución? Desde arriba, desde el poder, pero el poder nunca propicia una reforma constitucional que favorezca a los sectores populares. En síntesis, la oposición a la reforma constitucional es el mejor punto de coincidencia política de las dos tendencias de izquierda en debate.

#### ■ REVOLUCIÓN CIUDADANA SIN CIUDADANÍA, Y DEMOCRACIA PLEBISCITARIA SIN PARTICIPACIÓN

Desde las filas de la izquierda crítica al gobierno se reconoce que éste llegó en el 2007 a Carondelet sin organización social y sin participación ciudadana. Se afirma que la ciudadanía tenía la intención de votar por algo nuevo, pero no de participar, fenómeno que no ha cambiado en el trayecto de los cuatro años de gobierno analizados.

El Presidente Rafael Correa captó muy bien que la crisis del periodo anterior había gestado en su seno nuevas formas de movilización social, básicamente

una movilización inorgánica, contestataria al anciano régimen, cuasi-espontánea y sin liderazgos consolidados. Rafael Correa entendió que estaban abiertas las oportunidades de implementación de una democracia plebiscitaria, más como respuesta a la "partidocracia corrupta" antes que como medio de legitimación de programas o plataformas políticas.

Este es el tipo de democracia que se ha implementado en los cuatro años de "revolución ciudadana". Además, en un contexto inédito en la historia del Ecuador, se produjo un cambio electoral de alcance regional, rompiéndose las fronteras de los denominados "electorados cautivos" en provincias y regiones del país, lo que en términos de votación ha significado la reiteración en múltiples oportunidades del respaldo popular en las urnas al Presidente Rafael Correa, mismo que es mayoritario en todas las regiones del país.

#### ■ EL MOVIMIENTO ALIANZA PAIS

En su Convención Nacional de noviembre (2010), Alianza PAIS demostró ser una suerte de "federación de grupos y tendencias" sin carta de naturalización programática, que fue dejando en el camino no solo algunos de sus miembros fundadores emblemáticos, sino además encarpétó tesis fundacionales y congeló el propósito de constituirse en partido con doctrina política. No obstante, transcurridos cuatro años de gobierno el poder de convocatoria electoral de Alianza PAIS es indudablemente lo más notorio, empero, resultado de la influencia directa de la personalidad y el carisma del Presidente Rafael Correa, sin que haya un sistema orgánico de contrapesos, basado en doctrina alguna, ejercicio de la movilización social y aplicación de un régimen de democracia interna.

Para contrarrestar la tendencia del proceso a ser una "revolución ciudadana sin ciudadanía y una democracia plebiscitaria sin participación", Alianza PAIS debería activar los procesos instituidos de participación ciudadana y control social, no tanto desde el llamado Quinto Poder, sino desde la base social que es su antecedente histórico y condición de sustentabilidad. Empero, esto es algo que no se advierte en Alianza PAIS, ni a corto ni a mediano plazo.

#### ■ ¿CÓMO PINTA EL ESCENARIO POLÍTICO DE CORTO PLAZO?

El horizonte político del Ecuador nos advierte que ya está corriendo el quinto año de gobierno de Rafael Correa, y que el 2012 será un tiempo electoral. El guión ha sido puesto en escena durante los cuatro años precedentes de gobierno, pero ¿cómo se irán alineando las fuerzas en este lapso pre-electoral? ¿Habrá cambios de elenco y guión del drama, o por el contrario, veremos tan solo un *remake* de lo que ya ha experimentado el Ecuador desde el 2007?

Surge otra pregunta: ¿El horizonte político es meramente el de una lucha de dos bandos, del gobierno versus la oposición? Si se lo ve así, se estaría padeciendo de miopía política, pues quedaría velado un tercer actor hoy tras cortinajes, por cierto todavía débil. Desde la tendencia de izquierda crítica al gobierno se habla de "signos de resistencia popular...", "focos de resistencia anti sistémica" que empezarán a manifestarse particularmente en sectores de la sociedad rural vinculados a temas sensibles como la tierra, el agua, las explotaciones mineras y otros de similar calibre. No obstante, quizás por esa misma debilidad, no hay suficientes argumentos a favor de esta hipótesis. Todo queda planteado más bien como preguntas: ¿Cómo juntar lo que está gestándose desde la izquierda en una nueva propuesta estratégica? ¿Habrá alternativas de izquierda en el año electoral?

La situación es crítica. Se reconoce de una parte que los actores sociales responden a la relación entre Estado y sociedad, misma que ha sido ya caracterizada en el periodo actual como una relación subalternizada al liderazgo caudillista predominante. De otra parte, se admite que los movimientos sociales que fueron los fundacionales del proceso político actual no han ganado, mejor dicho han perdido, su autonomía política, y que están también cautivos de esos "nexos" creados desde la cultura política caudillista y populista, históricamente caracterizadores de nuestra sociedad. En consecuencia, la tarea de la izquierda giraría alrededor de fomentar en los movimientos sociales su autonomía política y su capacidad de ejercicio del poder, mas no desde la institucionalización del Estado y tampoco desde la subalternización al liderazgo caudillista. El camino es conquistar nuevamente la esfera pública, plataforma desde la cual se pueda

ejercer el debate de ideas políticas y la construcción de mecanismos políticos y organizativos para llevar al Ecuador hacia las metas que han quedado frustradas en el actual periodo.

Finalmente, se plantea que esta es una tarea estratégica que incluye a los sectores de izquierda que están dentro de Alianza PAIS, y obviamente a los que están fuera de esa instancia, que en conjunto deben reconstruir canales de relación desde una visión programática y nuevas formas de presentación y representación política.

Desde las filas de la izquierda que suscribe el proyecto oficial hay voces que sostienen que:

*“Uno de los problemas serios que tenemos como movimientos sociales y como izquierda gira alrededor del eje programático. Lo que está en disputa finalmente se debe catalizar dentro del marco de la Constitución. La Carta de Montecristi nos brinda la oportunidad de imprimir cambios en el proceso, desde allí es posible ir generando espacios de disputa del poder. Un ejemplo: en varias de las normas legislativas que se han aprobado últimamente –Código de la Producción, Código de las Finanzas Públicas, Código de Organización y Ordenamiento Territorial– ha habido siempre la posibilidad de ganar un plus frente a la propia postura del Presidente Correa, en la medida en que el escenario presente ya no es solamente confrontacional o de resistencia, sino de proposiciones; demostrar que aquello que está planteando en la Constitución tiene sindéresis en las leyes, que hay coherencia entre el ordenamiento constitucional y el jurídico. En el caso de la Función Judicial, la posibilidad de imprimir cambios desde el marco constitucional cuenta con muy poco tiempo, estamos esperando que esto se produzca para mañana, pero no nos estamos apropiando de las herramientas que podrían ir sobrepasando las condiciones del momento presente, a través de la profundización institucional, la reinstitucionalización del Estado, apropiarnos por ejemplo del tema de la Función de Participación Ciudadana y Control Social...”*

En el seno de la tendencia crítica al gobierno se intenta “dibujar” matices a la salida al vacío actual de la izquierda, considerando el escenario global. Se sostiene al respecto que lo que caracteriza actualmente a la izquierda mundial es “ser tolerante”...

*“Ya no se puede concebir la existencia de una izquierda intolerante y ciertamente estamos haciendo en Ecuador una gestión de izquierda intolerante. El tema es cómo podemos retomar la característica de la tolerancia para definirnos como una fuerza política, como una tendencia, como los ingredientes sociales del nuevo bloque hegemónico. Entonces, lo que debemos hacer es interactuar en la sociedad en base a la tolerancia.”*

Otro elemento característico de la izquierda mundial es hacer una buena gestión de gobierno, ser de izquierda y hacer buena gestión son elementos complementarios:

*“Y aquí en Ecuador se está haciendo una mala gestión de izquierda, se está malgastando el dinero fiscal, no se está haciendo políticas públicas, se está sacando los peores desempeños respecto a la superación de la pobreza, a alcanzar equidad social. Socialismo no es hacer una burocracia llena de empleados públicos, crear más empleos públicos y ufanarnos de haber gastado mucho más en creación burocrática, eso no es hacer socialismo; esto lo dice el presidente uruguayo refiriéndose a Hugo Chávez, pero es perfectamente traspasable al caso ecuatoriano.”*

## EPÍLOGO A LA REFLEXIÓN

La crítica desde la izquierda al gobierno es, sin duda, acre. La respuesta desde la contraparte que también es de izquierda, pero que proyecta sus deseos dentro del gobierno, es aliciente:

*“Comparar si este gobierno ha hecho algo diferente al pasado histórico del Ecuador y si tiene por lo tanto algún elemento nuevo que contribuir; y comparar este proceso con otros que se viven en América Latina, son dos vías adecuadas de reflexión. En segundo lugar, hay que aprovechar las oportunidades históricas que ahora tenemos para hacer una transformación, y desde esta perspectiva si hay una posibilidad de cambio. En cuanto a los límites de este proceso, eso hay que evaluarlo históricamente, todavía se están gestando en el Ecuador las instituciones, y si se ve en retrospectiva, se coincidirá en que durante los últimos 30 años se destruyeron las instituciones del Estado, y recuperar esa institucionalidad cuesta trabajo.”*

*“De otra parte, en los años 70 la política nacionalista del gobierno de Rodríguez Lara tuvo la posibilidad de ser así porque la correlación de fuerzas era distinta. Reconstituir hoy una toma del Estado sobre el petróleo de manera absoluta y total merece una movilización social o una correlación de fuerzas favorable. Pero ¿de qué movimientos sociales estamos hoy hablando? El movimiento indígena ha llegado al punto de que el 30 de septiembre sus principales líderes hicieron pronunciamientos que les convierten en responsables históricos y políticos de esos hechos. Si algo demuestra la historia es que se necesita movimientos sociales que respalden los procesos de cambio. Desde el interés del gobierno también se carece de ese respaldo de movimientos sociales. Pero ¿tienen los movimientos que ser parte del gobierno? No, de ninguna manera, el gobierno no tiene que crear movimientos sociales, sería gravísimo que el gobierno los cree, pero los movimientos sociales con las actuales dirigencias sí son cuestionables. Entonces hay que reconstituir esos movimientos para que tengan la posibilidad de una expresión más firme en un proceso de cambios.”*

*“En la actualidad lo que se ve históricamente es que estamos en una lucha por el poder, en la cual la correlación de fuerzas hace que todavía no se imponga una política más popular, más nacionalista, más firme en áreas como son la petrolera, y peor aún en otras donde prima la corrupción, como es la Función Judicial, que es una de las más atrasadas del sector público de nuestro país, pues nunca se modernizó. Por eso es que los cambios institucionales se están presentando todavía en un campo de polarizaciones, en las que el Presidente Rafael Correa tiene que actuar de una manera que suplanta a las instituciones públicas...”* 

Quito, 10 de enero de 2011

**Rafael Correa inicia** su quinto año de gobierno. En un país marcado por la inestabilidad política, este solo hecho es un signo de un poder que se afianza, cuanto más, porque su aceptación popular no declina, y cuando ello acontece, una campaña mediática presidencial le permite recuperar un índice de aceptación que oscila entre 55% y 63% de aceptación popular, un auténtico record para un presidente ecuatoriano en todos los tiempos. Sin embargo, Rafael Correa ha decidido “patear el tablero político” (otra vez) al proponer la realización de un referéndum para que el pueblo decida sobre cinco “enmiendas” constitucionales y una consulta con cinco preguntas que implican reformas legales o la creación de una nueva legislación.

La opinión pública que se expresa en medios diferentes a los que están bajo control del gobierno, ha hecho unanimidad inmediata manifestando que las razones del referéndum y de la consulta no se justifican, y además, que los procedimientos no son constitucionales. Se afirma que habría otras razones propias al poder que estarían tras el referéndum.<sup>1</sup> Hay que destacar que la propuesta presidencial ha causado graves fricciones públicas entre coidearios suyos, sea por la realización misma de la consulta o por el contenido de las preguntas y sus consecuencias posibles.

# El referéndum:

En este artículo analizaremos las razones que habrían motivado esa decisión, contrastándolas con las tendencias que caracterizan al gobierno de Rafael Correa y otras propias a la coyuntura de inicios de su quinto año de mandato presidencial. Se identificará los posibles impactos de esta propuesta y los efectos que se puede prever en el futuro cercano, en caso de ganar el SI en el referéndum. También ensayaremos advertir lo que está en juego con la realización del referéndum, tanto para el gobierno como para el sistema político ecuatoriano y sus relaciones con la sociedad ecuatoriana.

<sup>1</sup> Si bien una consulta, no por la constitución sino por ley, no se referiría a enmiendas sino a cambios de leyes o de otra índole que las modificaciones constitucionales, aquí no mantendremos esa diferencia legal y usaremos los términos referéndum o consulta de modo indistinto.

## El contenido de las preguntas

Cinco de las diez preguntas se categorizan como “enmiendas” a la Constitución, es decir, serían precisiones a la misma sin que representen cambios a la estructura o a la peculiaridad del tema tratado. Sin embargo, vistos los cambios implicados en las preguntas, por ejemplo, lo relativo a la composición del Consejo de la Judicatura, o a remplazar a este organismo durante un tiempo, resultan no ser enmiendas sino modificaciones, es decir reformas constitucionales de fondo, en cuyo caso el Presidente no está siguiendo el procedimiento instituido en la propia Carta Política, pues esos cambios requerirían una aprobación previa del poder legislativo. En decir, se trata de reformas que en unos casos restringen los derechos de la persona, lo cual está taxativamente prohibido en la Constitución y, en otros, se reforma estructuras del Estado, tal el caso del Consejo de la Judicatura que es reemplazado, aunque fuese solo por un tiempo, por una “Comisión Técnica” que le sustituye a esa instancia.

Las cinco preguntas del referéndum se refieren a que:

- i Cambien los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva;
- ii Se apliquen medidas sustitutivas a la prisión preventiva solo para los delitos menos graves;
- iii Se prohíba a los accionistas y directores de bancos o de empresas de comunicación tener intereses en otros dominios que no sean las empresas financieras o de comunicación;
- iv Se sustituya al Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados provenientes del Ejecutivo, Legislativo y Poder de Transparencia y Control Social, Comisión que asumiría las funciones del Consejo de la Judicatura durante 18 meses y reestructuraría el aparato de justicia;
- v Se modifique la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el Anexo 5.

## una estrategia para acumular más poder

Subrayamos que cada una de estas demandas de cambio se acompaña de modificaciones indicadas en complejos anexos elaborados en la Presidencia de la República. Un ejemplo: en la pregunta quinta, simplemente se indica hacer el cambio como lo establece el *anexo 5*, que está contenido en siete páginas de reformas parciales o completas a artículos sobre el Consejo de la Judicatura, incluida su composición, funciones y procedimientos de funcionamiento. Sólo este anexo reforma tres artículos de la Constitución; mientras que del Código Orgánico de la Función Judicial cambia aspectos secundarios, más bien formales, a 13 artículos, suprime 8 artículos, y realiza cambios de fondo en 15 artículos.

La consulta comprende cinco preguntas que disponen que:

- i El enriquecimiento privado no justificado sea tipificado como un delito;
- ii Los negocios dedicados a juegos de azar, como casinos y salas de juego, sean prohibidos;
- iii Los espectáculos públicos donde se mate animales (corridas de toros, peleas de gallos...) sean prohibidos;
- iv Se dicte una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores;
- v La no afiliación al IESS de trabajadores en relación de dependencia sea tipificado como un delito.

### Las razones del referéndum

El gobierno considera que la inseguridad creciente y la ineficacia del ejercicio de la justicia justifican la reforma de ciertos aspectos constitucionales y penales, así como la intervención en el Consejo de la Judicatura, y por eso plantea nombrar a los jueces a través de una Comisión Técnica. *“Me van a acusar de que quiero meter las manos en la Justicia, sí voy a meter las manos, pero por el bien del pueblo”*. (R. Correa, cadena sabatina del 15 de mayo de 2011).

Recordemos que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que es el organismo constitucional encargado de nombrar a los miembros del Consejo de la Judicatura, ha anunciado que el nuevo organismo estará integrado para junio del año en curso, o sea mucho antes de lo que la Comisión *ad hoc* pueda hacerlo. El Presidente Correa, por su parte, ha dicho públicamente que las preguntas de la consulta fueron preparadas hace más dos meses, es decir que no importaba lo que el CPCCS hubiere previsto.<sup>2</sup>

### Las razones posibles y subyacentes

La lucha contra la inseguridad requiere no tanto de estas reformas, cuanto de políticas públicas y de voluntad política. El referéndum responde así a otras razones y a una estrategia política. Antes de la nueva Constitución la prisión preventiva era sistemática y, de hecho, no caducaba; sin embargo, resulta difícil considerar que aquello fue un freno a la inseguridad. Por su parte, el gobierno usando ese argumento puede decir que no es por su responsabilidad que ha crecido la inseguridad, sino que es la inoperancia de la justicia la responsable.

De otra parte, tanto en este asunto como en los indicados de contener cierto moralismo en las preguntas, como en la pregunta relativa a la prohibición de los juegos de azar, el gobierno empuja la sociedad hacia la “mano dura”, al considerar que la solución

<sup>2</sup> Rafael Correa fue entrevistado el 30 de enero por cuatro periodistas a través de una red de canales organizado por RTU.

es un orden fuerte. De este modo responde a las presiones conservadoras que van en ese sentido autoritario, y eventualmente también eso responde a una visión del propio Presidente al respecto, como lo revelan ahora sus discursos en que ponen énfasis en la importancia de la represión.

Las cinco preguntas de la consulta sobre temas no constitucionales pretenden ser “populares” y probablemente son asuntos vistos positivamente por “la gente”, tal el caso de eliminar los juegos de azar, condenar el enriquecimiento ilícito, rechazar que los patronos no inscriban a sus trabajadores al seguro social. Esta última medida es considerada desde hace mucho tiempo una conquista social que no se respeta completamente. Se mezclan así aspectos que son moralistas pero populares y medidas sociales que difícilmente serían rechazadas.

Eliminar las corridas de toros y las peleas de gallos no es una medida popular, pero en cambio le permite al Presidente sintonizarse con una demanda de varios grupos más bien de estratos medios urbanos, que se declaran defensores de los animales y pacifistas. Si en este punto pierde el Presidente en la consulta, no cambia nada los resultados de fondo, pero puede haber distraído la atención pública que, posiblemente, no debatirá las polémicas reformas constitucionales.

Convertir en delito al enriquecimiento privado *no justificado* puede ser un medio para luchar contra la corrupción o el narcotráfico, cuanto más que en los casos de corrupción se persigue al funcionario público y no al implicado privado. Una medida de este tipo es posiblemente “popular” para una mayoría que no ve de buen modo la abundancia y riqueza para pocos y percibe que generalmente se trata de “plata mal habida”. Sin embargo, la reforma incorporada a la ley puede servir de chantaje en contra de cualquier persona que por ilegalidad o informalidad predominante no pueda demostrar el origen de su patrimonio. Como se ha dicho, esa reforma puede dar pie fácilmente a una norma confiscatoria de bienes de particulares.

La pregunta relativa a la prensa establece lo que ya fue acordado al respecto entre las fuerzas políticas

de la Asamblea Nacional, y que consta en convenios internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano. El contenido de esa consulta sería “muy popular”, pues apunta a rechazar la violencia expuesta en ciertos medios. En este caso, es posible que la pregunta sea aprobada. De ese modo, se daría al Ejecutivo la posibilidad de pasar por encima del empate de fuerzas existente al momento en la Asamblea Nacional sobre esta polémica Ley de Comunicación, otorgándole entonces una legitimidad para imponer los criterios que tiene el Ejecutivo de controlar o presionar a los medios de comunicación.

### La democracia plebiscitaria

Fuera de las consideraciones sobre cada pregunta, lo llamativo es el hecho mismo de realizar ahora una consulta. Como hemos indicado, la consulta no responde a una necesidad en relación a los aspectos planteados en cada pregunta. En nuestra hipótesis, la consulta responde a la lógica de un gobierno plebiscitario, que requiere no únicamente mantener un nexo directo con el pueblo, lo que lo hace bien a través de su “campaña permanente”<sup>3</sup> y su estilo “mediático”.

La consulta corresponde muy bien al estilo de gobierno y su aspecto *decisionista*<sup>4</sup> por el cual acumula decisiones en una secuencia acelerada y en un número tal que ni la sociedad ni la oposición puedan procesarlas. En el caso del referéndum, las numerosas reformas constitucionales y legales hacen parte de ese procedimiento, y para el régimen eso es visto como un arte de gobierno para lograr sus metas de cambio. Es también común que las decisiones del gobierno sean preparadas e incorporadas en coyunturas que le permiten pasar leyes o decisiones claves cuando la sociedad está preocupada por otros acontecimientos (fútbol, navidad, carnaval, etc.); o preparar un ambiente propicio llamando la atención sobre temas que ocupan a la opinión pública en una suerte de *divertimento* cuando decide sobre temas álgidos.

<sup>3</sup> Conaghan, Catherine y De la Torre, Carlos.

<sup>4</sup> Ramírez, Franklin.



**El halo de poder intocable del Presidente ha sido tocado, lo que adquiere significancia por tratarse de un ruptura interna, aunque no fuese una deserción masiva.**



Las preguntas no constitucionales en el referéndum pueden cumplir esa función.

La estrategia política del gobierno se ha caracterizado por acumular y ganar poder aprovechando cualquier circunstancia. En esa estrategia, el ganar poder es un valor en sí mismo, lo que se legitimó entre sus miembros como meta principal y discurso justificador de no tener que preocuparse tanto sobre los medios cuanto sobre ese fin, esto ante la situación *sui generis* de no tener organización, ni plan, ni programa, salvo unos ejes generales articulados por una visión nacionalista y modernizadora, ni cuadros, ni organización política.

Transcurridos cuatro años de gobierno, el presidente Correa dispone de un capital político propio que se traduce en que sus decisiones y poder son incuestionables dentro de sus allegados, o por extensión diríamos, en su “organización”, en la cual todos reconocen la superioridad y “el derecho” incuestionable del líder.<sup>5</sup> Esto se traduce también, al nivel público, en la decisión de mantener alta su aceptación popular, tal como lo señalan las encuestas, aun las realizadas o promovidas por oponentes al Presidente.

En esta perspectiva, acumular victorias electorales o referendarias hace parte de la construcción de una imagen de imbatible y de la estrategia de ganar más popularidad. Dicho de otro modo, sería un modo de capitalizar aún más su gran popularidad y lograr una

imagen imbatible. Esto sería una ventaja suplementaria en previsión de las próximas elecciones presidenciales, en las que será otra vez candidato. Esta situación es probable, cuanto más que la oposición sigue reducida a un mínimo nivel, debido a su pérdida de legitimidad, fraccionamiento, falta de propuestas o de posibilidades de contrarrestar el poder de Rafael Correa, salvo el rechazar simplemente sus acciones.

### La consulta y la coyuntura post-30-S

La consulta forma parte de la coyuntura post-30 de septiembre. En los polémicos y conflictivos acontecimientos suscitados por la revuelta policial fue notorio el que ese día no hubo para el Presidente el apoyo popular esperado. Era necesario entonces recuperar una presencia positiva pública del Presidente, que busque el apoyo de las organizaciones sociales venidas a menos y encuentre soluciones a las fisuras institucionales no sólo en la Policía y las Fuerzas Armadas, sino más ampliamente, a fin de evitar un encadenamiento en domino en otros sectores, en particular en los gobiernos seccionales o en la Amazonía. La versión sobre el golpe de Estado fallido, ampliamente difundida en discursos y propaganda oficial, cumplió esa función. El referéndum es un medio que daría una popularidad redoblada e incuestionable al “líder”.

El construir un sector de apoyo cercano absolutamente concordante con sus propuestas o estilo de gobierno estuvo ya en la estrategia de Correa. El 30 de septiembre se justificó la idea que había que cerrar las filas para defender al gobierno y al Presidente, atenuando las diferencias o menguando los disensos: “no había espacio para hacer el juego a la oposición”. El 14 de noviembre se constituyó

oficialmente Alianza País (AP) como movimiento político, muy simbólicamente en un acto de masas, en un coliseo en Guayaquil, donde se aprobaron estatutos, programa e ideales... simplemente levantando las manos. Se trata pues de una organización que cumpliría dos funciones: la de organización electoral y la de construir en los sectores populares comités de apoyo al “líder”, eventualmente de movilización cuando él lo requiera.

Consecuencia de esta dinámica ha sido el incrementar la segregación de las personas o núcleos de izquierda dentro de Alianza País, lo que fue notorio en la constitución del movimiento y en declaraciones del “líder” que, reiteradamente ha afirmado que él buscaba la salida de las personas que “tenían agenda propia” y que no se plegaban completamente “al proyecto” de AP.<sup>6</sup> Concluimos afirmando que este proceso ha llevado a la consolidación del poder personal de Rafael Correa en detrimento de las organizaciones sociales que lo han apoyado y de la tradición orgánica de la izquierda.

### Impactos probables

Tanto la decisión de realizar el referéndum como sus contenidos, sobre todo las dos preguntas sobre el sistema de justicia, revelan que el Presidente pasó por encima del poder legislativo que debía emitir su parecer ante reformas constitucionales. Así mismo, que puso a un lado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que debía nombrar a los miembros del Consejo de la Judicatura. Y que atropelló los procedimientos y funcionamiento interno del órgano judicial refleja una crónica inestabilidad institucional, y acumula un enorme descrédito por su lentitud y porque sus decisiones no siempre están apegadas a derecho.

De ser positiva la respuesta popular en el referéndum, el Presidente se ganaría un precedente que lo legitimaría para volver a proponer reformas constitucionales. Ya en sus discursos alimenta esa posibilidad

pues, ante la falta de “eficacia” de los otros poderes del Estado, él se ve en la obligación de asumir esas “responsabilidades”: “Por supuesto que vamos a meter (mano a la justicia) para mejorar esas cortes con las que nadie puede estar satisfecho, ¿y qué tiene eso de extraño?” (R. Correa, cadena sabatina, 22.01.2011). Según el Presidente, no hay *alternativas* presentadas por los otros poderes del Estado y, por lo mismo, a él no le queda más que “arriesgar” el todo por el todo. Y reconoce que, si bien puede haber algo de impropio en los procedimientos, él lo hace con buenas intenciones, por lo mismo: “Confíen en mí” (Discurso, 15.01.2011). La situación es clara, el Presidente encarna el bien y lo positivo, en cambio estos diseños del poder del Estado, fraccionado o concebido en contrapesos para frenar la concentración de poder político, se vuelven innecesarios, y se los puede pasar por encima ya que hay causas superiores a la idea de alimentar las instituciones.

De otra parte, la decisión de llevar a cabo el referéndum ha suscitado no sólo que la oposición política busque coordinarse, sino que dentro de las filas de AP se produzcan disidencias y rupturas. Betty Amores (fundadora de AP) y César Gracia (asambleísta por Esmeraldas) se separaron del bloque legislativo de AP. Ruptura de los 25 terminó igualmente separándose a fines de enero<sup>7</sup> y renunciando a puestos públicos de primer orden. Este dos hechos indican que el halo de poder intocable del Presidente ha sido tocado, lo que adquiere significancia por tratarse de un ruptura interna, aunque no fuese una deserción masiva.

### Conclusión ¿qué está en juego?

Resulta claro que este referéndum debería ratificar la dinámica de incrementar y favorecer la concentración del poder del Presidente. Ante el hecho que el Presidente tiende a perder su mayoría en la Asamblea Nacional, con sus aliados cercanos cada vez más reticentes a aceptar sus propuestas

<sup>5</sup> Es común que los miembros del gobierno se refieran al rol del líder, inclusive lo han hecho aquellos que ahora ya no concuerdan con Alianza País. Para el asambleísta oficialista Paco Velasco, “este proyecto es de Rafael Correa, él se lo ha ganado... (...) El populismo es una categoría barata, ya se agotó. El caudillo Correa se ha legitimado con base en la obra, no con base en la construcción artificial. Con Correa la gente realmente siente al tipo como su representante legítimo.” (Revista Vanguardia, 31 de enero de 2011, p.20 y 22)

<sup>6</sup> Entrevista citada del 30 de enero de 2011.

<sup>7</sup> “Una revolución no sólo tiene desleales, cobardes y traidores, sino que los necesita para reafirmarse en sus convicciones... Los que se quieren ir, ¡que se vayan y rápido!”, respondió Correa a esas renuncias. (29.01.2011)

y procedimientos, no debería sorprender que este referéndum sea el anuncio de otros varios. En suma, un modo de legislar y gobernar plebiscitariamente.

El proceso en marcha permitirá al Presidente reforzar sus nexos directos con la población. Así podrá actuar sin la mediación de una organización política que de ser tal, implica un filtro de la ideología y el programa. Esta relación sin mediación se incrementa también a costa del detrimento de las organizaciones sociales que ya no cumplen su rol de intermediarias ante la población, sino en menor medida y en la oposición (casos CONAIE y UNE).

Una de las consecuencias de estos dos procesos es un apoliticismo creciente en la población, que termina desentendiéndose de la cosa pública y abandonando al poder político en su tarea. La población delega la solución de sus preocupaciones en las manos de un Presidente que dice asumirlas. Esta tendencia empata con la dinámica del Presidente de decidir por su lado, sin deliberación pública ni participación ciudadana.

Otra característica del gobierno es su fuerte acento tecnocrático, por el cual pone énfasis en el proceso técnico de decisión y menos en los considerandos propios a las diferencias sociales o de intereses. Estos son aspectos a considerar en la estrategia sobre cómo hacer aprobar la decisión o atenuar la oposición sino eliminarla. Este proceso tecnocrático no necesita de la participación, “sabe qué hacer, a dónde ir y cómo hacerlo”. Por ello con anterioridad al 30 de septiembre, el gobierno “socializaba” sus decisiones, luego de estos eventos de septiembre, buscando el apoyo de las organizaciones, les “consulta”. Hay una contradicción entre un gobierno que no necesita de la participación para gobernar, aunque

la tenga como su emblema, algo que ahora se está transformando en un poder mas fuerte que requiere organizaciones fieles o funcionales al gobierno, para lo cual tendrá que contrarrestar la apatía que, en cambio, es funcional al *decisionismo* y la ratificación del nexo directo entre el líder y las masas.

Sin embargo, todo poder y sistema tiene límites. Por mínimas que sean las fisuras internas, en un sistema de esta naturaleza, adquieren mayor importancia. La oposición con incidencia generalmente se da desde el interior, ante lo cual el poder tiende a exigir mayor cohesión y obediencia. Si bien esto, en el plazo inmediato tiene éxito, a la larga exige más que la coerción o presión para cerrar filas, lógicas de prebendas para contentar a más de uno. A los momentos de una crisis el sistema puede, en cambio, convertirse en particularmente frágil, la desbandada puede ser mayor. En este sistema, la oposición se construye por lo general con gente disidente, quizás ese es el caso del grupo liderado por Gustavo Larrea y que busca integrar a pequeños grupos políticos y personas que reivindican el proyecto fundacional de AP.

Definitivamente, el halo de poder monolítico del Presidente se resquebraja. Los grupos que no apoyan el SI en el referéndum, de lograr una relativa presencia se legitimarían. Esto pondría de relieve la necesidad de un espacio para el pluralismo interno (AP) y en la sociedad. En el fondo lo que está en juego es la relación del caudillo *versus* los otros poderes del Estado y la sociedad civil, sin que medie el juego político, las ideas y el debate. A la larga, si la sociedad sigue puesta entre paréntesis, las reformas actuales podrían ser fácilmente cuestionables y el país tendría que volver a empezar una “refundación” del sistema político, como lo ha estado haciendo en estos largos años de crisis política. <sup>[1]</sup>

# ¿Quién lucra de la revolución ciudadana?\*

Juan Cuvi



## ¿Dónde está el poder?

Bob Woodward, uno de los dos periodistas que destaparon el célebre escándalo de Watergate a inicios de los años 70, acaba de publicar un libro<sup>1</sup> sobre la estructura de gobierno en los Estados Unidos. Concluye que quien realmente tiene las riendas del poder en ese país es el complejo militar-industrial, es decir, el

Pentágono y los grandes fabricantes de armamentos. Ni la popularidad de Obama, ni su imagen contestataria, ni las expectativas mundiales generadas por su discurso tienen la posibilidad de alterar esta complicada urdimbre.

¿Por qué un país con una trayectoria civilista incuestionable, con una institucionalidad liberal sólida y con una cultura de respeto a los derechos individuales tan arraigada termina sometido a una lógica de poder basada en el más autoritario de los corporativismos? La única explicación posible es que las razones de Estado acaban imponiéndose sobre las razones de la sociedad. La dinámica imperial ha creado el imaginario de un paradigma democrático que debe ser preservado a toda costa. La protección del sistema se convierte así en una responsabilidad sagrada, cuyo cuidado debe ser encomendado a quienes tienen la máxima capacidad para hacerlo: las fuerzas armadas.

<sup>1</sup> Bob Woodward. *Obama's War*, Simon & Schuster, New York, 2010.

**Juan Cuvi**— Analista político independiente, ex dirigente de Alfar Vive Carajo. Este artículo ha sido elaborado a partir de las intervenciones de un grupo de analistas en el conversatorio “Balance político del gobierno de Rafael Correa”, realizado el 14 de diciembre pasado por invitación del FES-ILDIS, la Fundación Cafolis y la Revista La Tendencia. Debo expresar mi reconocimiento a todos los participantes; las principales ideas son aportes suyos. (JC)

**Resulta claro que este referéndum debería ratificar la dinámica de incrementar y favorecer la concentración del poder del Presidente.**

Esta idea de una sociedad necesitada de la tutela de las instituciones públicas que, como lo vemos, logra imponerse hasta en países con una fuerte ciudadanización, parece determinar la orientación de los sistemas políticos en aquellas regiones donde se han oficializado las democracias liberales. Y debido a la creciente complejidad que asumen los Estados, hay una marcada tendencia a delegar ese tutelaje a las instituciones con mayor cohesión y solidez, o a aquellas que poseen condiciones más operativas para ejercer y aplicar el poder.

### En el caso ecuatoriano

La crónica desinstitucionalización que padecemos en el Ecuador, sumada a la tradición de la intervención militar en la política, vuelve a ese tutelaje inclusive más desembozado, reiterativo y, lo que es peor, aceptado. La condescendencia con las intervenciones militares no ha tenido orientación ideológica preferida, ni filiación política, ni adhesión de clase. Todos los sectores políticos y sociales, indistintamente, la han aprobado o rechazado en su momento, en función de lo que consideraran una defensa o una afectación a sus intereses.

El proyecto político de Alianza País tampoco ha logrado escapar a esta fatalidad, tal como quedó evidenciado el 30-S. No solo que las Fuerzas Armadas siguen actuando como dirimientes de última instancia en los momentos en que la conflictividad social o política se desborda, sino que asumen frontalmente el rol de garantes y protectores de la democracia. El estado de excepción decretado por Rafael Correa, los tanques militares en las calles, el resguardo a la Asamblea Nacional, y el decisivo involucramiento militar en el ámbito de la seguridad ciudadana así lo confirman (esto sin mencionar la estrategia de control en la frontera norte, que viene desde tiempo atrás).

Paradójicamente, el gobierno de Correa que supuestamente nació de la iniciativa ciudadana, que propugna la participación social como requisito fundamental del cambio, que se presentó como un cuestionador a los viejos vicios del sistema político, es

hoy rehén de la institución menos civilista y democrática del Estado.

Es posible que el gobierno haya obtenido réditos coyunturales luego del 30-S, pero realmente quien perdió a raíz de ese día fue la sociedad. Completamente ausente del conflicto, desmovilizada bajo la falsa creencia de que el gobierno “revolucionario” la sustituye, sin ninguna identificación política con el proyecto de Alianza País, permaneció impasible a la espera de que los militares alzaran o bajaran el pulgar. No puede ser más obvio dónde finalmente radica el poder en el Ecuador.

### ¿Quién acumula capital en el Ecuador?

En todo sistema basado en la existencia de clases antagónicas, la estructura de poder está íntimamente relacionada con el régimen de acumulación. Para el caso que nos compete, la diferencia del esquema de poder es que en los Estados Unidos los jerarcas militares tienen intereses de clase perfectamente definidos, mientras que en el Ecuador la alta oficialidad sigue siendo (salvo contadísimas excepciones) un grupo subordinado al real poder económico, sea este nacional o transnacional. En los Estados Unidos el negocio de las armas es un dinamizador fundamental de la economía, y los productores de armamento se comportan como una empresa capitalista; los directorios de estas compañías están integrados por un buen número de generales retirados, muchos provenientes de clanes o familias adineradas, lo cual permite que el poder militar se sustente en y se articule al poder económico-financiero, en función de un régimen de acumulación fácilmente identificable. En ese contexto, el discurso de la soberanía y la seguridad nacionales como valores supremos de



**En ausencia de una sociedad activa y organizada, las dinámicas del poder se siguen resolviendo en los entretelones de la política formal.**



toda la sociedad es perfectamente compatible con la rentabilidad de la industria militar y, por ende, con el enriquecimiento de sus accionistas.

En el caso ecuatoriano, en cambio, la ambigüedad y el mimetismo de los grupos de poder económico impiden identificar a los beneficiarios del actual proceso de acumulación, el cual está siendo en gran medida intermediado por el Estado. Según algunos analistas, con el actual gobierno se ha producido un viraje a favor del sector rentista/financiero/importador, el cual constituiría un nuevo bloque de poder. Otros analistas sostuvieron en el conversatorio referido que el patrón de acumulación se mantiene, finalmente, en beneficio del capital transnacional, básicamente ligado a la telefonía y el petróleo. Hubo quienes señalaron que se está produciendo un fenómeno de reconstitución de las élites alrededor del gobierno de Correa, aunque todavía no se podría hablar de una burguesía moderna que logre hegemonía frente a los grupos oligárquicos tradicionales. En lo que todos coincidieron –tanto aquellos analistas críticos con el gobierno como sus defensores– fue en que hasta ahora las estructuras de poder en el Ecuador no han sido afectadas en lo más mínimo. Según la opinión de un alto funcionario del régimen que asistió al conversatorio, el modelo de acumulación que se mantiene vigente es el urbano-monopólico, al cual se han integrado sectores empresariales agrícolas. A lo mucho se podría hablar de una modernización sin reforma.

Quizás el factor que más dificulta la comprensión del actual proceso de acumulación sea la propuesta de recuperación y fortalecimiento del Estado como condición previa para la transformación social. Esta propuesta, enarbolada desde hace tiempo por la izquierda más arcaica, ha sido cuestionada por los teóricos marxistas más sobresalientes de los últimos tiempos –aunque todavía no ha sido debatida con seriedad en el Ecuador–, actúa como una pantalla que permite alterar las imágenes gracias al juego de luces de la retórica radical, o gracias a la tramoya

de las movidas coyunturales. ¿Qué ocurre realmente detrás de la pantalla o, mejor dicho, detrás de las políticas de Estado que propician un determinado modelo de acumulación capitalista?

En ausencia de una sociedad activa y organizada, las dinámicas del poder se siguen resolviendo en los entretelones de la política formal. Por ejemplo, para sacar del atolladero a las iniciativas legislativas y leyes en curso, Alianza País ha preferido los pactos parlamentarios antes que hacer un frente con los movimientos y organizaciones sociales. Así ocurrió con la aprobación de las leyes de Educación Superior, Ordenamiento Territorial, Producción o Servicio Público. La falsa idea de una sociedad incapaz, inmadura e ignorante persiste a tales extremos que hoy se pretende pasar un reglamento para las organizaciones de la sociedad civil totalmente inconsulto, inconstitucional y antidemocrático. ¿Significa esto que para el proyecto de gobierno es imprescindible la subordinación del conjunto de la sociedad a un itinerario político fijado desde las alturas? ¿Se está reeditando la consuetudinaria elitización de la política nacional, ahora parapetada detrás del Estado y de un discurso progresista?

### ¿Socialismo sin sociedad?

La nebulosidad de intereses al interior de Alianza País como espacio político impide precisar las contradicciones y los conflictos de poder que están en juego. El partido de gobierno (movimiento se auto-proclama) no es una confederación de grupos y tendencias únicamente debido al pragmatismo que le demandó el vertiginoso proceso de conformación electoral; lo es porque, a falta de un escenario integral donde converjan los actores políticos –como corresponde a una sociedad moderna–, se ha convertido en el principal espacio de confrontación política del país. En cierta forma, la Asamblea Nacional resulta una pantomima al lado de un encuentro del buró político de Alianza



**Criminalizar la protesta social, enjuiciar a los dirigentes indígenas, controlar a las organizaciones de la sociedad civil o estigmatizar a los movimientos de base contradice esta aspiración e impide la construcción de un nuevo tipo de institucionalidad y legalidad basadas en una participación social auténtica.**



País, o de una reunión del círculo íntimo de Carondelet, donde se toman las decisiones efectivas. Por ello no sorprende que grupos oligárquicos monopólicos y políticos de derecha compartan mesa con militantes de izquierda y con dirigentes sociales, expresen sus discrepancias, negocien políticas públicas y leyes, y hasta provoquen enfrentamientos cercanos a la ruptura, sin necesidad de salir a la escena pública. Los conflictos de poder, es decir la política nacional, se resuelven dentro de los linderos del oficialismo.

Por ahora, rupturas, divisiones o disidencias al interior de Alianza País lucen improbables, puesto que una eventual separación del movimiento implica, en la práctica, una proscripción de la política nacional. Ello explica la existencia y conformación de distintos grupos a su interior, que expresan diferencias de fondo pero que en última instancia, por instinto de supervivencia, seguirán sometidos a la autoridad de Correa y del pequeño grupo que realmente detenta el poder salvo que las decisiones presidenciales pasen de castaño a oscuro, como está ocurriendo con la convocatoria a consulta popular. Las dificultades, demoras y postergaciones para presentar las preguntas de la consulta evidencian profundas discrepancias al interior del gobierno y del movimiento oficialista. Las desafiliaciones individuales confirman la insatisfacción y el hartazgo de ciertos asambleístas con la sumisión que exige el poder.

Nada de esto asombraría si no fuera porque de por medio está el fracaso de la construcción de un proyecto de izquierda asentado en la sociedad y no en la burocracia pública (ahora entendida como sinónimo de socialismo). Largos años de intensa movilización social, que derivaron en las multitudinarias protestas que destituyeron a tres presidentes, presagiaban una salida política más afirmada en el fortalecimiento de la sociedad como principal actor político

del cambio, y no en la suplantación tecnocrática de las organizaciones y movimientos sociales.

*Mutatis mutandi*, los levantamientos indígenas y el movimiento forajido pudieron haber sido una fuente de inspiración similar a la que encontró Marx en la Comuna de París; es decir, la expresión más tangible de que el socialismo se construye prioritariamente con la sociedad, no con los aparatos que la sustituyen, ya sea el partido o la burocracia del Estado. Es más, la célebre concepción leninista de la utilización del Estado como tutor y motor de la transición socialista, que fue llevada a extremos aberrantes por Stalin, está considerada por muchos estudiosos como la principal causa del fracaso de los modelos de “socialismo” desarrollados en Europa del este. Hoy mismo Cuba está padeciendo el anquilosamiento de la burocracia estatal y partidista en su intento por aplicar un giro de timón que la salve del marasmo.

### Las lecciones de Bolivia

En este mismo sentido hay que analizar la reciente ola de protestas provocada en Bolivia por el denominado “gasolinazo”. Puede ser cierto que algunas acciones hayan sido promovidas por grupos interesados de la derecha, tal como lo denunció Evo Morales en un intento por atenuar la gravedad de los hechos; pero esas son declaraciones de política diaria. Lo de fondo es lo más complicado. Según la analista de izquierda Isabel Rauber, lo verdaderamente preocupante es el paulatino divorcio que se ha venido produciendo entre una élite tecnocrática de gobierno, que se cree ungida por la revolución, y las organizaciones sociales que llevaron a Evo Morales a la Presidencia de Bolivia, y que son las que realmente pueden darle contenido y sostenibilidad a un proceso de transformación social. Afortunadamente

—señala la analista— el estallido obligó al gobierno a replantear su estrategia de conducir el proceso prescindiendo de las bases sociales. Para ello ha sido fundamental la trayectoria y el origen político del Presidente Morales, sumados a esa atávica sabiduría indígena que permite escuchar a los otros y reconocer la superioridad ajena.

Más que por las supuestas similitudes de ambos procesos, lo sucedido en Bolivia es importante para nuestro país por las reflexiones de fondo a que nos obliga. La falsa idea de que la agenda y los tiempos del gobierno no pueden detenerse a considerar los ritmos más lentos de la construcción colectiva produce réditos inmediatos, pero sacrifica el futuro. Acelerar los cambios pasándose por encima de la participación popular es una ilusión tecnocrática refundacionista, un delirio revolucionario de quienes pretenden provocar hechos “históricos sin precedentes” desde las oficinas públicas, desde los informes oficiales o desde la propaganda gubernamental.

### Nuevos conceptos para nuevas épocas

La compleja relación entre Estado y sociedad, que surge sobre todo durante la modernidad, necesita ser dilucidada desde un análisis serio de los hechos históricos y políticos<sup>2</sup>. La doctrina del tutelaje estatal ha derivado en propuestas que, a la luz de la evolución contemporánea de las sociedades, pasan de ser progresistas a ser francamente retardatarias. Una de ellas es la **redistribución** de la riqueza que, en su misma etimología, parte de la noción de un “distribuidor”, cuya responsabilidad se le asigna al Estado en calidad de “buen padre” que reparte los bienes de manera justa y equitativa entre sus hijos (resulta inevitable encontrar en esta visión coincidencias con la vieja fantasía medioeval del “rey bueno”, preocupado indistintamente por todos sus súbditos).

El problema es que el Estado no es neutro y, por lo tanto, tampoco es imparcial, justo y equitativo. Está

<sup>2</sup> A propósito se puede revisar un corto ensayo que escribí en junio de 2009, titulado *El complejo de Lazarillo: ¿necesita la sociedad civil un gran Estado tutelar?*

integrado por instituciones imperfectas o deficientes, por personas con intereses concretos, por representantes directos e indirectos de grupos de poder económico, por mafias burocráticas, etc. El Estado refleja conflictos de poder concretos y palpables, que no pueden ser resueltos a favor de toda la población por la simple intervención de un gobernante honrado imbuido de buena voluntad. En principio —y haciendo una simplificación extrema de las tesis de Marx—, la riqueza que produce la sociedad en su conjunto le pertenece a esa sociedad como conjunto. Si las estructuras sociales desiguales provocan una sistemática expropiación de dicha riqueza a favor de unos pocos, la opción no es buscar quien magnánimamente la redistribuya, sino lograr que la sociedad se **re-apropie** de la misma y, sobre todo, que se apropie del proceso de producción permanente de riqueza. En ello radica la democracia y, en consecuencia, el socialismo. El socialismo es el poder de la sociedad para decidir sobre el destino de los recursos generales.

Pero esta utopía únicamente es viable fortaleciendo a la sociedad, sobre todo a la sociedad organizada desde abajo, desde procesos autónomos y recurrentes. Esta es la observación que desde la izquierda se le ha hecho a Evo Morales luego del “gasolinazo”, y que le calza aún más al gobierno de Correa. Criminalizar la protesta social, enjuiciar a los dirigentes indígenas, controlar a las organizaciones de la sociedad civil o estigmatizar a los movimientos de base contradice esta aspiración e impide la construcción de un nuevo tipo de institucionalidad y legalidad basadas en una participación social auténtica. 



Gustavo Larrea

# Del 30-S a la inflexión del gobierno de Correa

**El 30 de septiembre** se produjo una crisis política sin precedentes en los últimos cuatro años. El descontento policial por una supuesta reducción de sus beneficios salariales y por la eliminación de los bonos de acenso de grado y antigüedad, combinado con un intento golpista que paralizó el servicio policial en todo el país. Los aeropuertos de Quito y Guayaquil fueron tomados por miembros de la FAE. Varias dependencias públicas, entre ellas el Ministerio de Defensa estuvieron de hecho en manos de soldados y oficiales. Hubo la toma del edificio de la Asamblea Nacional por elementos de la guardia legislativa, que impidieron el ingreso de los asambleístas. Por último, el Presidente Rafael Correa fue agredido en un recinto policial de Quito, y retenido por varias horas en el Hospital Policial. Finalmente, su liberación se dio a consecuencia de un violento operativo militar.

La comunidad internacional reaccionó inmediatamente, hubo pronunciamientos contra el intento golpista en el mundo entero: los países latinoamericanos, europeos, árabes; Estados Unidos, Rusia, China; la misma noche del 30 de septiembre, en Buenos Aires se reunió la Unión de Naciones del Sur, UNASUR, y la condena a los hechos fue generalizada.

Las respuestas de las instituciones del Estado ecuatoriano fueron débiles. La Asamblea Nacional no se reunió y su pronunciamiento se produjo días después. La oposición develó su poco compromiso con la democracia y el Estado Constitucional de Derechos. El saldo final fue una democracia golpeada; una institucionalidad policial en crisis; un sistema de inteligencia cuestionado, pues no fue capaz de advertir los acontecimientos.

## La respuesta de Rafael Correa al 30-S

La respuesta gubernamental se centró en los primeros meses en lo judicial y orgánico: dar con los responsables materiales e intelectuales de la asonada, operar algunos cambios en los mandos policiales. En el gabinete ministerial meses después se operó la salida de los Ministros de Seguridad Interna y Externa, y del Ministro del Interior.

La respuesta política del gobierno demoró. A inicios de 2011 se anunció la convocatoria a un referéndum y consulta popular, lo que constituye una estrategia para blindar al gobierno, consolidar el liderazgo del Presidente Correa, demostrar el respaldo popular en las urnas, todo lo cual sumado permitiría gobernar los últimos dos años de mandato con tranquilidad y prepararse para la reelección. Además, adelantar algunas reformas constitucionales y legales que, desde la perspectiva del Presidente Correa, hagan posible una mejora sustancial de la seguridad pública y el ejercicio de la justicia.

## Referéndum y Consulta Popular

La principal propuesta presentada hace 5 años por Alianza País y por el entonces candidato a Presidente de la República, Rafael Correa, fue la realización de una Asamblea Constituyente que permita redactar una nueva Constitución, para superar la crisis política desatada el año 1997 y que produjo la caída de tres gobiernos constitucionalmente elegidos: Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Asamblea Constituyente que haga posible –además– solucionar graves problemas de exclusión social y económica, y permita remontar la crónica debilidad del Estado, que llevaba más de una década sin asumir sus responsabilidades en áreas tan importantes como la educación, salud, vialidad, electricidad, etc.

En aquel contexto, se enfrentaba –además– un país institucionalmente deteriorado pues gran parte de las élites económicas no cumplían con la nación, mejor dicho, evadían sus responsabilidades tributarias, laborales, ambientales, entre otras. Tampoco

cumplían las élites políticas, acostumbradas a meter la mano en las funciones del Estado, irrespetar la independencia de poderes, jugar a la politiquería con el “toma y daca”; siendo, por lo mismo, cómplices de grandes estafas al fisco y a la fe pública, como fue el caso del “feriado bancario”, por lo cual provocaron la masiva migración de más de dos millones de ecuatorianos y ecuatorianas, en el éxodo más grande de nuestra historia. En suma, un Estado sin responsabilidades con su pueblo, en un país donde la ciudadanía veía su porvenir sin esperanza.

Por esos motivos nos jugamos la mayoría de personas, permitiendo que se abra un nuevo momento en la historia política nacional, no solo eligiendo a Rafael Correa como Presidente de la República, sino impulsando la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución, para crear un nuevo escenario nacional, de derechos y garantías, de cinco poderes independientes y una nueva estructura del Estado.

Apenas han pasado dos años de vigencia de la Constitución y el Presidente Correa nos plantea un paquete de “enmiendas” a la Constitución. Por desgracia, las preguntas formuladas para la consulta rompen la esencia de la Constitución y en estricto sentido, requerirían de una nueva Asamblea Constituyente para aprobarlas y así cambiar la estructura del Estado.

## Las “enmiendas” constitucionales: un análisis de forma y fondo

Las preguntas de las “enmiendas” constitucionales tienen problemas de forma y contenido. En la forma todas las preguntas están direccionadas para que el pueblo responda mayoritariamente SI. Veamos: 1. “Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana... 2. “Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas... 3. “Con la finalidad de evitar conflicto de intereses... 4. “Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial... 5. “Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia...



¿Quién puede estar en contra de esas loables finalidades? Es obvio que la redacción de las cinco preguntas condiciona respuestas positivas, antes de que sea planteado el objeto central de cada pregunta, es decir, lo sustancial de las pretendidas “enmiendas”.

En cuanto al **contenido** veamos las preguntas:

1.– Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 1?

El contenido de esta pregunta atenta contra un deber primordial del Estado, que es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, como es el caso de la caducidad de la prisión preventiva, conforme consta en el numeral 1 del Artículo 3 de la Constitución de la República.

Atenta, además, contra los siguientes principios de aplicación de los derechos previstos en la Constitución de la República: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (Numeral 9 del Artículo 11); “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (Numeral 4 del Artículo 11); “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”.

La Constitución advierte que “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos” (Numeral 8 del Artículo 11). La pregunta atenta contra la garantía del debido proceso prevista en la Constitución de la República (Numeral 9 del Artículo 77)

2. Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se

apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 2?

El contenido de esta pregunta atenta contra los principios de aplicación de los derechos (Numerales 4, 8 y 9 del Artículo 11); y contra dos garantías del debido proceso previstas en el Artículo 77 de la Carta Política: “La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena” (Numeral 1); y “La jueza o juez aplicará de forma prioritaria sanciones y medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley” (Numeral 11).

3. Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?

Se ubica al mismo nivel a quienes tienen relación con “instituciones del sistema financiero privado” y aquellos vinculados con “empresas de comunicación privadas”. Lo que en el primer caso puede ser justificado, dado el acceso que tienen esas personas a información privilegiada; en el segundo caso, esto aparece como una persecución dirigida a un grupo específico e identificable de personas, lo que pone en riesgo los derechos constitucionales a asociarse (Numeral 13 del Artículo 66), y a desarrollar actividades económicas (Numeral 15 del Artículo 66).

4. Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el

sistema judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

La pretendida intervención del Ejecutivo, el Legislativo y la Función de Transparencia y Control Social sobre la Función Judicial, constituye un atentado contra el Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Lo que se propone es modificar la estructura del Estado, lo cual está prohibido por el Artículo 441 de la Carta Política.

La “enmienda constitucional” propuesta es inconstitucional pues acaba con la independencia de funciones del Estado y echa al traste el concurso de méritos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que se encuentra en marcha.

5. Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el anexo 5?

Se pretende utilizar la “enmienda constitucional” para “reformular el Código Orgánico de la Función Judicial”, lo que nuevamente viola la Constitución de la República, al pasar por alto a la Función Legislativa, cuya labor consiste precisamente en crear, reformar, derogar e interpretar las leyes. Esta pregunta utiliza la “enmienda constitucional” para realizar reformas legales directamente.

El anexo incorpora una nueva estructura del Consejo de la Judicatura, que estaría integrado por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General, el Defensor Público, un representante del Presidente de la República y un representante de la Asamblea Nacional. Con ello se acaba la independencia de la Función Judicial.

### Consulta Popular

*1. Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿Está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?*

La tipificación del “enriquecimiento privado no justificado” se encuentra previsto como delito de “lavado de activos”. En consecuencia, se trata de una enmienda innecesaria y peligrosa a la vez, ya que conduce a la reversión de la carga de la prueba por su enfoque “justificativo”. El numeral 2 del Artículo 76 de la Constitución establece que “se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.

Esta pregunta pone de manifiesto una visión sobre cómo debe entenderse la problemática de la seguridad: en lugar de que las fuerzas de seguridad del Estado se concentren en luchar contra el crimen organizado, se pretende poner a todas las personas bajo sospecha, para que posteriormente cada ecuatoriana y ecuatoriano demuestre –no se sabe cómo– que su patrimonio no es el resultado de haberse “enriquecido injustificadamente” en sus actividades particulares. Esta concepción viola el Artículo 66 Numeral 26 y el Artículo 321 de la Constitución.

La figura del “enriquecimiento ilícito” hace referencia a las servidoras y servidores públicos respecto del ejercicio de sus funciones. La tipificación de “enriquecimiento privado no justificado” atenta contra todo el sistema jurídico y técnico de prevención y detección del delito de lavado de activos, implementado por el Estado desde octubre del año 2005 y que ha sido objeto de una importante reforma en diciembre del año pasado.

*2. Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?*

Error craso de forma: tratándose de un plebiscito nacional, no puede desagregarse “por cantones” los resultados totales para una supuesta aplicación “parcial” de la voluntad popular. Lo lógico sería que los alcaldes que crean pertinente hacer una consulta en ese sentido formulen esta pregunta a nivel local.

Sin perjuicio de lo indicado, la pregunta afecta el derecho constitucional a la recreación y al esparcimiento (Artículo 24). Asimismo, respecto de quienes desarrollan la actividad del juego de azar en forma lícita, se estaría afectando sus derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación, consagrados en el Artículo 66 Numerales 15 y 16 de la Carta Política.

¿Acaso no hay evidencias certeras de la existencia del juego ilegal, que no ha sido combatido con efectividad durante el periodo de este gobierno? ¿Acaso la prohibición del juego de azar favorecerá el control de los apostadores ilegales? Recordemos que en los países donde se ha prohibido el juego de azar, se ha multiplicado el juego ilegal, razón por la cual lo lógico es regular el juego legal y combatir el juego ilegal.

*3. Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?*

Nuevamente el Ejecutivo está preguntando sobre prohibir espectáculos públicos a nivel cantonal en una consulta nacional. De ser el caso, corresponde a cada alcalde formular esta pregunta a nivel local.

*4. Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?*

Con esta pregunta se pide al pueblo autorizar la creación de un organismo que regule y censure a los medios de comunicación. En lugar de esto, debería

exigirse a la Asamblea Nacional la aprobación de la Ley de Comunicación en trámite, que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de Montecristi establece como prioritaria.

*5. Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?*

Resulta un exceso pretender criminalizar la falta de cumplimiento de una obligación patronal, de carácter estrictamente laboral. De ser aprobada esta pregunta, en el Ecuador se abrirán las puertas a la criminalización de actos que la propia Constitución ha limitado. Cabe recordar que el Artículo 66 Numeral 29 Literal c) de la Constitución dispone que “ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, tributos, ni otras obligaciones, excepto el caso de pensiones alimenticias”.

#### Perspectivas del gobierno de Rafael Correa

La propuesta de consulta popular es un punto de inflexión del gobierno de Rafael Correa, un giro político en dirección a la propuesta del Partido Social Cristiano y del Movimiento Madera de Guerrero, al menos en relación con las preguntas 1 y 2 del referéndum, y la visión conservadora en varias preguntas de la consulta popular. Por lo tanto, la perspectiva en los próximos meses será de ganancia de más peso político de la derecha dentro del gobierno, con sus nuevos voceros –Alexis Mera y Vinicio Alvarado– figurando como líderes de la opinión gubernamental.

El futuro del gobierno dependerá del resultado del referéndum y la consulta popular. Si gana esta batalla el rumbo ya está trazado. Si pierde en esta coyuntura, ¿rectificará el rumbo y retomará las propuestas fundacionales de la revolución ciudadana...? 

# La propuesta de consulta pone en riesgo el estado constitucional de derechos y justicia

**El 17 de enero** el Presidente de la República presentó ante la Corte Constitucional su pedido de aprobación de llamado a consulta popular, con el objetivo de modificar la estructura judicial en el país, y de esta manera combatir la creciente inseguridad, causada según el Primer Mandatario, por la impunidad que emana de una administración de justicia, lenta, ineficiente y corrupta.

La petición del Ejecutivo se encuentra plasmada en diez preguntas, cinco de ellas serían enmiendas a la Constitución y cinco reformas legales, la mayoría de ellas orientadas a mejorar de raíz la Función Judicial y atacar directamente a la creciente situación de inseguridad que se vive en el país.

El texto de preguntas y anexos planteado por el Presidente ha generado dudas y cuestionamientos, el principal de ellos, la acusación de injerencia del Ejecutivo en la Función Judicial, un problema crónico en el Ecuador, sobre el cual no se ha podido hasta ahora plantear una solución real desde el retorno a la democracia (1978).

La reflexión del presente artículo se centrará en el tema de las restricciones a las garantías constitucionales y la administración de justicia, implícitas en el pedido de consulta popular presentado por el Presidente de la República.



## El Ejecutivo y la Función Judicial

El Presidente Correa manifestó públicamente su intención de “meter las manos en la justicia” con la finalidad de convertirla en la institución ideal que el país requiere. Además solicitó al pueblo que confíe en él, como garante de este proceso de transformación institucional del Estado. En el argumento presentado a la Corte Constitucional, el Presidente afirma que:

*“Es urgente y necesario que se efectúe una depuración de los servidores judiciales a fin de que el Estado pueda cumplir con sus propósitos y fines que incluye una correcta y eficaz administración de justicia... Es indispensable disolver el actual Consejo de la Judicatura, cuya incapacidad operativa, más allá de las limitaciones legales, ha sido manifiesta. En su reemplazo, se debe crear una Comisión Transitoria...”*<sup>1</sup>

De los argumentos del Ejecutivo es importante resaltar que el continuo estado de caos en el que se ve inmersa la Función Judicial es un hecho innegable que confronta en la cotidianidad a los ciudadanos produciendo trabas y penosos procesos que hacen imposible que se cumpla el garantismo del Estado frente a la necesidad de una justicia eficaz y honesta. Dicho de otra forma, la justicia no funciona lo que es una realidad incuestionable que necesita de un profundo cambio.

Sin embargo, llama la atención que se intente hacer una reforma a uno de los cinco poderes que conforman el Estado Constitucional de Derechos y de Justicia, a través de la designación de “comisionados” que realicen dicha transformación institucional, en medio de un proceso de transición institucional que apenas se encuentra en su etapa inicial.

El período de transición institucional quedó establecido en el artículo 20 (Régimen de Transición) de la Constitución, que contempló un plazo de 180 días para que se conforme el Consejo de la Judicatura

de acuerdo con las nuevas reglas constitucionales, plazo que fue incumplido debido a diversos motivos de índole burocrático y presupuestario. Sin embargo, el 21 de enero pasado el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social realizó el llamado a postulaciones para el concurso público de méritos y oposición para nombrar las nuevas autoridades de la Función Judicial y del Consejo de la Judicatura, cumpliendo así el mandato constitucional referido, lo que pese al retraso manifiesto, nos permitiría mantener el orden en la creación de la institucionalidad necesaria para iniciar el proceso de transformación contenido en la Constitución de Montecristi.

El fundamento presidencial para la consulta indica que todos los procesos de designación de nuevas autoridades de la Función Judicial que están en curso, serán desconocidos, entre otros motivos, por la lentitud del nombramiento de los mismos, lo que deviene desconocimiento flagrante de la función del quinto poder del Estado.

### Los argumentos de la oposición a la consulta

La oposición al contenido de la propuesta del Presidente en esta materia, responde a la preocupación de que se están ignorando procesos constitucionales en marcha, los cuales encuentran su razón de ser en uno de los objetivos que impulsaron la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: erradicar la posibilidad de que los poderes Ejecutivo y Legislativo metan sus manos en el proceso de selección y designación de las autoridades de control público y de la Función Judicial, lo que había sido la regla desde 1978 cuando el Ecuador retornó a la democracia. La decisión de Montecristi buscaba, así mismo, por medio de un proceso paulatino y constante, garantizar la independencia del poder Judicial, lo cual es clave para la realización del Estado Constitucional de Derechos y de Justicia.

De la misma manera, es importante señalar el principio universal básico sobre la administración de justicia, recogido en la Constitución (Artículo 168 numeral primero), que señala que: “Los órganos de la Función



**En un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia (Artículo primero de la Constitución) la defensa de los derechos y garantías de los individuos cobra fuerza desde una visión profundamente libertaria...**

*Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.”*

La creación de una Comisión nombrada fuera de lo permitido por la Carta Política transforma la institucionalidad de la justicia y pone en riesgo principios constitucionales en los que reposa la institucionalidad diseñada en la Constitución de Montecristi.

### La restricción a las garantías constitucionales

Ferrajoli, señala que “La democracia no consiste en suponer que el deseo de las mayorías es el interés legítimo de la sociedad, sino en considerar que el límite al poder y la garantía de los derechos fundamentales plasmado en las Constituciones Políticas, incluso en contra de la voluntad popular, constituye el fundamento de la dinámica económica, política, social y jurídica.”<sup>2</sup>

Bajo esta premisa que resume la visión garantista de la Constitución de Montecristi, se puede arrancar el análisis de otra de las temáticas planteadas en la consulta: la posibilidad de realizar reformas en lo referente a la caducidad de la prisión preventiva

y a la sustitución de medidas cautelares para cierto tipo de delitos. La propuesta del Ejecutivo argumenta que:

*“El Estado mantiene dentro de sus responsabilidades la promoción y garantía de la seguridad pública, y la prevención y reducción de la criminalidad en la sociedad... Sin embargo, este deber del Estado ha tenido obstáculos para su cumplimiento, puesto que en un gran número de ocasiones los procesos investigativos penales no alcanzan el objetivo de determinar la existencia del delito, la responsabilidad de quien lo comete, así como la aplicación y ejecución de la correspondiente sanción, debido a que los plazos de caducidad de las medidas cautelares privativas de libertad establecidos en la Constitución, no concuerdan con la realidad procesal... promoviendo el aumento de la inseguridad e impunidad.”*<sup>3</sup>

El argumento del Ejecutivo es contrario a la disposición constitucional sobre las garantías normativas, contempladas en artículo 84 de la Carta Política, que indica: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que

<sup>1</sup> Argumento presentado a la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> Ferrajoli, Luigi. “La democracia constitucional”, en: *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Buenos Aires, Ed. Eudeba - Universidad de Buenos Aires, 2001, pp. 255-271

<sup>3</sup> Tomado del texto presentado el 17 de enero de 2011 a la Corte Constitucional con los fundamentos de solicitud de aprobación del llamado a consulta popular.

sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”

De aprobarse las preguntas planteadas para el referéndum en lo que concierne a la reforma penal, el Ecuador se encontraría iniciando un proceso de retroceso en cuanto a la garantía de cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, proceso evidentemente contrario a la disposición constitucional previamente citada. De igual forma, los principios de aplicación de los derechos estarían siendo ignorados, ya que éstos indican que *“ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”*

Recordemos que las tesis de la eliminación de los plazos de la caducidad de la prisión preventiva y del endurecimiento de las penas, han sido planteamientos históricos de la derecha ecuatoriana, con el supuesto de que la seguridad pública y la defensa de los derechos humanos son dos procesos contradictorios. Sorprende que la reforma cita sea planteada al conjunto de la sociedad por un gobierno y un proyecto político que se define como de izquierda.

En un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia (Artículo primero de la Constitución) la defensa de los derechos y garantías de los individuos cobra fuerza desde una visión profundamente libertaria, opuesta a cualquier tipo de autoritarismo proveniente del poder judicial o del poder político. En un mundo donde la defensa de la seguridad pública justifica cualquier atropello a las libertades, la izquierda

ha planteado históricamente los derechos humanos como un límite a los abusos del poder.

Para entender mejor las afirmaciones planteadas es bueno comprender que, como señala Ramiro Ávila en el *amicus curiae* presentado ante la Corte Constitucional con motivo de la propuesta de consulta, hay cuatro pilares sobre los que descansa el Estado Constitucional de Derechos y de Justicia: los derechos fundamentales, la garantía de esos derechos, el Estado que tiene como fin exclusivo promover y desarrollar la realización de los derechos, y una Corte Constitucional que es el órgano que vela por que esos pilares sean respetados en el accionar de los actos de los poderes públicos.

La propuesta enviada por el Presidente Rafael Correa resquebraja el andamiaje de la Constitución de Montecristi, pues, casi de manera imperceptible, se modifica el principio de inocencia de todas las personas, presumiendo culpabilidad desde la intención de alargar los plazos de la prisión preventiva. En ese sentido, una persona podría ser encerrada en prisión preventiva bajo los supuestos de un acto que no ha sido probado, contrariando su honra, libertad y demás derechos propios de la naturaleza humana, puesto que no ha contado con una sentencia condenatoria.

Preocupa la propuesta del Ejecutivo, entre otros motivos, por la forma como quedaría reformado el numeral uno del artículo 77 de la Constitución. Se sostiene en el alegato presidencial que *“el numeral uno del artículo 77 de la Constitución dirá: ...la privación de la libertad no será regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del*

*delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena...”*

La lectura detenida de ese artículo pone otros elementos sobre la mesa. De manera aparentemente “inocente” se añade como justificativo para la privación de la libertad, el derecho de la víctima a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones. Lo que suena como obvio, sin embargo envía un mensaje preocupante contra la concepción del derecho penal como un derecho para las personas acusadas y condenadas (Ávila: *amicus curiae*). Pero además, el principio de presunción de la inocencia se ve afectado por esa misma privación de la libertad que se justifica por el derecho de la víctima de manera preponderante sobre el derecho del acusado.

Lo complejo de esta discusión es que son términos y conceptos que navegan en las aulas universitarias y entre las discusiones constitucionales de los iniciados. Frente a las condiciones de inseguridad existentes, que indudablemente afectan al conjunto de la sociedad, ¿cómo reflexionar con los ciudadanos comunes y corrientes estos temas?

### El sentido de la garantía a los derechos

La Constitución de Montecristi establece una forma de organización del Estado enfocada en la garantía de los derechos, y los “candados constitucionales” ahí expuestos buscan que ese acuerdo político apoyado por el pueblo en las urnas (referéndum) perdure en el tiempo, tanto en la interpretación constitucional que se haga en la administración de justicia ordinaria, como en la interpretación por parte de la Corte Constitucional. Por esto es que los procedimientos de reforma a la Constitución en materia de derechos y garantías, o son regulados por las leyes orgánicas, o para su restricción tiene que procederse, obligadamente, por medio de una nueva Asamblea Constituyente.

Los derechos y las garantías siempre han sido para los más débiles. Y en ese grupo están, por lo general, todos aquellos que en algún momento de su vida tienen que lidiar con la justicia, por acción, omisión

o mala suerte. En esos momentos de mayor indefensión, posiblemente en circunstancias en que ni siquiera existan recursos para poder pagar un abogado, frente a los abusos del poder judicial o bajo situaciones de persecución política, es donde los derechos y garantías son herramientas de defensa frente a la arbitrariedad de fiscales y jueces que persiguen para intimidar, perseguir, chantajear o acaparar más poder, sea para ellos mismos o para sus jefes posiblemente ubicados en las esferas más altas de las instancias políticas.

La historia el Ecuador está llena de esos casos y el Estado ecuatoriano ha sido sentenciado en varias ocasiones en cortes internacionales de derechos humanos, por haberse excedido en la aplicación de la prisión preventiva y las penas privativas a la libertad. Los casos Calderón, Acosta, Tibi, Palamara Iribarne, son algunos ejemplos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo reflexiones similares a las que se sustenta en este momento la oposición a la restricción de derechos y garantías vinculados a la libertad de las personas, propuesta por el Presidente Rafael Correa. En todos esos casos, las personas citadas fueron detenidas de manera arbitraria, privadas de su libertad bajo el esquema “preventivo” y además se mantuvieron encerrados y fueron tratados como culpables sin protección alguna del principio de inocencia.

A la final, se podría llenar de hombres y mujeres justas la Función Judicial del Ecuador, pero bastaría que un solo juez de lo penal sea corrupto y vengativo, para que cientos de personas al año estén en riesgo de que sus derechos fundamentales sean violados. Para contrarrestar esa posibilidad es que los derechos y las garantías de las personas se hayan ido construyendo y defendiendo, justamente, pensando en los más débiles de la sociedad.

Quienes estuvimos en Montecristi en el proceso de elaboración de la Constitución, asumimos un compromiso con el pueblo ecuatoriano: hacer todo lo que esté a nuestro alcance para volver realidad los principios consagrados en esa Constitución y defenderla. Ahí descansa la razón ética y política de estos argumentos jurídicos. 

**Quienes estuvimos en Montecristi en el proceso de elaboración de la Constitución, asumimos un compromiso con el pueblo ecuatoriano: hacer todo lo que esté a nuestro alcance para volver realidad los principios consagrados en esa Constitución y defenderla.**

# Balance crítico del plan de gobierno de Rafael Correa

**Comienzo por aclarar** que mi análisis parte de una posición ideológica cercana con la propuesta política de Alianza País. No puede ser de otra manera, dadas mis profundas convicciones social-demócratas, lo que no implica la inexistencia de algunas importantes diferencias. Por las coincidencias ideológicas, apoyé decididamente el proceso de construcción participativa de la Constitución de 2008, en el período en que la Asamblea estuvo dirigida por Alberto Acosta. Posteriormente expresé mis preocupaciones por la forma irregular con que los asambleístas de Montecristi concluyeron su trabajo y aprobaron la Carta Magna. No obstante, motivado por la consciencia de la necesidad de cambios profundos en nuestro país, respaldé su aprobación en el referéndum.

No omito la comprensión de las dificultades que debe enfrentar el gobernante al momento de poner en práctica un proyecto político. Los beneficiarios del *statu quo* ejercen enormes resistencias y son muchos los “campos minados” que se debe sortear durante el ejercicio de las funciones públicas, especialmente de elección popular. Lo digo por experiencia. He servido al país durante décadas, tanto en funciones castrenses como en cargos políticos y he debido enfrentar esos problemas.

Tampoco omito la influencia que tendrá en mis opiniones, la firmeza de mis convicciones políticas. Se dice que “por sus obras los conoceréis”. Mi paso por el Centro de Reconversión de Azuay, Cañar y Morona Santiago y por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; después, por el Banco de Fomento, el IESS, varios directorios de empresas estratégicas, por el Congreso Nacional; y, finalmente por la Alcaldía de Quito, corroboran la firmeza de mis convicciones.

## El cambio de época

Después del evidente fracaso del Socialismo de Estado que dio pauta a lo que los esposos Toffler calificaron con acierto como “júbilo insensato” de los defensores del Fin de la Historia, la muerte de las ideologías y la conformación de un mundo unidimensional, en un lapso relativamente corto, aunque extremadamente negativo, ha fracasado una vez más el modelo liberal y, gracias a ello, varios gobiernos de izquierda, han llegado al poder en América Latina, generando enormes expectativas y esperanzas. Uno de ellos es el de Rafael Correa, cuyos resultados voy a intentar evaluar. El análisis lo realizaré sobre dos aspectos importantes: la propuesta ideológica, y la propuesta programática.

Sobre **la propuesta ideológica**, creo necesario analizar la gestión de gobierno, enfrentándola a la propuesta ideológica de los fundadores del movimiento Alianza País. Sin entrar en un análisis académico profundo de los fundamentos de los planteamientos de la Revolución Ciudadana, conviene observar la coherencia de los mismos con elementos centrales de las ideologías de la izquierda política. Para este fin, tomaré como referencia el pensamiento sencillo, fácil de entender y de explicar con el que los hombres sabios –y ese es el caso hablo de Norberto Bobbio– plantean los elementos conceptuales complejos. Según este pensador, las propuestas de izquierda son claramente identificables por los siguientes aspectos:

**a) Igualdad.** Se considera a este factor como el principio fundador de los programas de izquierda, que buscan reducir las desigualdades sociales y atenuar las desigualdades naturales. La tendencia es a defender todo lo que convierte a los seres humanos en iguales y combatir lo que los convierte en desiguales.

**b) Libertad.** La izquierda busca preservar, fortalecer y ampliar las libertades alcanzadas por los seres humanos en su proceso histórico. Una libertad multidimensional contraria a toda forma de dominación o relación que afecte a los derechos humanos plenos de las personas. Una libertad que busca el fortalecimiento de la democracia y que es compatible

y complementaria con la igualdad, para crear una sociedad solidaria, justa y una convivencia en paz.

**c) El papel del Estado.** La posición que se adopta frente a la relación entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad, entre la representación y la participación, entre el poder político que ejerce el mandatario y la soberanía del que manda, etc.

**d) Otros elementos.** La defensa de la naturaleza, de los sectores sociales vulnerables, de la interculturalidad e identidades nacionales, de las organizaciones gremiales de obreros, maestros y servidores públicos.

A la luz de las ideas rectoras de lo que generalmente se acepta como posiciones de izquierda, no cabe duda de que la propuesta ideológica de los propulsores originarios de la Revolución Ciudadana, es sólida y consistente. Voy a seguir el pensamiento de Ana María Luna, para confirmar este criterio. Ella, en su ensayo, se refiere al paradigma del Buen Vivir como fundamento de un proyecto socialista contra-hegemónico, anti-capitalista, que coloca al Sumak Kawsay en la esfera de los fines esenciales de la acción política.

Ana María Luna reconoce que la irrupción de luchas, reivindicaciones y propuestas desde diversos movimientos sociales, frente al liberalismo, “*ha demostrado la necesidad de construir nuevos paradigmas que nos permitan impulsar profundos procesos de cambio hacia la construcción de sociedades más justas, igualitarias, capaces de generar alternativas desde su propia diversidad y en democracia...*” Es imposible– afirma– *sostener un modelo extractivista y devastador. Las sociedades capitalistas construyen dos formas de pertenencia jerarquizada: el sistema de desigualdad y el sistema de exclusión... la desigualdad y la exclusión se refuerzan mutuamente.*”

La autora analiza los diversos enfoques dados al tema del desarrollo: la teoría de la modernización de los años 50, que concibe al desarrollo como crecimiento económico; la teoría de la dependencia de los años 60, que reconoce al desarrollo y subdesarrollo como dos caras de la misma moneda; la visión

neoliberal de los años 80, para la cual el desarrollo vuelve a identificarse como crecimiento económico y "...la idea de la redistribución queda archivada..." Finalmente, la teoría normativa de los años 90, que concibe al desarrollo a escala humana. "... el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no al mercado... Se trata del desarrollo de las personas... de la calidad de vida... el acento está puesto en lo que la gente puede hacer y ser más que en lo que pueda tener... La satisfacción de necesidades y la expansión de capacidades humanas actuales no pueden hipotecar el futuro, por eso se habla del desarrollo sustentable, un proceso de cambio gradual y dinámico de la calidad de vida de la comunidad que permita un crecimiento económico con justicia social y no comprometa los recursos de las generaciones futuras... ecológicamente armónico, económicamente eficiente y socialmente justo..."

La propuesta de desarrollo de la Revolución Ciudadana es más ambiciosa aun, quiere superar al modelo capitalista y construir una sociedad diferente. Propugna un proyecto contra-hegemónico y anti-capitalista para cambiar la naturaleza individualista, consumista y depredadora del capitalismo por una en la que se busque "Alcanzar la vida plena (...) y llegar a un grado de armonía total con la comunidad y el cosmos". Ese es el paradigma del Sumak Kawsay.

### El Plan de Desarrollo del gobierno de Rafael Correa

Desde esa visión del desarrollo el gobierno de Rafael Correa planteó la transformación de la sociedad en tres planos articulados: socio cultural, político y económico.

**(i) El campo cultural:** el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es alcanzar el sumak kawsay o buen vivir. Para aquello hay que: –Mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades. –Impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público. –Establecer

una convivencia armónica de la sociedad con la naturaleza. –Democratizar el ejercicio de la comunicación social. –Impulsar la interculturalidad y plurinacionalidad. –Reconocer los territorios indígenas, afro y montubios. –Ampliar el cumplimiento de los derechos colectivos. –Reconocer la justicia indígena. –Fortalecer la educación intercultural bilingüe. –Reconocer los idiomas ancestrales como oficiales. –Propiciar la protección y participación de los migrantes.

**(ii) El campo político:** –Recuperar el Estado para la ciudadanía, en el marco de fortalecer lo público. –Recuperar para el Estado sus roles en la planificación, regulación y distribución. –Impulsar la construcción de un verdadero poder social y ciudadano, la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público, construyendo una democracia participativa, deliberativa y comunitaria. –Defender la soberanía nacional. –Impulsar la integración latinoamericana. –Organizar un Estado policéntrico, fuerte y descentralizado.

**(iii) El campo económico:** –Frente a la falsa dicotomía entre estado y mercado, formular una relación entre estado, mercado, sociedad y naturaleza. No se trata de una visión estatizante, en la que el mercado es sustituido acriticamente por el Estado. –Contar con un sistema económico que promueva la equidad a través de la distribución social y territorial de los beneficios del desarrollo. –Estimular el sistema económico social y solidario, superando la visión mercado-céntrica que definía al sistema como "social de mercado". –Incorporar la diversidad en la composición del sistema financiero, en la organización de la producción, en los tipos de propiedad, en las formas de trabajo, en la democratización de los medios de producción y en la soberanía alimentaria. –Eliminar toda forma de tercerización e intermediación laboral, y establecer un salario digno para los trabajadores y proteger al trabajador autónomo. –Impulsar el comercio justo. –Mejorar la política tributaria. –Recuperar el control público de los sectores estratégicos.



El principal ideólogo de la Revolución Ciudadana, René Ramírez Gallegos, proclama que "... dejar atrás los principios de una sociedad liberal utilitaria y conformar un bio-socialismo igualitarismo republicano (sic) se sustenta en garantizar los derechos de la naturaleza construyendo una ética bio-céntrica, romper distancias indignas, eliminar el racismo y formas de exclusión, buscar una libertad positiva no dominada, a más de defender la libertad negativa. Construir una sociedad pos-neoliberal, pasar a un capitalismo popular o socialismo de mercado y finalmente al bio-socialismo republicano..."

### La propuesta programática y la realidad

Sobre la **propuesta programática**, partamos del Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013 y analicemos algunos de sus conceptos orientadores:

*"El significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual con los idearios del Consenso de Washington y con las aproximaciones más ortodoxas del concepto de desarrollo."* (SENPLADES) Por lo tanto, se trata de un plan anti-neoliberal, una respuesta desde la izquierda a los desafueros de una ideología parcialmente aplicada, gracias a la resistencia popular y de los sectores progresistas, por los gobiernos de la derecha ecuatoriana.

En este Plan, Alianza País ofreció al pueblo ecuatoriano cinco revoluciones:

- *Revolución constitucional y democrática, para edificar una sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Requiere consolidar el desarrollo normativo, la implementación de políticas públicas y la transformación del Estado. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical, que fije las condiciones materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.*

Desde la práctica parlamentaria es para mí incuestionable que los proyectos legislativos del gobierno tienen una concepción contraria a lo propuesto en el

Plan. Son proyectos de leyes concentradores, autoritarios, que generalmente se construyen sin ninguna participación ciudadana o son fruto de negociaciones oscuras a espaldas de los ciudadanos. El mejor ejemplo de esto es la Ley del Transporte. Por otra parte, las leyes de Recursos Hídricos, de Minería, de Educación Superior, de Educación General, de Servicio Público, para citar unas pocas, son contrarias a las propuestas ideológicas y al discurso descentralizador, democratizador, participativo que plantea la Constitución de Montecristi.

La actual transformación del Estado se orienta a construir una estructura vertical, que confunde Estado con Gobierno, con partido, con Función Ejecutiva y con Presidente. El resultado final es un culto a la personalidad fundamentado en el miedo, y el retorno a la vieja fórmula del Estado monárquico o de los fascismos en los que el Estado es el rey o el líder.

La Constitución está siendo constantemente violada. El artículo 1, que es el fundamental para la definición del Estado, ha quedado en letra muerta. El Ecuador no es una República, en el país no hay división de poderes. La Asamblea Nacional está dominada por el miedo a "la muerte cruzada". En la Asamblea no se defiende los principios ideológicos sino que se obedece lo que manda el gobernante a través de sus ministros; la justicia está bajo control o amenaza; la descentralización ha quedado reducida a un Código, y la soberanía se ejerce sin la participación directa de los ciudadanos.

- *Revolución ética, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.*

En este campo de los ofrecimientos los resultados son peores que en el anterior: las denuncias de corrupción campean; sobre el enriquecimiento ilícito se comenta en voz baja, por miedo; se persigue a los contradictores utilizando los organismos de control del Estado y la justicia; se chantajea a posibles

opositores para acallarlos; se usan las peores prácticas de la satanizada partidocracia. Y la fiscalización se impide o manipula, conforme a los intereses de la cúpula gobernante.

- *Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre las zonas rurales y las urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información y diversificación de las formas de producción y de propiedad.*

Los resultados objetivos en el área económica son desalentadores. El empleo no se incrementa, la pobreza no disminuye, el aparato productivo languidece, la matriz extractiva se fortalece por los elevados precios del petróleo; los presupuestos están desfinanciados por el exceso de gasto corriente para mantener el clientelismo y dar empleo a los partidarios.

Lo positivo de estos cuatro años de gobierno en los que se ha dispuesto de 75 mil millones de dólares radica en el mejoramiento de la red vial y en la inversión en proyectos que permitirán el cambio de la matriz energética.

- *Revolución social, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, fortalece las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria a fin de que ejerzan libremente sus derechos.*

Este es el campo en el que los logros del gobierno del Presidente Correa son mayores. No hay duda de la importante inversión social realizada, del énfasis puesto en los programas de mejoramiento educativo y de salud, de la preocupación por la vivienda y por

mejorar la situación de los sectores más pobres de la sociedad. En contra de esos hechos positivos, las altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza se mantienen. La inseguridad ciudadana es otro problema que no ha podido enfrentar el gobierno con éxito.

- *Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permite avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.*

También en este campo se han hecho esfuerzos importantes. La respuesta digna frente a la agresión en la frontera norte dispuesta por el entonces Presidente de Colombia, Álvaro Uribe; el apoyo a la integración latinoamericana y sudamericana; la no renovación del Tratado sobre la Base de Manta, son puntos a favor, que hay que destacarlos.

### Orientaciones éticas del Plan de Gobierno

Las orientaciones éticas del Plan, para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática, se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa, la justicia intergeneracional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos al proyecto de cambio que se pueden sintetizar así:

- Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad;
- Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad;
- Promover la igualdad, integración y cohesión social como pauta de convivencia;
- Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas;
- Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza;
- Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa;

- Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores;
- Reconstruir lo público;
- Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa;
- Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.

Con los comentarios realizados sobre las cinco revoluciones se puede dar respuesta también a las orientaciones éticas del Plan de Gobierno. Hay que decirlo, en gran medida el mandato constitucional y la voluntad política del Presidente Rafael Correa han permitido logros importantes. El caso de la incorporación política de los ecuatorianos que emigraron a los países desarrollados; el de las personas con discapacidades; el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, por lo menos en los espacios conceptuales, son positivos. Lo que queda en duda es si el Ecuador en estos años de gobierno de Alianza País ha mejorado en democracia, pluralismo, solidaridad, fraternidad y respeto de los derechos humanos.

### Las estrategias según el Plan

Son doce las estrategias de mediano plazo que, según el Plan, buscan construir una “biopolis ecoturística”, para alcanzar el Buen Vivir.

- Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización
- Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
- Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
- Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- Cambio de la matriz energética.

- Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
- inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.
- Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
- Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
- Poder ciudadano y protagonismo social.

### Los objetivos nacionales del Plan

- Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
- Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.
- Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
- Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
- Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
- Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
- Garantizar el acceso a la participación pública y política.
- Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
- Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Cuatro años después de haberse iniciado el proceso de “revolución ciudadana”, la aplicación de estas estrategias ha sido tímida y los resultados escasos. No hay una significativa redistribución de la riqueza, que no sea por el peor camino que es el de los subsidios y bonos; no se ve alguna democratización de los medios de producción; el sector primario de la

economía sigue siendo el principal; no ha crecido suficientemente el Producto Interno; no han mejorado ni se han diversificado las exportaciones; y el poder ciudadano se ha convertido en una manifestación de la relación clientelar. En sentido contrario, se nota un interés marcado por cambiar la matriz energética, mejorar la educación superior, la conectividad y las telecomunicaciones.

### La estrategia territorial nacional en el Plan

- Propiciar y fortalecer una estructura nacional poli-céntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- Impulsar el buen vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.
- Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no-renovables.
- Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
- Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.

En cuanto al desarrollo y ordenamiento territorial, el Código expedido es el logro más importante. El resto de la legislación es extremadamente centralista y las prácticas de gobierno son autoritarias y poco democráticas. Otro de los logros evidentes alcanzados en el actual gobierno es el mejoramiento de la legislación para atender al área rural, uno de sus más importantes elementos es el fortalecimiento de los gobiernos de las parroquias rurales. También la representación de la ruralidad en los concejos cantonales y de los cantones y parroquias en los gobiernos provinciales aporta a una mejor gestión del territorio y a la reivindicación del área rural, que a lo largo de la historia nacional ha sido tributaria de las áreas urbanas.

### Conclusiones

Cuatro años pueden ser poco tiempo para un proyecto de largo alcance, sin embargo, ese es el período que dura un Presidente en funciones si no es reelegido. También se puede afirmar que es el tiempo justo para evaluar una acción política, pues es el lapso en que se puede construir las bases para un cambio sostenido. De ninguna manera se debe asegurar la sustentabilidad de un proyecto en la perpetuación personal en el poder. Dinastías como la de Corea del Norte son impensables e indeseables para los ecuatorianos. Lo mismo sucede con las experiencias históricas del franquismo, el estalinismo, el fascismo o del imperio nazi de los “mil años” que para bien del mundo, duró menos de una década.

Construir un socialismo en democracia es posible. No es un evento ni una representación teatral en un solo acto. Es un proceso. No se trata de un acto de voluntad de un iluminado, que tiene la fórmula de nuestra salvación. No constituye una epopeya heroica que será cantada por los poetas. Se trata más bien de una siembra humilde, de largas y difíciles germinaciones. No se lo podrá hacer sin los sindicatos, en ausencia de las organizaciones indígenas, sin los movimientos feministas y en contra de los ambientalistas, entre otros. Se requerirá del contingente de los grandes, medianos, pequeños y micro emprendedores. Implicará la toma de decisiones que no son agradables. En ese proceso serán indispensables las conductas honestas y el ejemplo moral de los mandatarios. Será fruto de un acuerdo con todos los que crean en la igualdad, la libertad, la justicia social, la protección de los derechos humanos, porque de otra manera, no se contará con el poder suficiente para derrotar las consabidas resistencias. No parece ser este el camino emprendido por Rafael Correa para hacer posible la denominada Revolución Ciudadana. 

# La consulta: una violación infraganti de la Constitución



**La consulta convocada** por el Presidente Rafael Correa marca en el plano institucional y jurídico un punto de quiebre definitivo con el programa constitucional de Montecristi. Este quiebre venía dándose progresivamente al dictarse normas jurídicas o ejecutarse acciones o políticas claramente contrarias a la Constitución y sus derechos. Empero, la tendencia garantista y constitucionalista dentro del régimen se mantenía, aunque fuere cada vez más marginal y en retirada ante el **hiperpresidencialismo**, también presente en la Constitución y dominante en el gobierno, mientras el constitucionalismo garantista quedaba cada vez más reducido a discurso y servía cada vez menos como efectivo criterio de actuación pública.

La consulta implica ya no solo crecientes contradicciones entre normas y políticas por un lado, y la Constitución por otro. Es más, la consulta desestructura la Constitución misma. Las propuestas del gobierno respecto a las reformas a las garantías penales y la independencia judicial marchan en un sentido diametralmente opuesto al de los componentes garantistas de la Constitución, entendiéndose como tal el fortalecimiento de mecanismos institucionales para defender o concretar derechos, y por tanto limitar el poder; programa garantista en el cual jueces independientes y con poder propio son sus elementos esenciales.

De esta forma, la contradicción presente en la Carta de Montecristi y en el propio gobierno entre hiperpresidencialismo y constitucionalismo garantista se ha resuelto radicalmente a favor de la primera tendencia. Pero como lo esencial de una Constitución son justamente sus derechos y garantías, este desenlace implica una ruptura con las bases estructurales de la Carta Política. En este artículo se examinará las razones jurídico-políticas que llevan ineludiblemente a esta conclusión.

## El alcance de la reforma propuesta

La pregunta uno del cuestionario enviado por el Presidente de la República elimina el plazo de caducidad de la prisión preventiva establecida mediante una regla de rango constitucional en el artículo 77 numeral 9 de la Carta Política, el cual forma parte de los derechos de protección y de las garantías de todo proceso penal establecidos en la Constitución.<sup>1</sup> Según la pregunta y anexo 1 de la consulta, el nuevo plazo deberá ser establecido mediante ley. Es decir, se está planteando una reforma constitucional sobre una materia expresamente excluida por la Constitución de este procedimiento, para que luego una norma de rango inferior sustituya a la disposición constitucional.

Una situación jurídica similar se plantea con la pregunta dos, la cual reforma reglas de rango constitucional sobre sustitución de la prisión preventiva por otras medidas cautelares, regla establecida en el artículo 77 numerales uno y once de la Constitución, que constituyen también derechos de protección y garantías del proceso penal incluidos en la Constitución.<sup>2</sup> El anexo de esta pregunta llega incluso a extender el tiempo máximo de detención, establecido en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución, de 24 a 48 horas.

El adecuado control jurídico de una reforma constitucional es un tema de la mayor gravedad puesto que la relativa rigidez de la Constitución, esto es, los procedimientos y requisitos especiales para reformarla, constituye en sí misma una verdadera garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, los cuales verían violados estos derechos al ser fácilmente restringidos o incluso eliminados.

1 "Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto". (Art. 77-9)

2 "La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena (...). Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de 24 horas (...)" (Art. 77-1) "La jueza o juez aplicará de forma prioritaria sanciones y medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley (...)" (Art. 77-11)

Por esta razón, el constituyente de Montecristi previó todo un capítulo sobre la regulación de la enmienda y la reforma constitucional, excluyendo explícitamente en los artículos 441 y 442 la posibilidad de restringir derechos y garantías constitucionales. Así mismo, el artículo 84 expresamente prohíbe que cualquier reforma constitucional atente contra los derechos que reconoce la Carta.

No se trata entonces, como equivocadamente sugiere la fundamentación del Presidente de la República, de hacer prevalecer los derechos de la mayoría de ciudadanos frente a los derechos de los delincuentes. La Constitución reconoce derechos fundamentales a todas las personas por su condición de tales, y de que estos derechos solo pueden ser redefinidos mediante un proceso constituyente.

Entre estos **derechos de todas las personas** hay que destacar el derecho a la libertad, al debido proceso, a la presunción de inocencia, a la tutela judicial efectiva, y a ser juzgado en un plazo razonable.

Por otro lado, el permitir la restricción de derechos y garantías constitucionales mediante referendo, lo cual está expresamente prohibido por los artículos 441 y 442 ya mencionados, implicaría implícitamente una reforma, algo que es inconstitucional por su procedimiento. Otra reforma implícita e inconstitucional a la Carta Política se refiere al proceso legislativo que la Constitución establece. En efecto, el proyecto de reforma del Presidente incluye una serie de anexos que contienen 45 reformas legales a la legislación, pero la Constitución no permite legislar por referendo. En efecto, para expedir y reformar leyes se debe contar siempre con la Asamblea Nacional, conforme al artículo 120-6 y al procedimiento regulado a partir del artículo 132 de la Constitución.

En definitiva, al sentarse un precedente de este orden mediante una sentencia del máximo órgano de interpretación y control constitucional, como es la Corte Constitucional, se posibilitaría que en el futuro mediante referendos, otros derechos y garantías constitucionales puedan seguir siendo restringidos, vaciando así a la Constitución de Montecristi de su núcleo primordial, cual es los derechos



“La contradicción presente en la Carta de Montecristi y en el propio gobierno entre hiperpresidencialismo y constitucionalismo garantista se ha resuelto radicalmente a favor de la primera tendencia. Este desenlace implica una ruptura con las bases estructurales de la Carta Política.”

fundamentales. Aún más, se estaría sosteniendo que el Presidente de la República puede legislar mediante referendo, lo cual implica un claro desconocimiento de las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional, y una arrogación de funciones por parte del Jefe de Estado.

### La independencia de la Función Judicial

Las preguntas 4 y 5 planteadas por el Presidente de la República contienen reformas que alteran la estructura fundamental de la Constitución, y por esta vía, en los términos que están formuladas ponen también en riesgo los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En efecto, la reforma constitucional a la forma de elección y composición del Consejo de la Judicatura, principal órgano administrativo de la Función Judicial, implica un cambio en la estructura de funciones que la Constitución establece.

La Constitución de Montecristi en los artículos 179, 180 y 181 concibe al Consejo de la Judicatura como un órgano que se integra y funciona de forma autónoma respecto de las demás funciones del Estado, sin participación de delegados de ninguna de ellas, de modo que se separa claramente las funciones jurisdiccionales de las de control administrativo y disciplinario de la Función Judicial. El Consejo de la Judicatura debe conformarse con miembros elegidos por concurso de méritos, con paridad entre hombres y mujeres, en que se combinan profesionales de derecho y administración, y está sujeto a juicio político. Todos estos y otros elementos se cambian

radicalmente o se los vuelve inaplicables con la reforma constitucional que plantea el Presidente de la República.

La reforma constitucional propuesta prácticamente elimina al Consejo de la Judicatura establecido en la estructura de funciones de la Constitución. Según las palabras del Ejecutivo, lo disuelve y sustituye “durante 18 meses” por una Comisión Técnica que asumiría todas las funciones del Consejo de la Judicatura, cuya integración difiere totalmente de la del actual Consejo de la Judicatura establecido en la Constitución.

En otras palabras, se suprime temporalmente un órgano constituido, creado y regulado por la Constitución, y se lo reemplaza por un órgano *ad-hoc* que no consta en la estructura de funciones de la Carta Política. Es lógica y constitucionalmente insostenible el afirmar que la eliminación temporal del Consejo de la Judicatura no implica una alteración estructural al esquema institucional de la Constitución. Los mismos argumentos son aplicables al nuevo Consejo de la Judicatura que el ejecutivo propone, puesto que no se trata simplemente de mantener un nombre para una institución distinta, sino, como se ha dicho en este análisis, de un cambio de fondo en la naturaleza, integración y concepción de este Consejo.

En efecto, la propuesta del Ejecutivo, a diferencia de lo que establece la Constitución, incluye delegados de la Función Ejecutiva y Legislativa, es decir, vincula las actividades jurisdiccional, administrativa y disciplinaria al disponer que el Presidente de la Corte Nacional presidirá ese Consejo *ad hoc*. De otra parte, se dificulta o elimina la paridad entre hombres y

mujeres, y en la práctica se elimina el juicio político al Consejo de la Judicatura dada su integración por altos funcionarios públicos.

Algo aun más grave, coloca a varios funcionarios controlados como contralores, erigiéndolos en juez y parte, pues la Corte Nacional, la Fiscalía y la Defensoría Pública son órganos sometidos al control administrativo del Consejo de la Judicatura, y según la propuesta del Presidente Rafael Correa formarían también parte de dicho organismo, violando de forma evidente el artículo 232 de la Constitución que prohíbe ese tipo de confluencia.

La Constitución de Montecristi claramente diseñó otra estructura para la administración de la Función Judicial y para las relaciones de ésta con las otras funciones del Estado, en procura de una mayor profesionalización e independencia. La propuesta del Ejecutivo introduce este cambio estructural poniendo en grave riesgo la independencia judicial, y por esta vía los derechos constitucionales de las personas.

### El sofisma de la participación

Podría contra-argumentarse que son los propios ciudadanos quienes, mediante referendo, en un ejercicio de democracia directa, están pronunciándose para modificar estos derechos. Se diría entonces que los ciudadanos están ejerciendo su derecho constitucional a la participación. Pero este argumento, puramente mayoritario, ignora que estos ciudadanos ya se dieron a sí mismos una Constitución, aprobada en referéndum hace dos años, justamente para organizar los procedimientos institucionales y definir los alcances de sus decisiones, y de ese modo, asegurar el carácter democrático de la vida republicana.

El derecho a la participación para ser efectivo y constitucionalmente legítimo, como lo establece el artículo 1 de la Carta Fundamental, no se puede ejercer cuando y como se le ocurra al Ejecutivo, sino en los términos establecidos en la Constitución, y bajo las condiciones inherentes a una auténtica deliberación.

lat

“

**La Constitución diseñó una estructura para la administración de la Función Judicial y para las relaciones de ésta con las otras funciones del Estado, en procura de una mayor profesionalización e independencia. La propuesta del Ejecutivo pone en riesgo la independencia judicial y por esta vía los derechos constitucionales de las personas.**

”

Carlos Castro Riera

# Consulta, reforma penal y desmantelamiento del estado constitucional

*“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”*

(Artículo 1 de la Constitución)

**Aprovechando el ambiente** de inseguridad que se sufre en el país, algunos sectores políticos han planteado una reforma constitucional que implica también una reforma a la ley penal. Se utiliza la coyuntura para acelerar el desmontaje del Estado constitucional, con el pretexto de que la delincuencia es producto del “garantismo constitucional” y de una legislación “protectora de los delincuentes”. Los sectores que promueven la reforma a la Carta Política se rasgan las vestiduras ante normas constitucionales y penales que son el resultado de la evolución de la cultura jurídica de la humanidad, y pregonan el endurecimiento de las penas, la rebaja de las condiciones de imputabilidad a los menores de edad, la supresión de las garantías del debido proceso. En suma, abogan por una legislación inspirada en teorías penales totalitarias superadas en las sociedades modernas.

Carlos Castro Riera—  
Doctor en Derecho,  
Decano de la Facultad  
de Jurisprudencia de  
la Universidad de  
Cuenca.



El incremento de la delincuencia ¿es culpa de las leyes que establecen garantías al debido proceso, a la víctima y al procesado? Si eso fuera así, los países más civilizados y democráticos del mundo estarían dominados por la criminalidad. En realidad, las causas de la criminalidad son más complejas que las indicadas por esa visión simplista y politiquera de echar la culpa de la inseguridad a una “legislación blanda y garantista”, en circunstancias que otros países tienen las mismas garantías procesales penales, y sin embargo tienen seguridad.

### La doble moral de los reformadores del derecho penal

Es curioso ver como los beneficiarios de un sistema social despiadado, concentrador de la riqueza y aprovechador de la pobreza, son ahora los más entusiastas “reformadores” de una legislación a la que consideran “sangrienta”, como si los productos destilados por el propio sistema: la mendicidad, marginalidad, ignorancia, insalubridad, hambre, desocupación, alcoholismo, drogadicción, miedo y las condiciones inhumanas de vida de miles de personas, la prostitución, violencia machista, migración, pérdida de valores, carencia de vivienda, fueran causados por la Constitución y las leyes penales.

Los “ángeles” que ayer posaban en fotografías junto con matones espectaculares que fungían de organizadores de sus campañas electorales y que escoltaban a esos mismos personajes, ahora hablan de moral, ética, seguridad, combate a la delincuencia cuando ellos han sido los protagonistas del mal ejemplo, los beneficiarios de negocios turbios, los adalides de la doble moral y la doble contabilidad, el

soborno, la evasión tributaria, la devastación de bosques y manglares, el lenguaje procaz, la violencia, el tráfico de influencias para ganar poder, los dueños de la justicia, los beneficiarios de la banca cerrada y de la impunidad.

Los sectores promotores de la reforma a la Carta Política pretenden asestar un duro golpe a la Constitución por partida doble: lograr la reforma constitucional y más tarde aprobar una legislación secundaria que contradiga sus principios. Esta es una tendencia que en forma sostenida se ha venido desarrollando en el país, con la que desgraciadamente han coincidido sectores de adentro y afuera del gobierno de Rafael Correa. En esta oportunidad toman como pretexto para sus fines políticos el aumento de la delincuencia y la inseguridad.

### De las reformas anti-delincuenciales al referéndum y la consulta

Ante el anuncio del Presidente de la República de su intención de reformar algunas garantías constitucionales, aquellos sectores políticos exigieron que se convoque a una consulta popular para allanar el camino del endurecimiento de las penas, y ver “*quiénes están a favor de los delincuentes y quiénes a favor de la sociedad*”

Sin embargo, lo que empezó como una amenaza de reformas penales y constitucionales ha devenido formulación de una propuesta de convocatoria a referéndum y consulta popular de trascendencia política, que no solo tiene en la mira la inseguridad ciudadana, sino el control político de la justicia y la opinión pública.

La propuesta presidencial de referéndum es inconstitucional por el fondo y la forma, ya que trata de limitar derechos y garantías como las establecidas en los artículos 77-9 (los plazos para la caducidad de la prisión preventiva) y 77-1 (medidas sustitutivas de prisión preventiva). Su contenido viola lo prescrito en el Art. 84 de la Constitución que dice:

*“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.*

La propuesta presidencial de referéndum pretende por una parte sustituir transitoriamente (por 18 meses) las funciones del Pleno del Consejo de Judicatura, por una graciosa comisión que reestructure el sistema judicial. Por otra parte, propone modificar la composición del Consejo de la Judicatura. Estas dos reformas implican una alteración esencial de la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y elementos constitutivos del Estado. Más aún, se está posibilitando la intervención de unas funciones del Estado en otra (la Judicial), rompiendo la forma de organización republicana del Estado ecuatoriano, establecido en el artículo 1 de la Constitución de Montecristi.

### Las vías de la enmienda y de la reforma constitucional

La Constitución de Montecristi establece tres procedimientos para introducir cambios en la Carta Política. La Corte Constitucional calificará cual de los procedimientos previstos corresponde en cada caso (Art.443). Los caminos previstos son:

(i) La **enmienda** a la Constitución, para cambios que no alteren su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, o que no establece restricciones a los derechos y garantías, o que

no modifica el procedimiento de reforma a la Constitución. La enmienda se realizará mediante referéndum. (Art. 441)

(ii) La **reforma parcial** a la Constitución, cuando los cambios no impliquen una restricción a los derechos y garantías constitucionales, ni modifiquen los procedimientos de reforma de la Carta Política. La reforma parcial será tramitada a través de la Asamblea Nacional y una vez aprobado el proyecto se convocará a referéndum dentro de los 45 días siguientes. (Art.442)

(iii) Para el caso de un **cambio a una nueva Constitución**, éste se efectuará únicamente por la vía de una Asamblea Constituyente, que puede ser convocada a través de una consulta popular solicitada por el Presidente de la República, o por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el 12% de las personas inscritas en el registro electoral. En este caso, la nueva Constitución será aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos. ( Art. 444)

En el presente caso se trata de un proyecto de reformas que por un lado tiene por objetivo restringir el alcance de los Derechos de Protección, más concretamente, de las garantías frente a la privación de la libertad; y por otro, altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y elementos constitutivos del Estado. Por lo tanto, los cambios deberían tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el Art. 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En resumen, el procedimiento escogido por el Presidente Rafael Correa para tramitar las reformas a la Constitución que restringen derechos y garantías, y alteran la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y elementos constitutivos del Estado, es inconstitucional.

### Retorno al pasado y con remiendos...

Apenas a dos años de haber sido aprobada la nueva Constitución se pretende reformarla, remanando de esta forma una cadena de violaciones

“ Los promotores de la reforma a la Carta Política pretenden asestar un golpe a la Constitución por partida doble: lograr la reforma constitucional y más tarde aprobar una legislación secundaria que contradiga sus principios. Esta es una tendencia con la que desgraciadamente han coincidido sectores de adentro y afuera del gobierno de Rafael Correa. ”

constitucionales que se han sucedido en este lapso, volviéndose a repetir la conocida maniobra de los poderes oligárquicos: vaciar el contenido de la Constitución por medio de sucesivas reformas, o creando una legislación secundaria (leyes) inconstitucional que nadie la objeta, peor aún en circunstancias como las actuales, en las que el control constitucional está subyugado por el poder ejecutivo, algo que ya ha ocurrido en otras oportunidades de la vida política del Ecuador.

El objeto en la mira del poder ejecutivo es el mismo que en otras ocasiones: el control de la justicia, aunque las formas y los escenarios varíen. En esencia, lo que está ocurriendo en la actual coyuntura política es la continuación del desmantelamiento del Estado Constitucional, bajo la mascarada de la reforma a la Carta Política y de la reforma a la ley penal, supuestamente para poner fin al auge delincencial, incrementando los remiendos a una legislación compuesta por retazos que conforman un mosaico jurídico cuya maraña propicia la impunidad.

En la exposición de motivos del anteproyecto de Código Orgánico de Garantías Penales, preparado por el Ministerio de Justicia, se señala que en el país se han promulgado cinco Códigos Penales: 1837, 1871, 1906, 1938 y la Codificación de 1971; y que, desde esta última codificación, se han efectuado cuarenta y cuatro reformas. En cuanto al Código de Procedimiento Penal, se indica que hemos tenido cinco leyes de Procedimiento Penal, siendo el último Código el del año 2000 que introdujo el sistema acusatorio, y que se lo ha reformado en trece ocasiones. A su vez, el Código de Ejecución de Penas que data de 1982 ha experimentado nueve reformas, Código que no guarda armonía con las normas penales y procesales, dando como resultado un sistema de ejecución inconsistente.

Estamos, pues, ante una legislación penal remendada, ajustada a necesidades coyunturales, presta a satisfacer el descontento popular del momento, lo que deja traslucir que en materia de reforma penal se ha actuado con demagogia y populismo, bajo el convencimiento de que no importa la norma pues a la final se imponen los poderes económicos y políticos.

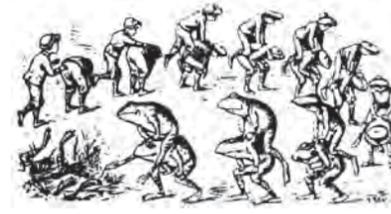
## El acecho a la Constitución

Ahora se quiere añadir otra tanda de parches a las leyes penales, solamente para satisfacer demagógicamente el descontento ciudadano ante la inseguridad que se vive, a sabiendas que el endurecimiento penal no es el remedio para la delincuencia. Los “cruzados” del endurecimiento de las penas gastan recursos inútilmente, pues, de lo contrario, suficiente sería una reforma que diga: En adelante se triplican las penas establecidas en el Código Penal y veríamos como la delincuencia empieza a desaparecer al siguiente día.

La Constitución manda a la Asamblea Nacional y a todo órgano con potestad normativa el “*adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales*” (Art.84), pero en vez de cumplir con este mandato constitucional, los “duros” de la penalidad tratan de asaltar la Constitución y empiezan a dejarla en soletas, como ya se lo hizo en 1946 con la Constitución de 1945.

Veamos el asunto de fondo: la Constitución vigente tiene como matriz teórica el neo-constitucionalismo social, que incluye el garantismo penal, que no significa garantizar al delincuente, como afirman con perversa intencionalidad quienes están al acecho de la Constitución de Montecristi, sino la consideración de que la actuación de las autoridades judiciales y no judiciales que intervienen en las instancias penales, deben someter sus actuaciones a la Constitución y la ley, y ser responsables por su actos.

En nombre del “combate a la delincuencia” no podemos volver a los tiempos del terrorismo de Estado, donde campea la inseguridad, la criminalización de la pobreza, los operativos policiales arbitrarios, la violación de los derechos humanos, los allanamientos de domicilios, la tortura y las desapariciones forzadas, el autoritarismo policial, la instrumentación del derecho penal al servicio del ajuste de cuentas, las persecuciones políticas, el ejercicio de la justicia por mano propia, las detenciones arbitrarias y la incomunicación de los detenidos, la prisión preventiva como pena previa...



“ La contradicción presente en la Carta de Montecristi y en el propio gobierno entre hiperpresidencialismo y constitucionalismo garantista se ha resuelto radicalmente a favor de la primera tendencia. Este desenlace implica una ruptura con las bases estructurales de la Carta Política. ”

En resumen, si bien es cierto que vivimos una sociedad desesperada por la criminalidad, ese sentimiento legítimo no debe ser manipulado con fines protervos, pues la defensa social no puede desconocer la Constitución e implantar el **totalitarismo penal**.

## ¿Garantismo penal o totalitarismo penal?

Al tenor de la inmediatez y en medio de la mediocidad intelectual que prevalece en la Asamblea Nacional se tramita una nueva reforma penal, dando rienda suelta a la demagogia para contentar a una ciudadanía afligida por la inseguridad, aunque aquello implique lesionar la Constitución vigente, dejando a un lado los principios constitucionales que conforman el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, eje articulador de la Carta Política de Montecristi. En efecto, en el ámbito punitivo, el Estado Constitucional incluye la concepción del “garantismo penal” o “derecho penal mínimo” opuesto al “derecho penal del enemigo” o “totalitarismo penal”.

Sintetizamos al garantismo penal como el predominio de los siguientes principios: la proporcionalidad y la ponderación en la aplicación de los derechos; la presencia relevante y activa de los jueces frente a los legisladores; el pluralismo valorativo en oposición a la homogeneidad ideológica; el constitucionalismo atravesando todas las áreas del Derecho; la garantía jurisdiccional de la Constitución: su fuerza vinculante y la aplicación directa de las normas constitucionales por los jueces; la reconstitución de la unidad entre el Derecho y la Moral, y entre la validez jurídica y la Justicia.

El garantismo penal se fundamenta, en la práctica, en el respeto absoluto a los derechos de las personas: la limitación de derechos debe ser discutida en juicio y con procedimientos que garanticen el debate, la contradicción de pruebas, el derecho a la defensa técnica; los actos que limiten derechos deben ser controlados judicialmente; las autoridades judiciales y no judiciales en el proceso penal deben tener mínima posibilidad de discrecionalidad; la obligación de justificar sus actos y ser responsables de los mismos; la intervención penal debe ser la mínima necesaria para evitar la impunidad y proteger a la víctima.

Por el contrario, en el derecho penal del enemigo o “totalitarismo penal”, subyacen conceptos como: la sociedad se divide en no-desviados –a los que hay que proteger– y desviados que deben ser perseguidos y sancionados preventivamente; los “enemigos” de la sociedad son individuos que se han apartado del derecho presumiblemente de un modo duradero y no solo accidental, y se han excluido del ámbito de las personas; por lo tanto, cabe el adelantamiento de la punibilidad y el rechazo a la reducción proporcional de penas; el debilitamiento o supresión de las garantías penales; el endurecimiento de las penas; la diferenciación entre el individuo “delincuente ciudadano” que puede tener un desliz (alzarse con los depósitos bancarios, por ejemplo) y el “delincuente enemigo” (reincidente, habitual, profesional del delito, integrado a organizaciones del crimen); en resumen, el derecho excluye al enemigo, pero en forma y modo que vincula a los ciudadanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la invocación de la peligrosidad al imponer penas mayores “sustituye el Derecho Penal del

acto propio del sistema de una sociedad democrática, por el Derecho Penal del autor, que abre la puerta al autoritarismo en una materia en la que se hallan en juego los bienes jurídicos de mayor jerarquía. Sobre ponderar las implicaciones, que son evidentes, de este retorno al pasado, absolutamente inaceptable desde la perspectiva de los derechos humanos”.

### La necesaria reforma penal en el Ecuador

La reforma penal no puede estar al margen de la influencia de estas grandes tendencias penales de la actualidad: la democrática y la totalitaria. A la inseguridad y a la delincuencia hay que combatir las todas los días, pero con la Constitución y la ley en la mano, siendo implacables con su aplicación; con policías preparados para ser ejemplo de ciudadanía; con fiscales que no se presten a la manipulación política; con jueces independientes, sabios y probos; con ciudadanos cumplidores de su palabra, deberes y compromisos, pro-activos de la no-violencia; con autoridades que dejen a un lado la campaña electoral permanente, gasten menos en imagen pública y hablen más con su vida, obra y testimonio; con funcionarios y empleados públicos con mística de servicio, no prepotentes y abusivos; con participación ciudadana organizada; con inversión en laboratorios de criminalística; con la creación de una verdadera policía judicial, técnica e independiente con servidores judiciales preparados; con campañas de educación cívica y de valores; con depuración del sistema policial, del poder acusatorio, del sistema judicial y del sistema de resocialización.

Por supuesto, hay que cambiar la legislación penal, procesal penal y de ejecución de penas, pero en forma integral con un cuerpo normativo unitario, sistemático, coherente y completo, vertebrado según los mandatos rectores de la Constitución, recogiendo

la experiencia acumulada de nuestro país y sobre todo con un plan con políticas y estrategias serias sin cálculos politiqueros y demagógicos.

Igualmente, es necesario distinguir la delincuencia común, de la delincuencia organizada o institucionalizada, o como se dice ahora, el crimen organizado a nivel nacional e internacional, para estructurar una política de defensa o seguridad ciudadana que sea eficaz y que no quebrante el régimen democrático en nombre del combate a la criminalidad.

Con la reforma penal en marcha y la propuesta de reformas constitucionales de Rafael Correa estamos ante la perspectiva real de un desmantelamiento del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que viene reduciéndose a mera ideología jurídica, y la articulación de un modelo de dominio político concentrador de todas las funciones del Estado, sustituyéndose la organización republicana y democrática del poder por un régimen autocrático, concentrador, que se corresponde con un modelo de acumulación económico neocapitalista moderno en marcha.

Se pretende justificar la propuesta diciendo que el pueblo es el depositario de la soberanía, en cuyo caso el referéndum y la consulta popular son expresiones de la democracia directa, que legitima la actuación del poder político. Pero no cabe confundir democracia con manipulación de los sentimientos ciudadanos desesperados, buscando sin brújula un estado de seguridad y de justicia.

Concluyendo, una propuesta indecente al pueblo no puede enmascararse con una proclama a la democracia. Recordemos la historia de tantos caudillos valiéndose de su popularidad para conducir al pueblo tras sus visiones personales y obsesivas de poder, que jamás coincidieron con la necesidad de una verdadera democracia. 🇪🇨

Luis Verdesoto y Gloria Ardaya

# Escenarios políticos ecuatorianos luego del 30-S

**Este análisis prospectivo** presenta de modo esquemático varios escenarios políticos. Toma como base la coyuntura que se abrió luego de los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010. Para cada tema se exhiben tres escenarios: (A) De “continuidad” de las variables que marcan al momento y de las líneas principales de conflicto sin modificación de las voluntades políticas y de la correlación de fuerzas; (B) De “centrización” de las actitudes políticas y baja del grado del conflicto, que aproxima más hacia la voluntad explícita de la oposición; (C) De “radicalización” de las actitudes políticas y de incremento de la *conflictualidad*, que se aproxima más a la explícita voluntad gubernamental.

Estos escenarios no corresponden a situaciones que se espera que se produzcan en la realidad, tampoco ocurrirán al unísono, ni se producirán en “estado puro” tal como se los muestra. Las variables que marcan a cada escenario no transcurren independientemente las unas de las otras, sino que son interdependientes. La separación de cada uno de los escenarios tiene una finalidad analítica y no pretende obviar que, en la realidad, son tendencias que operan paralelamente.

El lector deberá formular su propia percepción de cómo se está configurando la escena política. Ningún escenario ocurrirá tal y como se lo presenta académicamente. Y la ocurrencia real de escenarios será influenciada por acontecimientos imprevistos, ocasionales y, en todo caso, fuera de las líneas orgánicas de cada sistema de conflictos. Los temas analizados para la conformación de cada uno de los tres escenarios son: económico, político, acontecimientos, Parlamento, Ejecutivo, conflictividad social, contextos y salidas.

Como contexto general, hay que señalar que luego de una persistente crisis general de mediana duración y que ocupa la escena en la última década y media, se congregó un conjunto significativo de condiciones –objetivas y subjetivas– sociales, políticas, económicas e internacionales, que se depositaron en el liderazgo político del actual Presidente, quien personaliza al proyecto PAIS (Patria Altiva i Soberana). Esta fórmula logró una enorme aceptación electoral, que ha sido ratificada en varias elecciones realizadas desde 2006.

En los 32 años de vigencia de la democracia en Ecuador, no se habían presentado las oportunidades económicas actuales derivadas de los altos precios internacionales del petróleo, lo que ha permitido una significativa inversión pública dirigida hacia infraestructura caminera, portuaria y eléctrica, y hacia una gama de subsidios. Inversión pública que puede ser considerada de infraestructura económica, y que no fue complementada con promoción económica, entendida como estímulos a la inversión, fortalecimiento empresarial y fomento de nuevas actividades productivas. Durante el periodo 2006-2010 el crecimiento del PIB fue bajo, hecho de especial significación en comparación con el momento económico y de inserción internacional de los dos países vecinos. Los escenarios que planteamos bajo el supuesto de precios estables del petróleo son:

**Escenario económico** **A**

La necesidad de sostener la demanda generada por el gasto público presiona por mayores volúmenes de excedente, lo que genera una demanda por un incremento vía impuestos y endeudamiento interno y externo. Existe una nueva y circunstancial abundancia de financiamiento internacional que apoya a incrementar el endeudamiento. La llegada de capital externo para la extracción de los recursos naturales (especialmente de China) se produce al margen de ideologías. Simultáneamente, se sostienen las transferencias a los niveles subnacionales y la estrategia clientelar por la vía de los subsidios. Se mantiene el gasto militar. Prosigue el crecimiento del empleo público. El ritmo de inversión pública sigue al sostenimiento del modelo político.

**Escenario económico** **B**

Restricción moderada y retracción selectiva de la inversión pública, acompañada de un endeudamiento moderado y de un sostenimiento de la tasa de incremento del empleo público y de las transferencias a nivel subnacional. Se aplican algunos de los estímulos del Código de la Producción como condición para la inversión nacional e internacional. Se amortigua el nexo clientelar con los más pobres, mejora de la calidad del gasto, se busca acuerdos puntuales con empresarios para la reactivación productiva. Baja la sobre-conflictualidad social para crear ambientes de confianza. Se utilizan instrumentos de política pública de fomento productivo y se prioriza los temas económicos.

**Escenario económico** **C**

Mantenimiento de la inversión pública del gobierno nacional a niveles iguales o superiores, sostenidos en el aumento del precio del petróleo, las severas capturas impositivas progresivas y regresivas, la racionalización de los subsidios caros (gasolina y gas), el sostenimiento artificial del crecimiento, la restricción severa de las transferencias subnacionales y retracción de la inversión social. Las restricciones económicas estarían acompañadas de endurecimiento político y operaciones de relegitimación, que incluyen apelaciones a la democracia directa a partir del escaso crecimiento de la economía y la creación de empleo, la baja calidad y el escaso impacto del gasto público.

Para la legitimación del régimen en su origen fue importante la destrucción del sistema partidario, que ya se encontraba en una fase terminal a su arribo, la que contribuyó a la consolidación de un liderazgo personalizado y a la construcción de un instrumento político con características hegemónicas, que confunde los espacios partidarios y estatales. Sin embargo de ese proceso de acumulación política, los acontecimientos del 30-S modificaron esta tendencia. Los escenarios que se plantean son:

**Escenario político electoral** **A**

Sostenimiento de la polarización por la utilidad política y por la imposibilidad de modificar la forma de hacer política. El régimen muestra que no "conoce" ni "puede" hacer política de otra forma. Busca la "victimización presidencial" en base a la profundización de los mismos ejes de polarización: "partidocracia", corrupción, neoliberalismo. Las revocatorias del mandato no ocasionan mayores daños en la distribución del poder local, y se avanza en el reemplazo de las élites tradicionales con las de PAIS. Se busca nuevas comparencias electorales en una estrategia de sostenimiento de la credibilidad presidencial y de cara a la reelección y la consolidación partidaria. Se mantiene la estrategia de comunicación y su resultado, con una franja de fluctuación (20%) en la aceptación de la mitad del electorado.

**Escenario político electoral** **B**

Se produce una desacumulación progresiva de los avances gubernamentales por pérdidas locales, falta de "premios", creación de círculos partidarios impermeables y emergencia de liderazgos "por fuera". La eficacia política de la polarización bajo dirección gubernamental disminuye. El robustecimiento del clientelismo local y el reforzamiento de la apuesta al caudillismo presidencial genera un margen mayor de excluidos que de incluidos. La revocatorias locales permiten una acumulación progresiva aunque dispersa de la oposición.

**Escenario político electoral** **C**

En un contexto de "derrumbe electoral", la generalización de la corrupción, la ineficiencia extrema de la gestión pública y la exacerbación de la polarización, producen un quiebre en la credibilidad presidencial. El régimen busca provocar acontecimientos concentradores de aceptación, comparencias electorales en que se experimente nuevas formas de concentración de poder con "aval" ciudadano, que permitan formas de irrespeto / flexibilización institucional. El peso de la convocatoria electoral presidencial suple los defectos de la organización partidaria.



**Escenario político orgánico**

A

Luego de la Convención de PAIS, se ha configurado una correlación de fuerzas entre diversos grupos de poder interno. El robustecimiento de esos grupos debilita la concreción de un proyecto ideológico. El control de parcelas del aparato público basado en el acceso a la capacidad de distribución presidencial consolida, por un lado, un equilibrio basado en la rotación burocrática; y, por otro lado, una gestión partidaria menos orgánica y más grupal. La dinámica de grupos internos sustituye a la estructuración orgánica. Se sigue en la ruta de la consolidación de la correlación consagrada en la Convención de PAIS y se sostiene el libreto del mismo, como asociación / sociedad de movimientos. Paralelamente los "poderes fácticos" presentes en la administración pública se mueven en escenarios económicos (y de decisión cupular) paralelos y al margen de la estructura orgánica de PAIS.

**Escenario político orgánico**

B

La oposición dispersa, se ve forzada a aglomerar sus estrategias para afrontar la relegitimación y expansión de los ámbitos de poder gubernamental. El eje de reconfiguración de la oposición reposa sobre los sectores medios y la defensa de derechos y libertades. No puede dar pasos orgánicos pero avanza en la opinión pública bajo su influencia. La institucionalidad política – particularmente la Asamblea Nacional– se convierte en su escenario de concentración de atención. Se presentan acontecimientos –ocasionales o voluntarios– de origen gubernamental que actúan en la creación de espacios no orgánicos de convergencia.

**Escenario político orgánico**

C

El enfrentamiento con la oposición y las condiciones generales llevan a un endurecimiento de las intervenciones partidarias de PAIS en la sociedad, mediante la reproducción de sus organismos de base y de control territorial (CDR's, ERA's)<sup>1</sup>, y la manipulación indiscriminada de las instituciones políticas. Este endurecimiento lleva a intervenciones en el límite o transgrediendo a la legalidad, e instituciones en nombre de la "legitimidad" del proyecto político y de los resultados electorales.

**Escenario político discursivo**

A

Se prolonga sin modificaciones el discurso nacionalista, la gama proyectada de amigos y adversarios, y su estrategia de polarización y maniqueísmo, continúa el ritmo de utilización de los medios para la propaganda política oficial, sin hacerse necesaria ninguna modificación a una estrategia exitosa para mantener al Presidente en el centro de la opinión pública.

**Escenario político discursivo**

B

Se atenúa el discurso de reconfiguración del Estado modificándolo ligeramente hacia un discurso de modernización y cambio, mientras que se abre una nueva área en torno a un discurso a favor de la producción, en que se invita a una interlocución con los empresarios beneficiarios de la gestión de gobierno.

**Escenario político discursivo**

C

Se desata un discurso ultranacionalista y "revolucionario" tratando de regenerar utopías del proyecto inicial, congelar a la oposición mediante el temor a la radicalidad. Se cierra la estrategia en torno a una política de "discurso único". La intolerancia discursiva se acompaña de intolerancia política práctica.

<sup>1</sup> CDR's: Comités de Defensa de la Revolución. ERA's: Escuelas de la Revolución Agraria.

**Acontecimientos**

La creciente "judicialización de la política" y de los adversarios tiende a crear escarmientos en la oposición. La dinámica gobierno / oposición se torna rígida y los hechos provocados por esas voluntades políticas enfrentadas giran en torno a identificar oposición con retorno a la partidocracia y a la corrupción. Desde el otro lado se identifica al gobierno con la corrupción y la violencia. El gobierno hegemoniza el escenario y crea más acontecimientos, mientras que la oposición sigue debilitada y dependiente de la crisis partidaria.

**Acontecimientos**

A

La dispersión ideológica y territorial de la oposición se mantiene pese a la aparición espontánea de acciones de origen local –revocatorias del mandato de autoridades locales– que tienen eficacia limitada. Podría proyectarse una reorganización elemental y la reconfiguración de la escena nacional por agregación de escenarios regionales. La prolongación de la estrategia gubernamental de invisibilizar a la oposición real y de crear una oposición ficticia podría llegar a su término, por el lado de los territorios antes que por los partidos. Se mantiene un discurso personalizado que corresponde a la falta de proyecto político, que no supera la "captura" de todas las posiciones que se producen en el país. La asfixia de la oposición se mantiene en base a la multiplicación de iniciativas gubernamentales en muchos frentes.

**Acontecimientos**

B

La conformación de un frente político de oposición que logre una plataforma común en consonancia con la evolución de la coyuntura económica y social, y dé inicio a la superación de la crisis política. Pueden surgir liderazgos nuevos de la oposición y una agenda de convergencia entre posiciones de centro-izquierda y afines a posiciones democráticas, mediante una estrategia de búsqueda y construcción. La oposición disputa el tema del cambio al gobierno. La emergencia espontánea o dirigida de una nueva red de líderes permitiría la concentración de acontecimientos en la escena pública y la búsqueda de la eficiencia orgánica, ideológica y electoral. El gobierno crea situaciones electorales que permiten la agregación de sentimientos anti-gubernamentales. Podría producirse un cambio de orientación estratégica de la oposición que logra interlocutar con la demanda popular y de aceptación nacional por los sectores restantes. Podría derivar en una coalición social y política que desafía al "bloque" caudillista.

**Acontecimientos**

C

El surgimiento paralelo de movimientos y partidos orgánicos de la oposición no supera la fragmentación y no logra "el" punto de convergencia nacional. Se profundiza la lógica de la personalización y de utilización de "todos" los espacios soportada en una contundente apelación al pueblo vía algún mecanismo de democracia directa. Se rompen varios mecanismos democráticos básicos y se conforma una superestructura político-partidaria que ocupa todos los espacios de la sociedad. En la oposición, la competencia entre los liderazgos emergentes y los "viejos" no tiene resolución y se prolonga la ineficacia en su gestión política. Los liderazgos "puente" de la vieja clase política no facilitan ni consolidan a los nuevos. La estrategia gubernamental se afianza en la ausencia de eficacia de la oposición. Genera reacciones conservadoras de la oposición por mera reacción frente a la manipulación estatal y dirigida hacia grupos de consistencia política e ideológica.



La Asamblea Nacional, que ha perdido su rol político, prosigue en la implantación de un nuevo régimen jurídico. La obsecuencia del Parlamento con el Ejecutivo ha diluido su función de escenario plural para la consecución de acuerdos. Su ubicación institucional depende de la estrategia presidencial para cada período y regularmente tiende un cerco a la oposición, que no puede cumplir su rol democrático. En la situación de polarización, la mayoría legislativa –de cualquier signo– puede convertirse en permanentemente inestable. El rol legislativo puede circunscribirse sólo a las iniciativas “sustantivas” de la Función Ejecutiva. La estabilidad institucional depende de factores externos como la amenaza de la “muerte cruzada”.

**Parlamento Escenario**

A

En caso de conservarse la coalición dominante (oficialismo) en la Asamblea Nacional, esta culmina la transición prevista en la Constitución mediante la aprobación de leyes originadas en el Ejecutivo, dentro de la misma estrategia de imposición de votos o procedimientos y de evasión de temas políticos sustantivos. Se realizan consultas esporádicas a las minorías, se llegan a algunos acuerdos puntuales sobre temas intrascendentes y se plasman acuerdos específicos sobre temas trascendentes ante situaciones límite en la opinión pública. La ponderación de estas actitudes depende de la evolución de la opinión pública en temas parlamentarios.

**Parlamento Escenario**

B

En caso de constituirse una mayoría relativamente estable de oposición, el Ejecutivo oscilará entre gobernar mediante decretos y la conformación de una agenda política extraparlamentaria. La oposición buscará la instauración de una legislación “liviana” “de consenso” y, de esa forma, facilitar la reconfiguración de la función fiscalizadora, eje del condicionamiento al Ejecutivo. La coyuntura nacional tenderá a parlamentarizarse, con las consecuencias políticas que tiene por la credibilidad institucional del Parlamento. El refugio parlamentario de la oposición configurará el escenario electoral para la elección presidencial. El Ejecutivo puede amenazar con movilizaciones sociales contra la Asamblea Nacional.

**Parlamento Escenario**

C

En el caso de que el grupo afín al régimen sea una minoría estable sin posibilidades de que pueda restablecerse una coalición, el Ejecutivo apelará a la “muerte cruzada” como forma de restituir la gobernabilidad. Mediante la comparecencia electoral de la ciudadanía, se buscará restablecer una mayoría parlamentaria. Previamente, puede readecuarse a la opinión pública y al escenario electoral mediante cualquier forma de “democracia directa” (referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato). En el lapso en el que el Ejecutivo disponga de facultades legislativas extraordinarias, se ejercerán a plenitud, siendo la agenda de la nueva legislatura solamente el examen y ratificación de lo actuado por el Ejecutivo.

El enorme crecimiento estatal (Ejecutivo) ha hipertrofiado a las restantes funciones, más que todo a la sociedad y a la economía. El Estado ha generado una red de dependencias de los diversos tipos de transferencias financieras y simbólicas. Asociado al crecimiento de la materialidad estatal, se ha generado una “redistribución desde arriba”, apelativo que responde a la amplia red de clientelismo público que ha albergado el sistema político ecuatoriano. La primacía de la Función Ejecutiva sobre las otras funciones no se corresponde con el incremento de una sana regulación, con el estímulo para la autorregulación de la sociedad, ni con el desarrollo de la “responsabilidad sistémica”. Un escenario de disputa de muchos frentes, pero especialmente del Ejecutivo, será la utilización / aplicación de la Constitución, cuyos “candados” incomodan a la gestión gubernamental como a la gestión social de la democracia. Comienza a evidenciarse las deficiencias del diseño institucional, que no respaldan a la exacerbación y detalle de los derechos. El Estado de Derecho se fisura por la mala correlación y los déficits de coherencia entre derechos –que no han sido históricamente “medidos” – y la probidad del diseño de las instituciones de garantía –tema menospreciado en la Constituyente de Montecristi–. En este contexto adquiere extraordinaria importancia la relación con la Fuerza Pública. Por otro lado, se refuerza la instrumentación de la comunicación pública como soporte de la coalición social, de morigeración del control social y establecimiento de responsabilidades, y prolongación de la crisis político / partidaria por la dificultad para generar corrientes de opinión nacional. El sistema judicial reingresa al centro de la coyuntura política, siendo sus grandes temas –el litigio y la representación judicial– escenario de disputa de poder.

**Ejecutivo Escenario**

A

Crece la intervención estatal por la vía de la inversión en infraestructura para el control político, y se abre la necesidad de mejorar la calidad del gasto público caracterizada por el dispendio y el desperdicio, lo que regenera / reproduce ampliamente a la corrupción. En la tensión entre el marco jurídico constitucional y las necesidades de gestión, se opta por la transgresión disimulada de la Constitución a través de la

legislación o de actos administrativos. Las Fuerzas Armadas se mantendrán en una posición de “tutelaje pasivo” cuyas áreas de intervención y beneficio crecen en concordancia con la resolución judicial de las “cuentas” con la Policía por la asonada del 30-S. En relación con los medios de comunicación, puede prolongarse una situación de “convivencia conflictiva” en que la comunicación pública sea asediada por regulaciones, mientras no alcanzan resolución los proyectos de legislación en curso. Se prosigue con una “subordinación cauta e invisible” de la Función Judicial a la Ejecutiva.



## B

Se modera el crecimiento del aparato público, se complementa la inversión pública con algún nivel de reserva, se baja el déficit y se racionaliza / abre las fuentes de endeudamiento externo. Al crecimiento moderado del aparato corresponden regulaciones ajustadas a procedimientos acordados, que se intercambian con mayor inversión y con incremento de la confianza. La oposición busca la reforma constitucional mediante los mecanismos previstos. De cara a las Fuerzas Armadas, la oposición busca una forma más circunstancial de tutelaje del sistema político, y en especial busca una reubicación institucional conforme a la tradición institucional. Este "rol político latente" de las Fuerzas Armadas, se expresa en una observación sistemática de la escena, que incluye resoluciones a los desajustes institucionales históricos con la Policía y el "poder civil". En relación con los medios de comunicación, una nueva correlación parlamentaria favorable a la oposición llevaría a la neutralización de las iniciativas del Ejecutivo. Se profundiza la tensión por la independencia interfuncional con el sistema judicial.

## C

Se exagera el crecimiento del aparato y de la inversión pública, de la normatividad y de la capacidad coercitiva del Estado sobre la sociedad. Al protagonismo económico se suma el incremento de los mecanismos de control político, por la vía de los medios de comunicación y el control de las restantes funciones del Estado. Se requerirían adecuaciones constitucionales, sea apelando directamente a la comparecencia electoral, o mediante arbitrios institucionales en las diversas instancias de control, los que llegan al límite de la ruptura constitucional. Desde el régimen se admitiría la "conveniencia" de un "tutelaje activo" de las Fuerzas Armadas sobre el escenario político, lo que supondría además de la profundización de los actuales nexos de financiamiento, algunas modalidades de descomposición institucional en sus patrones históricos, la creación de otras opciones "institucionales" y la supremacía conflictiva con la Policía Nacional. En relación con los medios de comunicación, la consecuencia sería profundizar el control. El control de la Función Judicial se concretaría como una "judicialización de la política", en que el principal instrumento de gestión política son las Cortes de Justicia y la presión que ejercería, especialmente, la acusación fiscal.



**El estilo gubernamental –la polarización, la adicción al gasto fiscal, la dependencia de la popularidad, la personalización de las decisiones– tiene un "peso" decisivo en la configuración de "salidas políticas".**



## Ámbito de conflictividad social

El manejo de conflictos presenta, para todos los actores y en todos los escenarios, la deficiencia mayor y el acicate más importante para la irresolución de las agendas en cada coyuntura. La ansiedad por resultados de transformación social y económica atenta contra la eficiencia en conseguirlos, y desata cadenas de conflictos, que se auto-reproducen y amplían. Sin embargo, los conflictos simultáneos en todos los frentes no derivan en debilidad para el gobierno, que ha mantenido iniciativas. Ha sido posible por la ausencia de un adversario con capacidad de respuesta y de ejercicio político de la sociedad civil y de la ciudadanía.

## A

La evolución de la conflictividad lleva a su atención priorizada en función de la coyuntura y de la correlación de fuerzas. Una tendencia de administración de los conflictos puede consistir en "descentralizarlos", redirigirlos hacia el desarrollo local y lograr su procesamiento en los gobiernos subnacionales. Se mantienen las alianzas sociales del régimen reducido a los beneficiarios de los bonos y subsidios, las juntas parroquiales rurales, los nuevos asegurados, los afrodescendientes y montubios, los pobladores urbanos, los campesinos pequeños, los empresarios ejecutores de obra pública. En un escenario de continuidad, la capacidad de movilización se relaciona con logros y prebendas específicas, particulares, personales y territoriales.

## B

La correlación social de fuerzas impulsa al régimen a negociar algunos conflictos con actores de mayor o menor representatividad, mostrando tímidas tendencias de concertación. El propósito sería "detener" la orientación de la conflictividad y revertir la correlación de fuerzas. Dentro del panorama de alianzas sociales previsto en el escenario anterior, se incluiría además a los nuevos inversores amparados en el Código de la Producción. La capacidad de movilización se incrementaría en el otro lado del espectro social y se relaciona con las demandas de algunos sectores medios, empresarios, indígenas, regionales, etc.

## C

La radicalización del régimen en relación con los conflictos se expresaría en incentivos deliberados y orientados a crear un escenario de sobre-conflictualidad, cuya administración quedaría en manos del Ejecutivo, especialmente del Presidente de la República, quien operaría el ritmo de su desarrollo (v.g. las invasiones de tierras), incluso al límite o con el riesgo del desborde de la anomia generalizada (v.g. violencia social espontánea o violencia criminal organizada). Se presentaría como deseable una aglomeración de frentes con sectores sociales como los indígenas, sindicatos, maestros, universidades, gobiernos locales, empresarios, medios de comunicación, Iglesia(s), la Policía, las Fuerzas Armadas, entre otros. Las alianzas sociales registran pocas variaciones, siendo la más importante la relacionada con los beneficiarios de la obra y de la inversión pública, y los empresarios emergentes relacionados con la prestación de los servicios al Estado. La capacidad de movilización se relacionaría con la creación de estructuras de movilización ofensiva y defensiva, constante y consecuente, seguramente relacionada con organizaciones territoriales de base.

“  
La crisis política del 30-S reveló problemas en la estrategia de arrastre del proyecto político de Alianza PAIS.

### Contexto internacional

la seguridad marca a la agenda política futura del Ecuador. En este marco, la disyuntiva política que se plantea para lograr legitimidad / aceptación popular es la seguridad versus las instituciones (democracia). La violencia espontánea está relacionada con la incertidumbre social. A sus manifestaciones espontáneas se añade la violencia organizada, especialmente aquella vinculada con el narcotráfico, que puede o no haber penetrado en el sistema político y tener influencia en las decisiones de varios niveles. Los escenarios relacionados con la seguridad externa también se complejizan. El apaciguamiento de los frentes limítrofes, especialmente la baja de intensidad del conflicto con Colombia, puede reactivarse dependiendo de la política adoptada por el ALBA.

Un cambio importante de contexto para los siguientes años podría constituir la baja de intensidad en la influencia de los Estados Unidos en la política exterior e interior de los países de América del Sur, lo que contrasta con la influencia ganada en América Central y la creciente importancia de Brasil en el subcontinente. El Ecuador es beneficiario de la tendencia liderada por los Estados Unidos ya que no le provoca con la intensidad de sus socios de ALBA, lo que lleva a un comportamiento expectante de la potencia que no busca abrir frentes innecesarios, pese a que antes fue bastante más permeable con los temas de derechos humanos y civiles. Estados Unidos evita el conflicto con Ecuador –bajo la apariencia de entregar toda la responsabilidad del país a los ecuatorianos– pero sutilmente golpea con la incertidumbre por la renovación del ATPDEA, cuyo término tendría efectos en la balanza comercial, en la inversión y el empleo.

También el Ecuador es un socio menor y desfavorecido de la relación con Brasil, país al que no pondera adecuadamente en el concierto internacional, tanto a nivel político como económico. Brasil, a su vez, ejerce una mirada discreta sobre Ecuador, dependiendo de sus intereses en seguridad, tema central de su intervención en UNASUR, y observa la evolución de sus inversiones, del tema “conflicto colombiano” y del tratamiento al narcotráfico, mientras muestra lentitud para abrir otros frentes de relacionamiento.

La UNASUR y el ALBA son temas de aparente y equilibrada relevancia para la política exterior ecuatoriana. UNASUR podrá adquirir relevancia institucional dependiendo de las iniciativas que adopte su “progenitor” (Brasil), que debe mostrar interés y decisiones en todos los temas adicionales a la seguridad, además de que efectivamente adquiera peso económico superior a un MERCOSUR ampliado. ALBA es un acuerdo político de protección mutua de los países del bloque “Socialismo del Siglo XXI” cuya vigencia depende de la participación de sus miembros en UNASUR. Este acuerdo no tiene mayores perspectivas por el techo que presenta el número de países afines ideológicamente y dispuesto a entrar al escenario internacional en asocio a temas sensibles como los intereses de IRAN en la región.

### Escenarios de posibles salidas

todo análisis de coyuntura desde una óptica prospectiva debe incluir escenarios posibles de “salidas” de esa situación hacia una nueva situación / correlación, que se “empuja” desde una voluntad política. Esa no es la función de este análisis prospectivo, así como tampoco es predecir la ocurrencia de acontecimientos. Los escenarios son ejercicios en los que

se organizan y concretan líneas de tendencia orgánicas y eventualmente ocasionales, que puedan preverse en cada coyuntura.

La crisis política del 30-S reveló problemas en la estrategia de arrastre del proyecto político de Alianza PAIS. Esos problemas son complejos y erosionaron el esquema de gobernabilidad. Mostraron tendencias subterráneas de la política y de la sociedad. La legitimidad de origen fue ampliamente afectada. La crisis fue coyunturalmente conjurada por el Presidente Correa, pero los problemas persisten y tienen que ver con la direccionalidad del proceso y la construcción de hegemonías en varios campos. El mayor peligro es que traten de resolverse como dominio del Estado contra la sociedad. Todas las situaciones intermedias se vislumbran muy difusamente –como trató de transmitir este análisis– siendo su mayor pretensión mostrar los caminos y recovecos políticos por los que ha ingresado un proyecto de cambio que no ha alcanzado a encontrarse en una fórmula nacional por fuera del “Socialismo del Siglo XXI”, ni más allá de un nacionalismo elemental empastelado de excedente petrolero. Esta disyuntiva crítica torna más gris al horizonte de mediano y largo plazo.

El estilo gubernamental –la polarización, la adicción al gasto fiscal, la dependencia de la popularidad, la personalización de las decisiones– tiene un “peso” decisivo en la configuración de “salidas políticas”. Pero, fundamentalmente, ese estilo se basa en la “succión” de todas las energías políticas de los liderazgos afines, por lo que no hay liderazgos de reemplazo y la condición implícita de las alianzas es la disposición para donar, a la figura principal, toda la energía política de que dispongan. La construcción de vínculos al interior del régimen, del régimen con sus adversarios, y básicamente del régimen con la ciudadanía está basada en el miedo al liderazgo fuerte, que marca un adentro y un afuera de amigos y enemigos; y establece la línea divisoria entre lo que sería el futuro y lo que significaría el retorno al

pasado. En medio de la abundancia de recursos para el gasto, la política pública se basa en una sucesión de errores que son cubiertos por las expectativas de aciertos dentro de muchas alternativas que se abren por las iniciativas incesantes del régimen en muchas áreas.

El régimen está “casado” con el estilo de su liderazgo. No son concebibles otras alternativas o una pluralidad de formas de hacer política. Tampoco se admite que el líder revierta el estilo que, hasta ahora, le ha proporcionado victorias electorales. En medio de esta oscilación, las variadas vertientes de centro izquierda e izquierda viven la incertidumbre de un régimen que inicialmente se planteó como el Robin Hood del Siglo XXI, que devuelve al pueblo los bienes arrebatados por el neoliberalismo y que lo reivindica –con referencias bíblicas– de las iniquidades de los profanos / y de las inequidades de los capitalistas. Régimen que se ha convertido en un Hood Robin<sup>2</sup> que, por el contrario, arrebató partes del salario y del bienestar de los trabajadores, para centralizarlo en el Estado y por su intermedio trasladarlo a sus nuevos aliados y soportes sociales. La inundación de la escena pública por un discurso vacío, el abuso de la pasión por sobre los contenidos y la dirección política, el uso y abuso del poder como principio y fin de la gestión, ha diluido las bases sociales del régimen y las ha sumergido en un consenso pasivo.

Por último, el sistema político se ha convertido en un aglomerado de nuevas elites sociales, clase política en el gobierno y funcionariado público sin oficio político. En suma, de tanto haber llenado la pupila del público con un estilo político, es perceptible que por la tranquera entró el tradicionalismo político cuyas prácticas han consumido al recambio generacional y han producido una adaptación pasiva a las prácticas clientelares. 

<sup>2</sup> La figura fue acuñada por UNICEF hace más de dos décadas para plantear la necesidad de un desarrollo con rostro humano.

# La economía política y la política económica del gobierno: ¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

La actual coyuntura exige como nunca antes tratar de entender las particularidades del momento o de la(s) coyuntura(s) de la economía, de la política y de la economía política mundiales como ejercicio previo a pretender definir una estrategia de acumulación que efectivamente sea alternativa y sea viable desde un país como el Ecuador.

El Plan Nacional para el Buen Vivir<sup>1</sup>, intenta este ejercicio y, sobre este esfuerzo, plantea una propuesta para transitar desde una economía dominada por el ejercicio de una política y ordenamiento neoliberales y determinadas por el “libre juego” de las fuerzas del mercado; hacia otra; hacia una, en la que bioconocimiento y el turismo sean los nuevos ejes de la acumulación.

Este plan define además un tránsito, un camino, en cuatro etapas. Una primera fase definida como de transición en la que el centro del cambio es la redistribución sin alterar significativamente el patrón de dependencia de los productos primarios. A través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones, el impulso al sector turístico y de la inversión pública estratégica que fomente la productividad sistémica. Una segunda fase en la que se espera que el “peso relativo de la nueva industria nacional se incremente frente a la de base primaria, se busque consolidar el superávit energético, principalmente a través de la producción y consumo de energía limpia y bioenergía”. Y, sin modificar aún la dependencia respecto de la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no renovables, se plantea una priorización en la inversión en investigación y desarrollo, la consolidación de un sistema de educación superior de cuarto nivel y de centros tecnológicos de investigación. La tercera fase, según el PPBV consolida una estrategia de diversificación y sustitución de

exportaciones. En esta fase el peso relativo de la industria nacional sería igual al de la economía de bienes primarios. Finalmente, la cuarta fase se plantea como la del despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica. En esta etapa el peso relativo de este tipo de servicios –principalmente de conocimiento– y de servicios turísticos tenga un peso superior al generado por el sector primario.

A cuatro años de gobierno toca hacer un balance del proceso; del camino transitado; a través de, o al margen de aquellas etapas definidas y establecidas en el PPBV. Toca advertir si lo avanzado va o no en la dirección señalada por ese Plan; es decir si se observa o no una “crisis de coyuntura”<sup>2</sup>, un cambio en la “trayectoria de la dependencia”<sup>3</sup> o si aquella dirección es inconsistente con esa coyuntura y por lo tanto está condenada a disolverse en los esfuerzos por emprenderla. Este ejercicio resulta oportuno; pues en este mismo período se han aprobado un conjunto de leyes; se han impulsado un conjunto de reformas institucionales y fundamentalmente se ha contado con un gigantesco presupuesto público; que no admite excusa temporal –de falta de tiempo–; que no admite excusa política –gobierno en disputa–; que no admite justificación histórica –dependencia de la trayectoria neoliberal– y tampoco limitación de recursos fiscales –en los últimos cuatro años de gobierno el presupuesto consolidado del sector público no financiero ha llegado a un acumulado

<sup>1</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. SENPLADES, Ecuador, 2010

**Diego Mancheno**— Economista. Director del Instituto de Investigaciones y Posgrados IAEN.

<sup>2</sup> Para un entendimiento metodológico del concepto “crisis de coyuntura” ver: Terán J. F. *La coyuntura como proceso*

<sup>3</sup> Path Dependence; Margolis S. & Liebowitz S. en <http://eccocman.edu.ru/data/018/784/1216/0770book.pdf>

política  
pública

de USD 74.00 mil millones; es decir el equivalente a la suma de los 14 años previos.

Es en el proceso de construcción, en la definición y en el uso de las herramientas en cada “coyuntura crítica” lo que va definiendo y construyendo el futuro.

### Una anécdota que revela un proceso

Parece revelador el hecho de que de manera insistente en algunos espacios de gobierno e incluso el propio presidente de la República se planteen como punto de partida, como premisa de discusión de cualquier aspecto de la economía y de la política económica la defensa de la dolarización. Paradójico; pues resulta que el fetiche papel moneda-dólar, se debilita en la esfera de la circulación monetaria a nivel mundial; mientras que, en el Ecuador, se fortalece; y, se fortalece desde lo político y desde lo ideológico. Será que este fortalecimiento implica, en alguna medida, condicionar de partida el sendero de la acumulación nacional definiendo o bien una trayectoria “al margen” de la propuesta del Plan para el Buen Vivir; o, en su defecto, advirtiendo su inconsistencia técnica.

Los partícipes de esta premisa, no se dan cuenta que la moneda, no es un simple medio de circulación, un simple medio de intercambio, un simple medio de atesoramiento. La moneda es además y por sobre todas las cosas un medio de acumulación, un equivalente general, incluso mundial; es como dice M. Aglieta una “institución violenta”<sup>4</sup>. La última crisis del capitalismo da cuenta efectiva de este particular; más aun cuando en su trayectoria se evidencia una real disputa de poder; una disputa de espacios –conquistas– monetarios y comerciales globales. Acaso una política de “dólar débil” (fuerte) no condiciona, limita, induce, “incentiva” una determinada forma de inserción en la economía mundial. Y, por esto es que es justamente desde esta particularidad monetaria, que se debe analizar el déficit de la balanza de pagos en Ecuador y no desde un marco referencial mercantilista. Querer corregir el déficit de la balanza de pagos imponiendo barreras al comercio, es querer reducir el análisis de la economía y el de la política económica “al debe y al haber” de un ejercicio de contabilidad.

4 Ver la propuesta de Aglieta M. y Orlean A. *La Violencia de la Moneda*. Siglo XXI editores, México, 1990.

### El panorama mundial

A estas alturas de la primera gran crisis del capitalismo en el siglo XXI y de conformidad con los giros de la política económica anunciados por los presidentes de los países desarrollados el triunfo o mejor la recomposición del capital monopólico especulativo-financiero resulta evidente. La derrota-agotamiento histórico de la estrategia de estímulo a la demanda efectiva, como mecanismo contratendencial a la caída de la tasa de ganancia da cuenta que la disputa no es ya sobre el proceso sino sobre su liderazgo, es decir sobre los acentos en esta recomposición. Para tratar de advertir como se estaría produciendo esta recomposición se debe recordar y diferenciar dos momentos históricos diferentes en el régimen de acumulación capitalista mundial y del norteamericano en particular. Aquel impulsado por el presidente B. Clinton (1993-2001) del otro liderado por el presidente J. W. Bush; (2001-09). La propuesta es que en la última gran crisis colisionan las fuerzas de la acumulación que se configuraron en los últimos 40 años; y, que tuvieron sus momentos de auge, concentración y multiplicación, acelerada en esos períodos gubernamentales; y que, como diría Marx, una vez agotado este proceso, se hacía necesario abrir el espacio y el tiempo para un nuevo proceso agresivo el de la centralización; para garantizar la continuidad de la acumulación capitalista global.

Dos contenidos específicos que pueden ayudar a entender como una totalidad al proceso de acumulación capitalista y en cada uno estos momentos. El primero, justamente, el de la moneda; y el segundo, el del eje de la acumulación, ahora de carácter global. De hecho, se torna ilusorio pensar que puede existir matriz de acumulación nacional alguna que no tome como referencia a estas particularidades.

La política del presidente Clinton fue claramente la de una moneda apreciada; la del “dólar fuerte” combinada con todo un sistema de incentivos orientados al desarrollo y aplicación del conocimiento científico técnico como eje central de la acumulación y como instrumento de articulación –subordinación– del resto del mundo levantado de alguna manera al margen de la industria-tecnología de la guerra; que por cierto entra en crisis a finales de los 90s y primeros años de este siglo. Vale recordar además que este proceso se acompañó del de la liberalización y desregulación de los mercados y del impulso a los acuerdos de integración y negociación multilateral<sup>5</sup>. Momento en el que como lo afirma

5 Ver una interesante exposición de este tema en Stiglitz J. *Los Felices 90*;

Bolívar Echeverría<sup>6</sup> se produce una pérdida relativa de la “importancia, para la acumulación capitalista, la renta de la tierra en beneficio de la renta de la tecnología” y que, este cambio determina o “está en la base de la pérdida relativa de vigencia del Estado nacional”<sup>7</sup>. Momento en el que se recompone el proceso de acumulación en los centros EEUU y en la UE y emergen nuevos, aunque estrecha y particularmente articulados, como los del sudeste asiático, China; India, y con alguna distancia Brasil y Rusia. Así mismo es un dato revelador de este proceso la caída de Japón que inicia un largo período de estancamiento.

Un segundo momento que se inaugura con la crisis en las bolsas de valores de las denominadas *puntocom*<sup>8</sup>; y, con el sospechoso triunfo presidencial de G. W. Bush que modifica la estrategia imperial. En lo monetario le apuesta a “un dólar débil”, con un sistema de incentivos orientados más bien a la expansión y consolidación del capital especulativo financiero<sup>9</sup>, fundamentado más en la valoración especulativa del comercio-circulación mundial de *commodities* y muy estrechamente articulado a la industria de la guerra –carrera armamentista– y a la extracción y explotación de recursos naturales, en tanto fundamentos de esa re-valoración del capital y del circuito de la acumulación que demanda en consecuencia, la conquista de territorios, para garantizar un proceso de extracción extensiva de la plusvalía mundial; y,

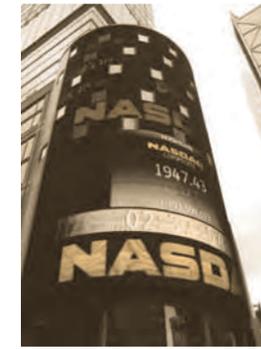
Santillana Ediciones Generales, Madrid 2003

6 Echeverría B. *Vuelta de Siglo*; Ediciones Era; México 2006

7 A principios del siglo XXI, sin embargo, la dinámica de la acumulación capitalista global deviene aún más compleja con la consolidación de la presencia de un nuevo gran jugador: China. Si bien en los países capitalistas occidentales la transformación de la acumulación capitalista procedió en el sentido señalado, la demanda China de materias primas y energías amenaza con “reconstituir” a la renta de la tierra en el eje estructurador de la inserción de los países latinoamericanos en una nueva división internacional del trabajo...

8 Stiglitz J. *Los Felices 90*; Santillana Ediciones Generales, Madrid 2003

9 Capital ficticio diría Marx. Para un desarrollo interesante de la actual crisis desde este enfoque se sugiere leer el artículo de Carcanholo R y Sabadini M. *Capital ficticio y ganancias ficticias*. Dos visiones críticas sobre el futuro del capitalismo. En Dierckx W. *La Gran Depresión del Siglo XXI*, DEI, Costa Rica, 2010, p. 47-80



Hacer tabla rasa de esta diferenciación esencial y de esta dinámica del modo de producción capitalista puede llevar a equívocos graves a la hora de definir una estrategia nacional de acumulación; pero también, a la hora de dimensionar la capacidad de las herramientas de política para romper con la trayectoria de la dependencia de la acumulación.

que provoca-acelera, la crisis energética, la alimentaria y la ecológica mundiales. Un proceso que deja de lado las negociaciones multilaterales y deja el paso o las reemplaza por las bilaterales.

Proceso de acumulación éste último que tiene como su más evidente expresión a la burbuja y posterior crisis de los préstamos hipotecarios y de todos sus “derivados financieros” que se crearon a partir de ellos; en un intento temporalmente exitoso de volver a la renta especulativa de la tierra; en clara disputa-complemento al de la renta tecnológica. El capitalismo como lo señala Ana Esther Ceceña (2010) en una relectura del capitalismo desde el marxismo señala que éste es “un sistema mutante, que permanentemente está cambiando sus espacios de interés, sus espacios de valorización, está desplazándose, transformado incluso el modo como usa los territorios y los recursos”

Hacer tabla rasa de esta diferenciación esencial y de esta dinámica del modo de producción capitalista puede llevar a equívocos graves a la hora de definir una estrategia nacional de acumulación; pero también, a la hora de dimensionar la capacidad de las herramientas de política para romper con la trayectoria de la dependencia de la acumulación. Incluso a la hora de explicar la capacidad de los países en desarrollo para enfrentar –resistir– la crisis última del capitalismo. Explicaciones como la de haber asegurado los equilibrios macroeconómicos fundamentales; o el de haber logrado implementar políticas anti cíclicas gracias a ese “buen comportamiento”, evidencian sus limitaciones a la hora de observar los niveles de inequidad, pobreza y atraso social y tecnológico de la región; y, se evidencian su real razón, al observar su relativo éxito en su articulación a la economía mundial

desde la explotación y exportación de los recursos naturales no renovables.

Del mismo modo, políticas, objetivos e instrumentos deben analizarse de conformidad con las particularidades con la que los países de la región se han articulado ya al proceso de globalización y tratar de identificar los espacios para lograr una articulación desde los intereses locales; pues no la diversificación de mercados por sí misma la que asegura por la posibilidad de modificar en alguna medida el régimen de acumulación. Se deberá responder, por ejemplo, cómo China -ahora ya la segunda economía mundial- está participando en este proceso; que hay de Rusia y la India. China participa en la OMC pero no ha definido como una de sus prioridades firmar acuerdos de comercio con sus potenciales socios comerciales. Será acaso que estos acuerdos, en el nuevo contexto, son cosas del pasado histórico?

Lo que ha predominado en las relaciones internacionales del Ecuador, hasta el momento, ha sido el interés político -no sabemos si detrás existe algún interés económico particular-; en todo caso a cuatro años de gobierno el análisis de la composición y recomposición de los procesos y factores de la acumulación mundial como insumo para la definición de la estrategia de acumulación nacional sigue estando ausente. Lo relevante tanto en el Plan para el Buen Vivir como en el uso coyuntural de las herramientas de comercio exterior ha sido la tesis de la sustitución de importaciones; incluyendo el apelativo de “selectiva”; aunque los funcionarios gubernamentales en los hechos hayan privilegiado sus vistas tanto a Corea del Sur como a China que más bien pusieron sus acentos en los procesos conocidos como de promoción de exportaciones; y, no al Japón, ejemplo paradigmático de un típico proceso sustitutivo “selectivo” de importaciones.

Una breve revisión de las importaciones clasificadas por CUODE, da cuenta, por el contrario de una profundización de la dependencia de la trayectoria. Así mismo, otra característica ha sido el lamento de las cesiones de soberanía realizados en coyunturas históricas anteriores; juzgadas, desde una fidelidad “al mundo de la política del Estado nacional moderno” que se encuentra en crisis y además “desautorizado por el sujeto real, por el capital”; desde “su incapacidad de reconocer y asumir el hecho de la descomposición de ese mundo” (Bolívar Echeverría; 267-268; 2006)

En los últimos cuatro años de gobierno el presupuesto consolidado del sector público no financiero ha llegado a un acumulado de USD 74.00 mil millones; es decir el equivalente a la suma de los 14 años previos.

### El panorama en el Ecuador

Luego de cuatro años de gobierno, la reflexión debe contener dos enfoques; lo avanzado en términos de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo inicialmente y luego en el Plan para el Buen Vivir; y, desde los propios objetivos identificados y su probabilidad o no de apenas llegar a ser una ilusión.

Resulta revelador que la evaluación de los avances de la Revolución Ciudadana se realice en Puenbo y a puerta cerrada. Lo obvio en un proceso de evaluación de impacto de un proceso de esta naturaleza que se planteó incluso en un nuevo marco y ordenamiento constitucional e institucional del Estado es hacerlo en y desde la ciudadanía para que se proyecte más allá de resultados esperados en las encuestas de marketing; que supere las viejas prácticas de la democracia representativa; y, que cuestione los ejercicios de auto-evaluación. No está mal remarcar los logros, pero lo más importante en estos ejercicios es abrir o crear espacios ciudadanos de participación y exposición de dificultades, de diálogo de fracasos, de discusión de los errores. Son estos los ejercicios que permiten avanzar, que consolidan procesos nuevos y novedosos; que generan conocimiento para la acción.

Sin lugar a dudas el mayor logro del Gobierno nacional en estos cuatro años es haber reposicionado al Estado como un actor importante y participativo en el ámbito de la economía y particularmente en el de la “economía distributiva”. Como evidencia de este reposicionamiento se cuenta con la gran obra pública, evidente en el campo de la infraestructura vial; pero también está la actitud adoptada por el Presidente en varios procesos de negociación particularmente con el capital transnacional -petróleo, telecomunicaciones, acreedores internacionales, base de Manta- ; pero también, con el capital monopólico local -banca, importadores rentistas-, se cuenta además con una Ley de Empresas Públicas, con una SENPLADES fortalecida, con un plan nacional de desarrollo; con un Código Orgánico de la Producción; con varias reformas tributarias; etc. etc.

No es objeto de este corto artículo evaluar el resultado final de cada una de estas intervenciones,

se asume que han sido útiles y eficaces para posicionar en el imaginario social a un Estado menos obediente a los intereses de los capitales empresariales privados sean estos nacionales o internacionales; aspecto de la escena que aparece como esencial y relevante. Por tanto antes que el análisis de sus resultados<sup>10</sup> se discute si los fundamentos estructurales de este logro consolidan o no el proceso de transformación de conformidad con las etapas identificadas por el Plan para el Buen Vivir y si permiten o no avanzar en la construcción del nuevo régimen de acumulación advertido en la Constitución de la República.

### Dos argumentaciones

Siguiendo a Federico Engels<sup>11</sup>, el gobierno habría logrado colocar en el imaginario de la población la idea de que el Estado, en tanto “poder nacido de la sociedad, (...) se (sitúa) por encima de ella y se (divorcia) de ella más y más” acaso incluso pretendiendo o suponiendo que en este proceso el Estado puede dejar de ser, como diría el propio Marx, una “fuerza concentrada y organizada de la sociedad”.

En el siglo XIX los más grandes expositores del debate sobre la intervención del estado en la economía eran F. Edgeworth (1845-1926) que recogiendo los principios fundamentales de los asesores en finanzas de los señores feudales -los cameralistas- trata al “fenómeno de las finanzas públicas como el establecimiento de reglas en un proceso de elección maximizadora por parte de una entidad benevolente, el estado. Estado que permanece por fuera (*al margen*) de la economía de mercado y de sus participantes<sup>12</sup>” De otro lado esta K. Wicksell (1851-1926) que entendía a las finanzas públicas más bien como un proceso catalítico de la participación

10 Que efectivamente debería ser materia de otro trabajo; pues en la teoría de la Economía del Sector Público el gran debate y el abundante desarrollo teórico formal se centra justamente en la evaluación de los resultados de la intervención del estado en la economía para a partir de ellos desprender elementos teóricos que justifiquen o no esa intervención y se establezca, así mismo, sus modalidades. Así mismo hay otra corriente de trabajos que centran su debate en los aspectos conceptuales relacionados con los fallos del mercado y los fallos del estado para definir ex ante las áreas y las modalidades de esa intervención. (Stiglitz, 2000)

11 Engels F; El Origen de la familia, la Propiedad Privada y el Estado en *Obras Escogidas*, en Marx C. y Engels F Editorial Progreso; Moscú

12 Backhaus y Wagner R. eds. *Handbook of Public Finance*; Kluwer Academic Publishers; New York; 2005

Querer corregir el déficit de la balanza de pagos imponiendo barreras al comercio, es querer reducir el análisis de la economía y el de la política económica “al debe y al haber” de un ejercicio de contabilidad.

de la gente en las decisiones de gobierno; en el que el “Estado es tratado como el nexo del conjunto de relaciones sociales contractuales y explosivas”; y, lo que dependerá de la institucionalidad de gobierno que se ha levantado para tratar estas efectos.

En el primer caso el “estado benevolente” investido de una representatividad kantiana (racional-individual-autocrática) impone reglas y define por sí y ante sí lo que le parece que es bueno para la sociedad en su conjunto; desde sus propios y particulares procesos de optimización y selección; en el segundo, por el contrario, no existe esta posibilidad, es entender al estado como parte de un proceso permanente y continuo de participación social. Participación que no es ni mucho menos ajena al conflicto; que tampoco parte de un proceso de optimización individual-representativo; y, que por el contrario, es en el conflicto en el que se construye; en el conflicto en el que desarrolla tanto los procesos democráticos como la institucionalidad para darles vías y salidas para que sean sólidos y duraderos.

Se había señalado, que la división internacional del trabajo impuesta desde la disputa inter-capitalista por la hegemonía norteamericana por un lado y apuntalada en uno y otro vector de fuerzas por las nuevas economías emergentes particularmente desde la China contribuyó a evitar que los países menos desarrollados se vean afectados por la gran crisis del capital en el siglo XXI. La gran demanda de bienes primarios hizo que el ascenso vertiginoso y tendencial de sus precios solo se frene ante esta crisis; favoreciendo las cuentas fiscales y en algunos casos incluso las balanzas de pagos de los proveedores; entre los que claramente se encuentra el Ecuador. En los últimos años esta disputa ha acentuado la tendencia primarizadora de las economías periféricas<sup>13</sup>; por la orientación y uso de primarios en el desarrollo de biocombustibles. Ahora bien, no considerar las particularidades de este hecho “de coyuntura” sin atender a sus implicaciones en la definición-ruptura de la “trayectoria de la dependencia” a la hora de construir una propuesta que se oriente a redefinir el eje central de la acumulación y por tanto de las relaciones comerciales internacionales puede dar como resultado una ilusión. 

13 Cepal ...

# Tierra y conflicto social en tiempos de Rafael Correa

Fernando Rosero G.

Las relaciones sociales creadas en torno a la tierra son producto de procesos de larga duración que datan de los señoríos étnicos, del incario, y por supuesto de la conquista y dominación españolas. Las estructuras de tenencia de la tierra heredadas de la Colonia y de la República decimonónica fueron cambiadas por la Ley de manos muertas de la Revolución Liberal y posteriormente por las reformas agrarias de 1964 y 1973, así como por el Decreto del presidente Velasco de 1970, mediante el cual entregó buena parte de las tierras arroceras a sus productores directos.

En la actualidad la reconcentración de la tierra en manos de modernos empresarios agrícolas orientados a la exportación, y la atomización de la propiedad parcelaria de las agriculturas familiares plantean nuevos retos a la política de democratización de los factores de producción.

Todo proceso de redistribución de la tierra en la actualidad debe partir de las nuevas reglas de juego provenientes de la globalización de la economía, de la mundialización de la cultura, del cambio climático, de la inflexibilidad de la frontera agrícola ecuatoriana, de la articulación entre los sistemas de agro-exportación, las agriculturas familiares y las unidades de producción asociativa, como las comunas, las asociaciones y las cooperativas. Más todavía, los cambios de la tenencia de la tierra se inscriben necesariamente en el nuevo modelo de Estado y de desarrollo y están ineludiblemente ligados a las nuevas políticas de soberanía alimentaria y economía social solidaria.

## La nueva institucionalidad del Estado

La Constitución del 2008 marca un cambio profundo en la institucionalidad del Estado y en las orientaciones de las políticas públicas, particularmente de las nuevas políticas agrarias. Su

lectura desde la perspectiva de la democratización del acceso a la tierra muestra que se trata de un elemento nodal de la nueva forma de Estado y del nuevo modelo de desarrollo que se propone, entre otras cosas, “Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”<sup>1</sup>

Esta disposición se enlaza naturalmente con el nuevo paradigma de soberanía alimentaria que incluye entre sus elementos constitutivos el mandato de “Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y a otros recursos productivos”<sup>2</sup> En esta misma perspectiva la Constitución de Montecristi establece que “el Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra”<sup>3</sup>

A fin de crear las condiciones para el desarrollo de las nuevas políticas agrarias, la misma Constitución mandó al órgano legislativo, en la primera Disposición Transitoria, aprobar la ley de régimen de soberanía alimentaria en el plazo de 180 días. Con estos antecedentes la Comisión Legislativa

1 Constitución Política de la República, CPR, 276.2

2 CPR, 281.4

3 CPR, 282

procesó las propuestas presentadas por diversos actores sociales, políticos e institucionales y luego del veto presidencial fue aprobada la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, LORSA, el 5 de mayo 2009.<sup>4</sup>

En vista de la complejidad del tema y de la correlación de fuerzas de aquel momento la Comisión Legislativa optó por la preparación de una ley marco y avanzó algunos criterios para la determinación de la función social y ambiental, pero evitó pronunciarse sobre la redistribución de tierras. Para ello delegó a la entonces Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria - en la actualidad Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA - la elaboración de la Ley de tierras y su procesamiento a través del Magap.

## Por la derivas de las políticas agrarias

Sin embargo, las prácticas de las políticas agrarias del Ejecutivo se debaten entre las herencias del pasado neoliberal y el nuevo paradigma constitucional.

La gestión del ministro Carlos Vallejo López no estuvo a la altura de los nuevos tiempos. Sus políticas reprodujeron las propuestas de Rizzo, ministro de Palacio, y recordaron su gestión anterior en el gobierno democristiano de Osvaldo Hurtado pero con un toque modernista proveniente de su experiencia como floricultor. La administración del Magap por parte de Walter Poveda se caracterizó por “más de lo mismo”. Carente de respuesta contundente ante la demanda del presidente Correa por el plus o valor agregado de sus políticas en relación a los ministros de gobiernos anteriores, el ministro Poveda intentó incursionar en el campo de la redistribución de las tierras mediante la entrega de las propiedades de predios rústicos del Estado.

El Plan de desarrollo integral de las haciendas del Estado, conocido bajo el nombre de Plan haciendas, fue presentado al ministro Poveda y a Senplades en julio 2009. Esta propuesta contemplaba la intervención en 35 predios de propiedad del Magap, el Consep y del IFIS, con una superficie de 10.370 hectáreas, para beneficiar a 2.161 familias a un costo de US\$ 44´741.425 de dólares, en un plazo de cinco años. De este monto total el crédito del BNF era de US\$ 40´635.525 a ser pagados por los beneficiarios. Su modelo de gestión se basaba en la propiedad colectiva, en articulación de la producción asociativa con la de los huertos familiares en el marco empresas agrícolas asociativas

4 Ver Registro Oficial 583 del 5 de mayo 2009.

centradas en la agro-industria, el agro-ecoturismo y la artesanía orientadas hacia el mercado interno y la exportación. El precio de tierra propuesto era de un promedio de 3.000 dólares por hectárea en la Sierra, 1.500 en la Costa y 1.000 en la Amazonía.<sup>5</sup>

## La promesa de la agricultura familiar campesina

Al asumir Ramón Espinel el cargo de ministro de Agricultura, en agosto 2009, dejó de lado la propuesta del Plan Haciendas por tratarse de un programa muy limitado que no cambia la estructura de tenencia de la tierra del país y por estar sustentado en un modelo de gestión colectiva ya fracasado en los países de Europa del Este en tiempos de “socialismo real”.

El nuevo ministro planteó la centralidad de la agricultura familiar campesina por generar empleo, ingreso, por ser la principal fuente de provisión de alimentos para el mercado interno y, especialmente, por su respeto de la biodiversidad en general y de la agro-biodiversidad en particular.<sup>6</sup> En este contexto abrió el diálogo con las organizaciones campesinas e indígenas, con los centros de estudio y las organizaciones de desarrollo a través del Consejo Campesino.<sup>7</sup> En estos intercambios se comprometió a hacer del Magap “un ministerio de los campesinos” y a empujar la redistribución de las tierras.

El Plan Tierras fue diseñado por el agro-economista franco-peruano Michel Laforge y su equipo técnico durante el período septiembre 2009 y marzo 2010. Esta propuesta incorpora algunas lecciones aprendidas de las reformas agrarias latinoamericanas y de otros países del mundo.<sup>8</sup>

El equipo técnico del Plan tierras hizo un estudio de la demanda de tierras y concluyó que “Se estima que existen 200 000 familias sin tierra, 237 000 familias minifundistas, y 552 000 familias de productores familiares, es decir, que existen 437 000 familias que no cuentan con tierra (o con muy poca tierra) y necesitarían tener un acceso a ésta, y 552 000 familias de pequeños productores familiares, que necesitarían mejorar su acceso a la tierra”, es decir cerca de un millón de campesinos sin tierra o con poca tierra.

5 Magap, *Plan de Desarrollo Integral de las haciendas del Estado*, Quito, julio 2009.

6 [http://www.cafolis.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=459&Itemid=67](http://www.cafolis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=459&Itemid=67)

7 Este espacio mixto de seguimiento y planificación de las políticas agrarias, integrado por organizaciones sociales y por funcionarios del Magap ha venido operando desde fines del 2009. En este marco han funcionado las mesas de trabajo o comisiones de tierras y de agroecología, pero mantiene un déficit importante respecto de capacitación en fortalecimiento organizacional.

8 Ver [agter.org](http://agter.org)

**Fernando Rosero** — Doctor en Sociología Rural por la Universidad de París, profesor universitario, coordinador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis ([www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)).

Para satisfacer esta demanda potencial el ministro Espinel se propuso redistribuir 2'500.000 hectáreas en el plazo de cuatro años reduciendo el coeficiente de Gini de 0.8 a 0.69<sup>9</sup>. De estas 69.000 hectáreas son tierras del Estado<sup>10</sup> y la diferencia son tierras no cultivadas o que no cumplen con la función social y ambiental, entre las cuales se cuentan las insuficientemente productivas.

El objetivo general del proyecto es el de “disminuir la inequidad en el acceso a la tierra en el Ecuador, promoviendo el acceso a la tierra de los productores sin tierra, de los minifundistas y de los productores familiares, obteniendo así un uso más eficiente de la tierra” para beneficiar a “familias jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, familias sin tierra o con poca tierra y miembros de nacionalidades y pueblos” indígenas, montubios y afro-ecuatorianos.<sup>11</sup>

En este contexto el Plan Tierras se propuso distribuir los predios de las instituciones del Estado, titular los territorios indígenas, crear un Fondo de Tierras para la compra o adjudicación, iniciar procedimientos de expropiación de tierras en áreas priorizadas, implementar un sistema de catastro de grandes propiedades rurales, titulación de las tierras catastradas, consolidación parcelaria que permitan contar con predios económicamente viables, apoyar a quienes reciben la tierra mediante el desarrollo de actividades productivas, y proponer una nueva legislación agraria que incorpore los cambios de paradigma propuestos en este Plan a un costo de 38 millones de dólares.

### La nueva Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria: entre la titulación y la redistribución de tierras

Para la ejecución de este programa el equipo del Plan Tierras propuso la conformación de una Unidad Operativa dependiente de la Subsecretaría de Fomento de la Producción del Magap. A fin de atender la necesidad de la reforma institucional de este ministerio y la demanda campesina por la transformación del Instituto Nacional de Desarrollo

9 El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución de factores representando uno la mayor desigualdad y cero la equidad. En Ecuador este indicador pasó de 0.86 en 1954 a 0.85 en 1974 y 0.80 en el 2.000, siendo uno de los más altos de América Latina y del mundo.

10 Según una publicación reciente del diario el Expreso el Estado tiene 249 predios con una superficie de 95.036 hectáreas. Probablemente la diferencia entre el dato inicial del documento del Plan Tierras de enero del 2010 y éste se debe a que el registro de tierras del Estado fue completado en los últimos meses.

11 Plan Tierras, Magap, 2010.

Agrario, INDA, el presidente publicó, el 28 de mayo 2010, el Decreto Presidencial 373, mediante el cual suprimió el INDA, creó la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y transfirió al Magap las competencias y obligaciones del INDA.

El nuevo subsecretario de Tierras y Reforma Agraria recibió una herencia compleja y conflictiva del INDA por todas las irregularidades en las adjudicaciones y legalizaciones pero además por la necesidad de deshacerse de personal involucrado en actos de corrupción o porque simplemente ya no respondían a las necesidades de la nueva política agraria.

Como puede verse en el cuadro número uno los trámites de titulación se paralizaron en mayo pero fueron retomados de inmediato en junio. Durante el período junio-diciembre se legalizaron el 79% de hectáreas tituladas en el año, destacando el mes de diciembre en el cual se legalizaron 7.142 predios de una superficie de 139.613 hectáreas. El total de 418.658, 92 hectáreas tituladas en 2010 superó las 250.000 hectáreas anuales previstas en la programación cuadrienal del Plan Tierras.

Sin embargo hay un déficit importante en la redistribución de tierras pues esta se limitó a 2.881, 03 hectáreas -entregadas a 2.212 beneficiarios- frente a la meta anual de 5.000 hectáreas previstas por el mismo Plan Tierras y más aún en relación a las 95.036 hectáreas de los 249 predios de las instituciones del Estado según el registro correspondiente actualizado hasta fines del año pasado.<sup>12</sup>

Nótese en el cuadro número dos que 5 de los 6 predios intervenidos son estatales y uno de tierras comunales. Este último es sin duda el más importante pues tiene una superficie de 2.000 hectáreas lo que representa el 69% del área entregada en el 2010.

En principio todos los campesinos participantes en el Plan Tierras cuentan con el apoyo de proyectos asociativos de carácter integral, sin embargo hasta la fecha solamente dos están en curso por el retraso en los trámites de la Subsecretaría de Fomento Productivo responsable de este tipo de proyectos.

La pregunta por las causas de estas limitaciones en el proceso de redistribución de la tierra lleva a considerar el rol de los representantes del

12 Diario Expreso, Guayaquil, martes 25 de enero 2011. Según esta fuente “El año pasado el régimen en un acto político que buscaba apalancar la presencia campesina en las tierras de la banca cerrada, entregó garantías de posesión sobre 23 predios, aproximadamente 13.727”. Probablemente la diferencia en las cifras se debe a que en esta última se confunde las titulaciones con la entrega de tierras en el marco del plan de redistribución de tierras del Estado.

agro-negocio ubicados en puestos estratégicos del gobierno, el peso de la burocracia tradicional resistente a la nueva política de soberanía alimentaria y al cambio generacional, la falta de definición de procesos y procedimientos administrativos hasta junio 2010, y las trabas burocráticas a los procedimientos administrativos del Plan, la demora en la contratación del personal, y la falta de infraestructura, equipos y logística para la movilización de los técnicos. A estos factores se suma la falta de coordinación con la Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA, y las trabas generadas por el Poder Judicial a procesar los juicios contra los banqueros quebrados propietarios de predios rústicos a ser intervenidos en el nuevo proceso de reforma agraria, como lo afirmó Rodrigo Collahuazo, dirigente de la Confeunassc-CNC, en la reunión de la Mesa de Políticas Públicas realizada el martes 18 de enero 2010.<sup>13</sup>

El modelo de gestión del proceso de reforma agraria presentado por el ministro Espinel en octubre 2010 al presidente Correa y a las organizaciones sociales busca financiar el proceso mediante el pago de la tierra por parte de los adjudicatarios mediante créditos del Banco Nacional de Fomento. Para ello hace una proyección de ingresos y capacidad de pago a partir de los ingresos netos generados por unidades de producción agroecológicas de reproducción ampliada, olvidando que para ello se requiere de riego, de suelos re-ponteciados (lo cual toma al menos 4 años de fertilización orgánica), de apoyo técnico y de mercados permanentes, condiciones excepcionales para los pequeños productores de alimentos en Ecuador. Pero sobre todo, dicho modelo fue construido bajo la hipótesis de un apoyo directo del BNF, situación que no se ha producido por la oposición tenaz de su Directorio, compuesto por viejos cuadros vinculados a la partidocracia y a las cámaras, quienes han aducido la falta de fondos y la necesidad de que los campesinos beneficiarios de la reforma agraria cumplan con todos los requisitos de crédito exigidos por el sistema financiero internacional en cuanto a garantías, tasa de interés y, de manera especial, el 20% de contraparte exigido por la Superintendencia de Bancos. Este último requisito ha frenado el proceso de entrega de tierras pues obviamente los productores familiares y sus organizaciones no cuentan con ahorros tan altos y menos aún cuando están obligados a pagar el precio de la tierra.

13 Se trata de un foro de reflexión y deliberación de políticas públicas, especialmente de soberanía alimentaria y economía popular solidaria, que agrupa a las principales organizaciones sociales del país y que viene operando desde abril 2006. Ver [www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)

Cuadro 1. Número de Títulos De Propiedad y Superficie Adjudicados por el ex Inda en el Año 2010

Mes	Nº Predios	%	Superficie (ha)	%
Enero	980	4%	3238,13	1%
Febrero	541	2%	44648,71	11%
Marzo	2049	8%	7198,04	2%
Abril	3765	15%	32502,33	8%
Mayo	0	0%	0	0%
Junio	3431	14%	107111,17	26%
Julio	815	3%	558,26	0%
Agosto	0	0%	0	0%
Septiembre	1563	6%	19342,16	5%
Octubre	2905	12%	59936,12	14%
Noviembre	2066	8%	4510,49	1%
Diciembre	7142	28%	139613,51	33%
Total	25257	100%	418658,92	100%

Fuente: Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Rendición de cuentas período 2010, Quito, enero 2011.

Para dotar de fondos propios al proceso de reforma agraria el Directorio el Banco Central del Ecuador, BCE, está estudiando utilizar papeles viejos de la Corporación Financiera Nacional, CFN, pero para ello considera necesario hacer importantes reformas al modelo de gestión propuesto en octubre pasado. En esta misma perspectiva el BCE está analizando el recurso a los fondos de garantía de la CFN para facilitar los créditos a los pequeños productores agrícolas, ganaderos, pesqueros y artesanales.

### Un debate a medias

Al iniciar el 2010 la sociedad civil ecuatoriana se mostró muy esperanzada en la concreción de avances en el proceso de distribución de la tierra. Las organizaciones campesinas e indígenas, de montubios, pescadores artesanales y recolectores, así como las organizaciones de mujeres, de jóvenes, de consumidores y de centros de desarrollo plasmaron su entusiasmo en el encuentro del 4 de febrero por la soberanía alimentaria y la revolución agraria. La declaración de 2010 como año de la soberanía alimentaria, suscrita por más de 70 organizaciones sociales, incluyó precisamente la reivindicación por

**Cuadro 2. Proyectos entregados a asociaciones**

Predio	Beneficiarios % (Familias)	Superficie (ha)%	Tipo de Inversión	Modelo Productivo
La Burrera	360 16%	251,33 9%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
San Mateo	456 21%	24,7 1%	Predio Estatal	Vivienda Rural y Huertos Comunitarios
La Bélgica	128 6%	94 3%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
Gral. Plaza	244 11%	202 7%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
Caimito	800 36%	2000 69%	Tierras Comunales	Proyecto Asociativo Integral
El Tablón	224 10%	309 11%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
<b>Total</b>	<b>2212 100%</b>	<b>2881,03 100%</b>		

Fuente: Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Rendición de cuentas período 2010, Quito, enero 2011.

la tierra y los territorios, la necesidad de formular la política de tierras y de elaborar participativamente la ley de tierras en coordinación con la en ese entonces Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA, y actualmente Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA.

A lo largo del 2010 se realizaron varios eventos nacionales e internacionales sobre reforma agraria, tierra y territorios por convocatoria del de las organizaciones campesinas indígenas, del Colectivo Agrario y de la CNSA. En estos espacios se expuso las experiencias de Brasil, Bolivia, Colombia, México y Ecuador con énfasis en las limitaciones de la reforma agraria de mercado y de los fondos de tierras, la reconcentración de la tierra, y el fraccionamiento de las parcelas campesinas.

Los primeros días de septiembre circuló públicamente la propuesta de Ley de Tierras elaborada por Sistema de Investigación de la Problemática Agraria de Ecuador, SIPAE, plataforma de varios centros de investigación adscrita a la Facultad de Agronomía de la Universidad Central del Ecuador. Este estudio fue realizado a pedido de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional y con el apoyo del Programa Mundial de Alimento, PMA, que facilitó los fondos para el pago de los consultores.

El presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea manifestó su desacuerdo con la definición de latifundio a las propiedades de 500 hectáreas o más y el financiamiento del Fondo Tierras por medio del Presupuesto general del Estado, y solicitó a SIPAE hacer los reajustes correspondientes para presentar el anteproyecto al Comité de Administración de la Legislatura, CAL. Para evitar un procedimiento corto no participativo, como el que se dio en la propuesta de Ley de

Recursos Hídricos, el SIPAE difundió públicamente el anteproyecto de marras.

Esta propuesta fue mirada con simpatía por parte de las organizaciones sociales pero ninguna la apoyó expresamente por considerar que había sido realizada sin la participación de las organizaciones campesinas e indígenas y porque levantó fuertes resistencias de parte de los gremios de propietarios y de algunos sectores del gobierno, incluyendo algunos funcionarios comprometidos con la redistribución de la tierra.

Las ricas deliberaciones e intercambios iniciados ente las organizaciones sociales no dieron lugar, como se esperaba, a un debate a nivel nacional pues algunos dirigentes de las organizaciones sociales, los portavoces oficiales y, por supuesto, los representantes de las cámaras centraron sus opiniones sobre el criterio de extensión para definir las tierras expropiables. Mientras los gremios de propietarios salieron a defender las propiedades de más de 10.000 hectáreas en aras de la productividad y producción para la exportación, en las organizaciones sociales se abrió una suerte de remate al menor postor en la cual era considerada más revolucionaria la organización que pujaba por la definición latifundio con un piso menor. Algunas organizaciones propusieron 300 hectáreas y algún dirigente aseguró que en la Sierra las propiedades de más de 100 hectáreas ya son haciendas expropiables.

En todo caso, el debate sobre la ley de tierras abortó y puso en evidencia la falta de intelectuales orgánicos de los grandes propietarios y sus gremios pues en algunos casos sus voceros mostraron la incapacidad de articular más de dos ideas. Pero esta brevísima escaramuza reveló también las limitaciones de los dirigentes de algunas organizaciones sociales para plantear el tema de la tierra en

profundidad y, por cierto, para manejar algunos indicadores elementales.

### La multiplicación de anteproyectos de Ley de Tierras

En este contexto aparecieron dos anteproyectos de ley adicionales. El de un pequeño grupo de abogados del Magap y el elaborado por el abogado costeño José Santos Ditto. Para facilitar la lectura y procesamiento de las tres propuestas de ley el equipo jurídico del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis, elaboró un estudio comparativo, de carácter técnico jurídico, sobre los tres proyectos, los orígenes de sus conceptos y las proyecciones en la nueva época. La difusión de este documento fue bien recibida por las organizaciones sociales y los funcionarios involucrados en programas de redistribución de la tierra porque puso en evidencia los avances y limitaciones de las tres propuestas y señaló el camino a recorrer en la formulación de una nueva ley de tierras en un contexto de globalización de la economía, de mundialización de la cultura, de inflexibilidad de la frontera agrícola ecuatoriana, de cambio climático y de necesidad de avanzar en la construcción de la centralidad de la agricultura familiar campesina, como ya se ha hecho en Suiza por ejemplo.

Posteriormente aparecieron en el escenario político dos propuestas más: la de la organización Tierra y Vida en la cual, bajo forma de decreto presidencial, se sugieren algunas medidas para agilizar la entrega de las tierras que fueron propiedad de los banqueros corruptos y que hacen parte del Fideicomiso no más impunidad. Por su parte, el movimiento Pachakutik, a través del legislador indígena de Chimborazo, Gerónimo Yantalema, ha puesto en circulación un anteproyecto de ley de corte más radical que el de Sipae, en el que se pone por delante la construcción de un Consejo Plurinacional e Intercultural con la participación de los representantes de los pueblos y nacionales indígenas, de montubios y negros del país.

Extraoficialmente en diciembre se conoció que una Comisión Interministerial - compuesta por Senplades, la Secretaría de Pueblos, el Ministerio de Coordinación de la Política- está elaborando una sexta propuesta de anteproyecto de ley.

En este contexto, las organizaciones campesinas e indígenas de Chimborazo y algunas organizaciones nacionales como la Confeunassc-CNC resolvieron en el encuentro de Riobamba - realizado a mediados de diciembre 2010 - elaborar una nueva propuesta de anteproyecto de ley a ser presentada a la Asamblea Nacional con el respaldo de

alrededor de 30.000 firmas para que sea procesada bajo la modalidad iniciativa popular normativa. Se trata de una iniciativa innovadora sustentada en los artículos 61.3 y 103 de la Constitución y en los artículos 5 y 7 de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social. Esta propuesta busca la sensibilización y concientización de la población y la elaboración de la nueva ley de tierras con un amplia participación de campesinos, indígenas, montubios, afro-ecuatorianos, pescadores artesanales, y recolectores, pero también de consumidores urbanos organizados para la comercialización alternativa y la capacitación en las nuevas políticas alimentarias.

### Reflexiones sobre la viabilidad del cambio de la tenencia de la tierra

La diversidad de anteproyectos de ley no es nueva en los procesos de reforma agraria en Ecuador. Las leyes de Reforma agraria de 1964 y de 1973 fueron el resultado de la correlación de fuerzas en las que se presentaron 6 y 7 propuestas de ley por parte de las cámaras, de los partidos políticos tradicionales, de los legisladores de la época y también de las organizaciones campesinas.<sup>14</sup> Lo que es nuevo es que por primera vez en la historia del país, los anteproyectos de ley son presentados por fuerzas de izquierda de diferente signo, los agroexportadores carecen de intelectuales orgánicos propios y hacen pasar sus intereses a través de unos pocos funcionarios de gobierno vinculados al agro-negocio.

La Ley de Reforma Agraria de 1964 fue el resultado de un proceso de larga duración iniciado en Cayambe en los años 20, empujado por la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, desde su conformación en 1945, y marcado por la presencia de “un reguero de conflictos de tierra” a comienzos de los años sesenta. Así mismo no es posible entender la Ley de Reforma Agraria de 1973 sin la presencia de las luchas de los aparceros de las tierras arroceras de la cuenca del río Guayas a fines de los sesenta y de las movilizaciones de los campesinos indígenas de la Sierra que marcaron la creación de Ecuarrunari en 1972. Si bien el levantamiento indígena de 1990 estuvo sustentado en más de 100 conflictos de tierras, especialmente de las provincias de la Sierra, la dirigencia indígena accedió a suscribir un “acuerdo histórico” con el gobierno de Durán Ballén mediante el cual se aprobó la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1994, en la que se paralizó la

14 Rosero Fernando, *Reforma agraria y movimientos sociales en Ecuador, 1960-1977*, Tesis doctoral IHEAL-Universidad de París III Sorbona Nueva, 1980

reforma agraria, se criminalizó las “invasiones”, se facilitó la reconcentración de la tierra y la división de las tierras comunales.

En la actualidad la demanda potencial de tierras identificada por el Plan Tierras no acaba de pasar al acto en los territorios rurales por la falta de articulación local entre los trabajadores agrícolas y los campesinos sin tierra de diferentes organizaciones regionales y nacionales<sup>15</sup>, y por la ausencia de una movilización nacional que presione por la distribución de la tierra.

La presión por la tierra urbana es consecuencia de la migración campo-ciudad y de las limitaciones de las municipalidades de las grandes ciudades del país en la provisión de servicios públicos. Esta situación ha sido aprovechada por los “traficantes” de tierras que han jugado con las ilusiones de la gente para lograr una vivienda digna. Como lo afirman algunos dirigentes de organizaciones sociales la respuesta draconiana de algunos funcionarios del ejecutivo bajo el concepto de “invasión de tierras”<sup>16</sup> llama la atención por el recurso a un instrumento creado por las élites guayaquileñas en los años 70 y porque podría adquirir el carácter de símbolo premonitorio de lo que podría suceder si en el campo se generalizan las “recuperaciones” o “tomas” de tierras por parte de las organizaciones sociales.

En este contexto, las organizaciones sociales - especialmente las campesinas e indígenas - ya han mostrado su interés por articular las movilizaciones locales y puntuales por la tierra a un gran movimiento nacional sin caer en la oposición y el golpismo. Actualmente la iniciativa de las políticas agrarias, particularmente de la política de tierras, está en manos del gobierno. Para que se realice

15 Según el artículo del diario Expreso, en la actualidad hay 250 organizaciones de campesinos, indígenas, montubios y afro-ecuatorianos inscritas en el Plan Tierras. Sin embargo, en la actualidad no existe una movilización campesina como la de los años 60, 70 y 90. Según los dirigentes campesinos e indígenas consultados esta limitación obedece a la mayor penetración de las relaciones salariales y del comercio capitalista en el campo, a la migración hacia ciudades del país del exterior y la consiguiente incidencia de las culturas urbanas. A estos elementos se añade la división entre las cúpulas de las organizaciones campesinas e indígenas nacionales y la presencia de “traficantes de tierras” que fomentan las tensiones y conflictos entre las organizaciones interesadas por un predio.

16 El concepto de invasión fue acuñado por las élites guayaquileñas en los años 70 para defender el control de la tierra urbana mediante la criminalización de los movimientos sociales para la recuperación de las tierras de los barrios marginales de Guayaquil. La respuesta de las organizaciones urbanas fue contundente al rechazar el nuevo adjetivo y afirmar categóricamente “no somos marcanos, somos ecuatorianos con derecho a una vivienda digna”. El concepto de “invasión” e “invasor” se convirtió en institución jurídica aplicable en territorios rurales en 1979 con la aprobación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario del Triunvirato Militar. Este instrumento de represión fue reiterado en la Ley de Desarrollo Agrícola de 1994 y se ha convertido en la actualidad en una noción usualmente utilizada por los medios, los jueces y algunas autoridades del ejecutivo, incluyendo antiguos activistas de los movimientos sociales.

la distribución de las tierras es indispensable la construcción de una plataforma amplia que incluya a todos los productores, transformadores y consumidores de alimentos del campo y de la ciudad. Así como la soberanía alimentaria es un asunto de todos, la nueva reforma agraria será de todos los actores sociales y políticos o simplemente no será en los tiempos de Correa.

Pero sin bien la movilización social es clave no es menos importante la revisión de los aspectos técnicos de la reforma agraria, la cual implica una normativa clara sobre la afectación de tierras, la sustentabilidad interna del modelo de gestión, el financiamiento del proceso por parte del Presupuesto General del Estado, PGE, y de la Banca Pública, particularmente del Banco Nacional de Fomento que requiere, de manera urgente, la conformación de un nuevo directorio que abra paso a las propuestas del Magap. Este proceso implica además la reingeniería de los procesos del Plan Tierras y de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria en la que se potencien las nuevas tecnologías de información y comunicación, y se capacite en la práctica a los funcionarios públicos participantes en gestión pública y en fortalecimiento organizacional. 

#### Bibliografía utilizada

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República, Montecristi, 2008.
- Asamblea Nacional Constituyente, Mandato Agrario, Montecristi, 2008.
- Cafolis-Mesa de Políticas Públicas, Ley de tierras. Estudio comparativo, Cuaderno número 5, octubre 2010.
- Comisión Nacional de Legislación y Fiscalización, Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, Quito, 2009.
- Expreso, Plan tierras es el cuello de botella para el régimen, Guayaquil, martes 25 de enero 2011.
- Magap, Plan de Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado, Quito, julio 2009.
- Magap, Plan tierras, Quito, enero 2010.
- Magap, Proyecto de ley de uso y acceso a las tierras, Quito, 22 de junio 2010
- Magap, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Rendición de cuentas período 2010, Quito, enero 2011
- Ramón Espinel, La multifuncionalidad de la agricultura familiar, video Agter, [http://www.cafolis.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=459&Itemid=67](http://www.cafolis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=459&Itemid=67)
- Rosero Fernando, Reforma agraria y movimientos sociales en Ecuador, 1960-1977, Tesis doctoral IHEAL-Universidad de París III Sorbona Nueva, 1980
- Santos Ditto, José, Ley de uso y acceso equitativo a la tierra rústica (proyecto), Quito, 3 de agosto 2010.
- Sipae, Propuesta de anteproyecto de ley general de tierras, Quito, julio 2010.
- Unión de Organizaciones de Pequeños Agricultores Autónomos de la Costa Tierra y Vida, Propuesta de decreto preparado por la Unión Tierra y Vida, Guayaquil, 15 de septiembre 2010
- Yantalema, Gerónimo, Cuadro comparativo de la Ley de Tierras, Riobamba, diciembre 2010.

## El agua en Ecuador: dos visiones contradictorias

Humberto Cholango

El agua es un elemento vital para el desarrollo de la humanidad y para la construcción de civilizaciones, pero también puede ser uno de elementos usados como medio de explotación a los pueblos.

En estos momentos alrededor del mundo existe una situación crítica por el acceso al agua. Un total de 2500 millones de personas en el planeta carecen de acceso al agua y a los servicios básicos, según el Instituto Internacional sobre Agua de Estocolmo, cifra que podría duplicarse para el año 2075.

No obstante la magnitud de esta catástrofe humana, algunas estimaciones sostienen que el agua como negocio mueve alrededor de 300.000 millones de dólares por año y experimenta un crecimiento constante de las empresas transnacionales prestadoras del servicio especialmente en las grandes ciudades del mundo.

Este es un resultado del modelo económico neoliberal que sitúa en el mercado a los recursos naturales y entre ellos al agua, recursos que son demasiado importantes para el sostenimiento de la vida y el desarrollo de las naciones. La privatización del agua es un componente más del modelo capitalista vigente, que profundiza los problemas ambientales y empeora las condiciones de vida de la humanidad.

#### El conflicto del agua en Ecuador

En el caso ecuatoriano, desde tiempos de la colonia y especialmente en la etapa republicana, el agua y la tierra fueron concentrándose en manos de los propietarios de las grandes haciendas, mismas que en muchos casos estaban dedicadas a la producción extensiva y al monocultivo. Simultáneamente, no se construyeron normas e instituciones

que regulen, planifiquen y hagan posible el acceso equitativo del agua y de los recursos naturales en general.

En 1972 se aprobó una nueva Ley de Aguas y entonces el Estado recuperó la potestad de controlar y regular los recursos hídricos, una suerte de nacionalización del agua. No obstante, la nueva ley no facilitó la redistribución del agua ni el acceso equitativo al recurso. Por el contrario, abrió las puertas de par en par para que los grandes dueños de la tierra legalicen su tenencia del agua, consolidándose la concentración del recurso en manos de los mismos grupos dueños de los medios de producción.

Así mismo, la ley de 1972 favoreció en la distribución del recurso a las haciendas ubicadas en los sectores de planicie, o a las tierras con menos del 12% de gradiente, facilitándoles la utilización del agua para el riego pero dejando a un lado a las poblaciones indígenas y campesinas que por lo general están ubicadas en terrenos con graves pendientes, tierras muchas veces erosionadas. La ley de 1972 fue, entonces, concebida para proteger a los grupos de poder.

En resumen, la ley de 1972 respondió a la concepción técnica oficial y a la presión de los grupos económicos que son grandes dueños de tierra agrícola, por lo que los sistemas de riego que se construyeron a partir de entonces sirvieron solamente para incrementar la producción de tierras planas, en su mayoría haciendas ubicadas en la Costa y la Sierra. Esos sistemas de riego se construyeron con créditos internacionales que endeudaron al Estado y que han sido pagados por todo el pueblo. Estas políticas hídricas fueron acordes con los lineamientos del Banco Mundial que promovía la implementación de todo un sistema de economía neoliberal.

Humberto Cholango — Dirigente indígena quichua de ECUARUNARI.

## La propuesta del movimiento indígena en Montecristi

La propuesta del movimiento indígena en la Asamblea Constituyente de Montecristi pretendía resolver los problemas estructurales del sector agrario, que tienen causas políticas y económicas. Se propuso cambiar radicalmente la política de manejo y control del agua, mediante la democratización de los espacios de toma de decisiones. Se planteó cambiar la concepción mercantil del agua, y fortalecer el derecho humano a la vida. Por lo tanto, se enfatizó en la participación y en la capacidad de decidir sobre las políticas del agua de los sectores indígenas y campesinos del país.

Dentro y fuera de la Asamblea Constituyente empezaron a confrontarse dos concepciones: la tradicional sobre el recurso y la que defendía el agua como un derecho humano fundamental, postura encabezada por las organizaciones indígenas, campesinas y las juntas de agua. Los sectores conservadores inmersos en Alianza País defendían en Montecristi los intereses particulares del negocio del agua. Así, alrededor del tema del agua se enfrentaron dos modos de entender el mundo y la vida, una visión de los indígenas y de los sectores sociales que defendían el derecho humano fundamental al agua, así como la recuperación del control social sobre el recurso, y la visión de los empresarios que consideran al agua como un recurso más en el mercado.

El resultado de esa confrontación fue positivo: en la nueva Constitución están sentados los principios fundamentales sobre el agua. Alberto Acosta, ex Presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi dice al respecto: “El agua no puede ser vista como un negocio. El agua es un derecho humano fundamental. Por eso (la Constitución) no se circunscribió exclusivamente a impedir la privatización del agua, sino que fue explícita al propiciar la desprivatización del recurso. De esto se deriva la prohibición de todo tipo de venta de derechos o permisos de uso, no se diga de concesiones que conducen al acaparamiento del agua por parte de unos pocos en desmedro de las mayorías”.

Esto ayudó a superar la visión mercantil que mira al ser humano como un cliente, y da valor solamente a quienes pueden pagar por un servicio. En la Constitución de Montecristi se declaró que el agua es un patrimonio nacional, pensándose a largo plazo y en las futuras generaciones, liberando al agua de las presiones cortoplacistas del mercado y la especulación. Dos años después Naciones Unidas reconoció al agua como un derecho humano fundamental.

Para conseguir esos logros se contó con una gran participación social y movilización indígena, campesina y de las juntas de agua, sujetos unidos por la defensa del agua, esto sin menospreciar el trabajo de muchas otras organizaciones y personas, todo lo cual permitió consolidar una posición vigorosa que posibilitó el construir la propuesta de Ley de Recursos Hídricos para el BUEN VIVIR.

Después de Montecristi el reto es que las disposiciones constitucionales sobre el agua, así como otras relacionadas con el Estado Plurinacional, el Buen Vivir, los Derechos de la Naturaleza y demás logros históricos sean defendidos como conquistas de la sociedad. Desgraciadamente estos no fueron asumidos como logros propios por los sectores sociales, que no lograron diferenciar los problemas con el gobierno y los avances constitucionales. También afloró una suerte de confianza en el gobierno, creyéndose que éste por sí mismo cumpliría lo que manda la Constitución.

Alberto Acosta dice al respecto: “No se puede asumir como que la Constitución por sí sola va a resolver todos los problemas. No se puede creer que el gobierno cumplirá con todo lo aprobado en la Constitución. Se debe entender que la Constitución representa una caja de herramientas para construir la democracia. Y para que esas herramientas cumplan su cometido hay que saber utilizarlas”.

Por desgracia, los movimientos sociales, indígena y campesino no están utilizando los derechos consagrados en la Constitución como herramientas, ni siquiera han asumido la tarea de socializar esos derechos entre las bases.

### Después de Montecristi ¿qué?

El agua es uno de los temas más sentidos en las comunidades indígenas, pues ellas viven en carne propia las consecuencias de una distribución inequitativa del recurso. En el Ecuador el 1% de la población controla el 64% del agua, y el 86% de indígenas y campesinos solo acceden al 13% del agua. Por esto se elaboró la propuesta de Ley de Recursos Hídricos para el Buen Vivir en talleres con comunidades, organizaciones campesinas y juntas de agua.

La propuesta de Ley de Recursos Hídricos del movimiento indígena tiene la intención de transformar la inequidad y el acaparamiento del recurso en el país. Se sustenta en principios básicos que constan en la Constitución. La base fundamental de la propuesta son los **DIEZ MANDAMIENTOS PARA EL BUEN VIVIR** que planteó ECUARUNARI y la CONAIE al país:

1. **El agua es un bien nacional de uso público.** Es un bien para la existencia de la vida humana y la naturaleza. La subsistencia de los pueblos depende del acceso y manejo del agua, de lo cual el Estado es su garante. Por esto el agua es un bien público y un sector estratégico que no puede ser privatizado ni acaparado.
2. **El derecho humano al agua.** Para que este derecho se lleve a la práctica hay que revisar todas las concesiones de agua que impliquen lesión a ese derecho humano, como el acaparamiento y monopolio del recurso, o las prácticas que incumplan con la prelación establecida en la Constitución.
3. **Exigibilidad del derecho.** El derecho humano al agua debe ser de aplicación directa e inmediata tal como ordena la Constitución, su cumplimiento y regulación no deben subordinarse a ninguna otra norma legal, y el Estado y los funcionarios judiciales tendrán que tramitarlo de manera urgente y prioritaria.
4. **Gratuidad de un mínimo vital del agua de uso doméstico y de riego para la producción de alimentos.** El Estado debe garantizar ese mínimo, que para el consumo humano será de 40 a 60 litros por persona al mes; para el riego un máximo de 5 ha en la Sierra, 10 ha en la Costa y 20 ha en la Amazonía.
5. **Democratización de la gestión del agua.** La nueva institucionalidad que regule y maneje el agua debe ser democrática y la gestión debe ser una responsabilidad compartida entre el Estado y los pueblos.
6. **Riego comunitario.** La Constitución reconoce a las comunas, pueblos y nacionalidades como sujetos del Estado. Reconoce también sus derechos a conservar y desarrollar sus estructuras socio-organizativas y el ejercicio de su autoridad. Los derechos colectivos garantizan la conservación de las tierras comunitarias, el control territorial y el derecho a la consulta previa, libre e informada. El Estado está obligado a proteger y fortalecer las



formas comunitarias de manejo del agua, respetar sus instancias territoriales y su autoridad, así como promover su participación en la institucionalidad que regule el manejo de este recurso.

7. **Redistribución del agua.** Estricto respeto a la prelación establecida en la Constitución: (i) Consumo humano, (ii) Uso para el riego destinado a la producción para la soberanía alimentaria. (iii) El cuidado de la naturaleza. Luego podrá utilizarse el agua para otros fines. Esto debe estar manifestado en la ley.

8. **Manejo de páramos y fuentes de agua.** Esta tarea estratégica no puede estar en manos privadas, ni ser responsabilidad de los usuarios. Debe haber una política de Estado sobre el manejo de las fuentes de agua; su planificación debe ser democrática y participativa, y contar con la intervención directa de las comunidades y organizaciones sociales. El manejo de los páramos debe estar financiado por el Estado, no puede estar financiado únicamente por el cobro de tarifas de mantenimiento a los usuarios. Este cobro debe

obedecer a criterios de rentabilidad económica, sin perjudicar a los pequeños productores, ni a las familias indígenas y campesinas.

9. **Institucionalidad.** La institucionalidad del agua debe organizarse democráticamente mediante un cuerpo colegiado en los distintos niveles (nacional, regional, local). Se propone la conformación del Consejo Plurinacional del Agua, instancia para la organización, regulación y manejo del agua.
10. **Creación del Fondo Nacional del Agua y el Instituto de Gestión Comunitaria e Integral del Agua.** El Fondo tendrá por objetivo invertir en infraestructura y obras de riego y manejo del agua para consumo humano. Será administrado por el Instituto, que se conformará de manera descentralizada con las entidades comunitarias de administración del agua. Esta institución marcará los límites de las capacidades de los gobiernos municipales respecto del agua para consumo humano y de los gobiernos provinciales para el agua de riego.

## El debate de la Ley de Recursos Hídricos

En el debate de la Ley de Recursos Hídricos el movimiento indígena se enfrentó con el gobierno, mediante movilizaciones y debates abiertos a la sociedad en general, denunciando la injusta distribución del agua y demandando la desprivatización del recurso que sigue en manos de empresas particulares. Hubo un serio enfrentamiento con el gobierno y los sectores que están concentrando y acaparando el agua. Hasta ahora está en suspenso la aprobación de la ley pues no se llegó a acuerdos en los puntos fundamentales, a pesar de las mesas de diálogo.

En esa coyuntura se demostró la enorme influencia en el seno del gobierno, del sector empresarial vinculado al agua. Recordemos la presión y cabildeo de INTERAGUA, cuyos intereses fueron defendidos no solo por representantes propios que rondaban la Asamblea Nacional, sino también por algunos asambleístas de Alianza País y altos funcionarios del gobierno. Estos grupos de interés lograron inclusive ampliar sus concesiones antes de que se apruebe la ley. Recuérdese también como el Municipio de Guayaquil y las empresas negociaron lo suyo en lugar de hacer propuestas integrales para el país. De su parte, el gobierno demostró que puede acordar con esos grupos de interés sin mayores dificultades, siempre y cuando no se ponga en duda la autoridad presidencial en la Secretaría Nacional del Agua. Así, los grupos de poder frenaron la desprivatización del agua de manera silenciosa.

El debate de la Ley de Recursos Hídricos demostró también que esa controversia fue un episodio más del distanciamiento entre el gobierno y el movimiento indígena, que gira alrededor del modelo de Estado que se está implementando. Pablo Ospina dice al respecto: “El modelo de Estado impulsado por Alianza País insiste en que la racionalidad, coherencia y fortaleza del Estado radica en reforzar el presidencialismo, (en cambio) las

organizaciones sociales buscan reforzar la participación de los representantes de la sociedad organizada en la toma de decisiones”.

En el debate, la SENAGUA planteó aumentar los poderes de la Autoridad Única, y que el Consejo Plurinacional sea un ente de planificación mas no de toma de decisiones. El gobierno no quiere construir el Estado con la sociedad organizada. Citamos nuevamente a Pablo Ospina: “El debate no era solo la privatización del agua, sino el modelo de decisión, por eso hubo confusión al clarificar los puntos de la controversia”.

Es necesario buscar una salida a la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos desde las organizaciones indígenas, dentro del modelo de desarrollo del Buen Vivir, para que ley recoja las necesidades de los sectores que se mantuvieron casi al margen durante el debate.

En estos momentos se continua preparando la Ley de Recursos Hídricos que, al parecer, no cristalizará todo lo que se declara al respecto en la Constitución: asumir al agua como un derecho humano, prohibir su privatización, crear una Autoridad Única del Agua con capacidad para asegurar la participación social en la gestión del recurso.

La consulta previa que lanzó la Asamblea Nacional ha servido para congelar el debate sobre la Ley de Recursos Hídricos en el conjunto de la sociedad, para reducir la presión social y ganar tiempo en la coyuntura, intentando neutralizar al movimiento indígena que empezaba a fortalecerse con la movilización y la construcción de alianzas sociales.

Por último, el gobierno prepara un Código del Ambiente que dejaría sin piso a los derechos de la naturaleza y del agua consignados en la Constitución. Dentro de la Asamblea Nacional y en el poder ejecutivo no se demuestra interés de cumplir con las disposiciones transitorias de la Constitución sobre la aprobación de una Ley de Recursos Hídricos, lo que implica una violación constitucional y una afectación grave a la democracia. <sup>147</sup>

## La Ley de Aguas: proyecto polémico que se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

En los últimos meses el Ecuador se ha visto envuelto en un torbellino de acontecimientos políticos y movilizaciones sociales a consecuencia de la elaboración de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Esto era de esperarse, pues al querer normar los usos del agua aparecen claramente los intereses de clase, es decir, lo que demanda cada uno de los sectores sociales y grupos económicos que tienen relación con el recurso, en función de su propio beneficio, así como su expectativa de que la ley en ciernes se incline para su lado y no para el otro.

En la Ley de Aguas de 1972 se institucionalizó la figura jurídica de las “concesiones”, que no son otra cosa que la entrega, muchas veces sin límite de tiempo, de caudales de agua básicamente a empresas privadas, para su administración, aprovechamiento y lucro, dejando a una gran mayoría de ecuatorianos –especialmente pequeños y medianos productores del campo– al margen de esa distribución y uso. Por lo mismo, la Ley de 1972 consagró la inequidad en la distribución y aprovechamiento del recurso.

Varios expertos consultados sobre los contenidos y las orientaciones de la nueva ley de aguas (proyecto gubernamental) nos han dado sus apreciaciones, que ha continuación las resumimos:

(i) En la Constitución elaborada en Montecristi se determina en varios artículos, cual es el concepto y alcance del agua. Se habla del agua como “patrimonio nacional estratégico de uso publico”, es decir, un recurso para la vida que no puede ser privatizado.

(ii) Se definen varios derechos vinculados: el derecho humano al agua, los derechos de la naturaleza, los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades respecto al agua, entre otros.

(iii) Se menciona la necesidad de eliminar la concentración y el acaparamiento del agua, y redistribuirla en términos equitativos, en orden a una



prelación de uso fijada en la misma Constitución. El agua debe ser destinada primero para el consumo humano, en segundo lugar para el riego y abrevadero de animales en función de la soberanía alimentaria, en tercer lugar para la conservación del caudal ecológico, es decir, la cantidad de agua necesaria para que el ciclo vital del recurso se reproduzca y permanezcan los ecosistemas de la naturaleza. Solamente cumplidos estos propósitos, el agua puede destinarse a las actividades productivas.

Pedro Quimbiamba—Dirigente de la FENOCIN.

## Los debates en la Asamblea Nacional

Estos conceptos fueron introducidos en el primer informe del proyecto de Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, que se analizaba en la comisión especializada de la Asamblea Nacional y que fue aprobada en primer debate.

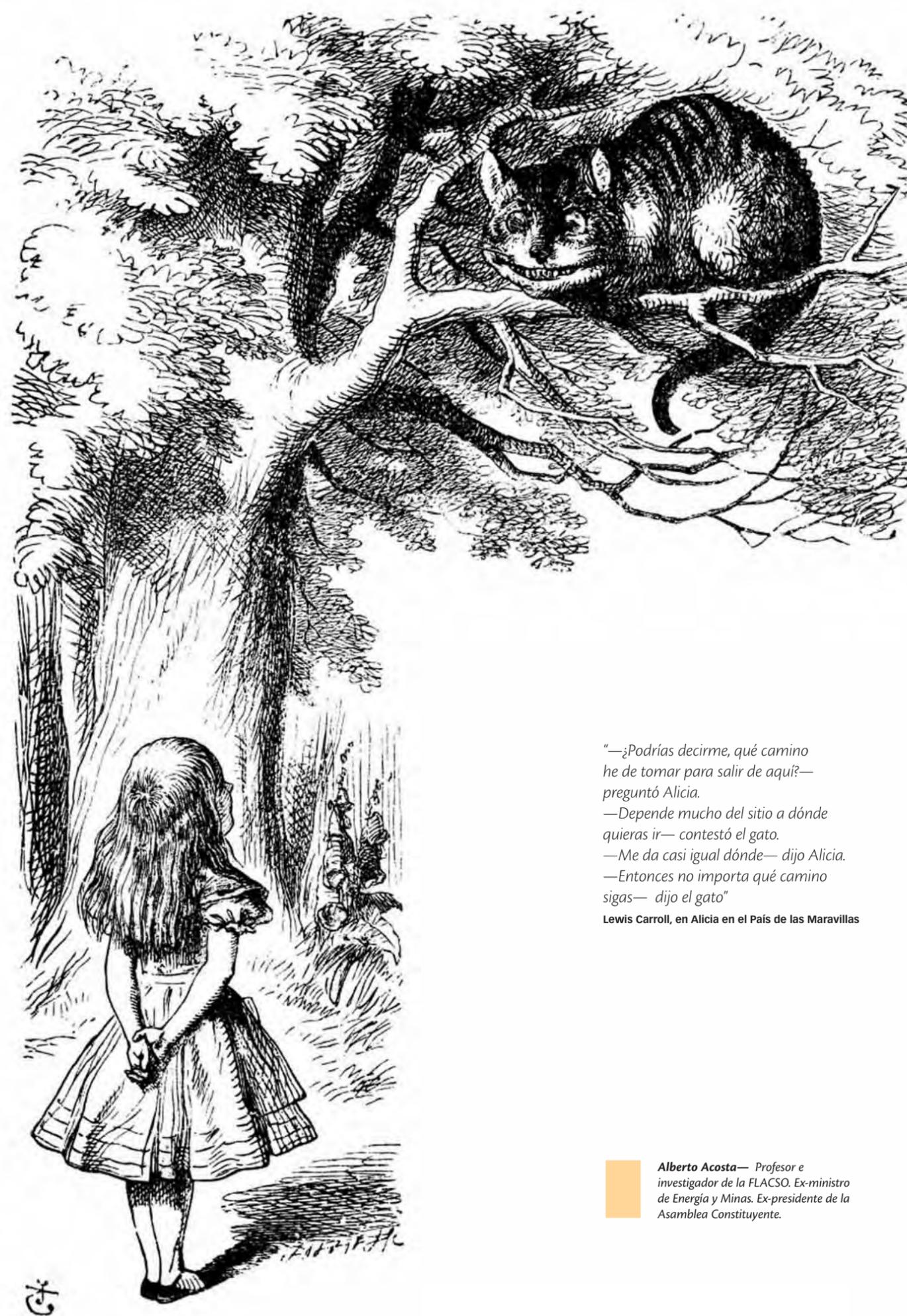
Los sectores sociales menos favorecidos, las organizaciones de campesinos, indígenas, negros, montubios, y las juntas de agua, vieron con esperanza que se abría una nueva época, al tratarse de ese modo el proyecto de ley, creyendo que al fin la norma iba a favorecerles y que la conquista de la equidad del agua estaba cerca. Desgraciadamente esto no fue así y el proyecto de ley que pasó a segundo debate en la Asamblea Nacional retrocedió en sus conceptos y definiciones.

Con el proyecto tal como devino en segunda discusión, nuevamente salían beneficiados los sectores pudientes: empresarios, camaroneros, empresas privadas que manejan el agua potable, intereses particulares que aprovechan las aguas termales, las empresas envasadoras de agua de consumo humano, los complejos turísticos, etc. Todos ellos seguirían manejando el agua, se mantendría la concentración del recurso, la privatización del agua adquiriría nuevas formas, y a la postre, la falta de equidad del agua que ha sido una realidad histórica en el Ecuador, continuaría.

En la medida que las organizaciones campesinas, indígenas, montubias y las juntas de agua presionaban para que el proyecto de ley en curso no cambiara sustancialmente, se supo que en la Asamblea Nacional no había los votos necesarios para aprobar en el pleno el proyecto en los términos que finalmente quedó elaborado. Surgió entonces la iniciativa de la Presidencia de la Asamblea Nacional, en el sentido de que antes de aprobar la ley debe hacerse una consulta pre-legislativa por mandato constitucional.

La consulta pre-legislativa es un procedimiento determinado por la Corte Constitucional para conocer los criterios de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades cuando una norma legislativa en ciernes puede afectar los derechos colectivos. Luego de consultados estos actores sociales se debería incorporar las observaciones realizadas al proyecto de ley.

En todo este tiempo, el tema de la Ley de Aguas ha permanecido en “el limbo” hasta que el proyecto sea nuevamente tratado en la Asamblea Nacional. No se conoce cuando será puesto en la respectiva agenda. Mientras tanto, ¿cuál es la posición del Presidente de la República al respecto? 



—¿Podrías decirme, qué camino he de tomar para salir de aquí?— preguntó Alicia.

—Depende mucho del sitio a dónde quieras ir— contestó el gato.

—Me da casi igual dónde— dijo Alicia.

—Entonces no importa qué camino sigas— dijo el gato”

Lewis Carroll, en Alicia en el País de las Maravillas

**Alberto Acosta**— Profesor e investigador de la FLACSO. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente.

## La reforma a la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos petroleros

Alberto Acosta

El Ecuador, luego de “la larga noche neoliberal”<sup>1</sup> requería cambios profundos y urgentes en el marco jurídico hidrocarburífero. La situación jurídica era insostenible y la urgencia de cambiarla, indiscutible. Esta conclusión se nutre del análisis de la realidad petrolera ecuatoriana y de sus perspectivas, sobre todo después de dos décadas de depredación de la institucionalidad estatal y de entreguismo a los intereses transnacionales.

La Constitución de Montecristi aprobada en referéndum el 28 de septiembre de 2008 demandó cambios sustanciales al marco jurídico hidrocarburífero, cambios que no se contemplaron adecuadamente en las reformas que analizamos a continuación.

## Una ley con visión coyuntural

La Constitución de Montecristi redefinió el papel del Estado en la explotación de los recursos naturales no-renovables. Sobre todo en los artículos 313 a 318 se abordan los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas. Se sentaron las bases para cerrar el pasado neoliberal y la sumisión a los intereses transnacionales. La meta del nuevo marco constitucional reclama un fortalecimiento del Estado y sus empresas, estableciendo aquellas excepciones que sean necesarias para contar con el apoyo complementario de inversiones privadas extranjeras o nacionales. La Constitución establece un rico régimen interpretativo que fuerza, además, a un cambio radical del modelo desarrollista y extractivista imperante. Entre los varios puntos clave del texto constitucional se estableció la necesidad de hacer realidad la soberanía energética. Este elemento fundamental debe cristalizarse en el aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles, sobre todo los renovables, algo que no se trató en las recientes reformas a la Ley de Hidrocarburos. Aún cuando se diga que ésta era una reforma exclusivamente a la Ley de Hidrocarburos, llama la atención que se siga manteniendo esa visión del sector energético donde por un lado está el petróleo y por otro la electricidad y las otras fuentes de energía.<sup>2</sup>

Otro punto medular en la Constitución de Montecristi tiene que ver con la integración. En su artículo 423 la Carta Política manda que la integración, en especial con los países de la región, sea un objetivo estratégico del Estado. Y como tal se debe impulsar una aproximación equitativa, solidaria y complementaria. Este mandato constitucional, que incorpora también la cuestión energética, debió reflejarse en el nuevo marco jurídico hidrocarburiífero. Por ejemplo, se pudo establecer un eje referencial claro que permita cristalizar un tipo especial de relaciones con las empresas petroleras estatales de la región. Más allá de la lectura de quienes

1 En 1993 se publicó el libro *La larga noche neoliberal – Políticas económicas de los 80*, de varios autores, editorial Icaria, Barcelona, España.

2 Esta visión dio lugar a la división del Ministerio de Energía en el año 2007. A partir de un enfoque reduccionista se intentó descomponer una compleja realidad como la energética en sus partes constitutivas, por un lado la electricidad y por otro el petróleo. Se perdió de vista una visión sistémica, lo que no ha podido ser subsanado por el Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, tal como se comprobó durante el estiaje de fines de 2009 y principios de 2010.

pretenden ver solo problemas en los acercamientos con los países vecinos, esta tarea implica la construcción de un modelo sólido de alianzas estratégicas con las empresas estatales de dichos países.

Para poder construir el Buen Vivir, la Constitución determina la creación de una legislación acorde con el mandato de una vida en armonía con la Naturaleza, es decir con la Pacha Mama. Así, en Montecristi se enfatizó en la puesta en práctica de los Derechos de la Naturaleza y el reconocimiento efectivo de los Derechos Humanos, incluyendo los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este sentido, se requieren procesos reales de consulta al momento de decidir sobre nuevas áreas de explotación de los recursos naturales no-renovables. Complementariamente, en el marco constitucional se garantiza (Art.57) los derechos colectivos de manera irrestricta a los pueblos no contactados. Esta definición constitucional no se

**El proyecto de Ley de Hidrocarburos presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional no fue adecuadamente analizado. Se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de renegociación contractual propuesta con una visión en extremo coyuntural.**

circunscribe exclusivamente a las zonas intangibles o a las áreas protegidas. Por ejemplo, si se detectó presencia de pueblos no contactados en la zona de Armadillo fuera del Parque Yasuní, se deben suspender todas las actividades petroleras. En el artículo 407, si bien se prohíbe la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas, se abre la puerta para la excepcionalidad a través de una solicitud que tiene que formularla el primer mandatario a la Asamblea Nacional, la que, incluso, podría abrir la puerta a una consulta popular. Estos aspectos no fueron abordados en la nueva ley.

En síntesis, en el proyecto presentado por el ejecutivo a la Asamblea Nacional<sup>3</sup>, que entró en vigencia por el ministerio de la ley, no fue adecuadamente analizado e incorporado este amplio y complejo mandato constitucional. Se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de renegociación contractual propuesta con una visión en extremo coyuntural.

3 El proyecto de ley pecó de inconstitucionalidad al abordar varias materias de modo simultáneo: la hidrocarburiífero y la tributaria, al menos. El artículo 136 de la Constitución dice al respecto: "...si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará". Esta debió ser otra razón de peso para devolver la propuesta de reforma al ejecutivo.

## La reforma hidrocarburiífero es atropellada y superficial

Antes de analizar los cambios contractuales propuestos y los resultados obtenidos en la negociación de los contratos petroleros, abordaremos algunos aspectos importantes de las reformas aprobadas.

Para la empezar, la excepción constitucional se convirtió en regla general. Es decir se abrió la puerta para contratar normalmente con empresas privadas las tareas de exploración y explotación de petróleo. Esto no difiere de la norma vigente anteriormente. Desde esta perspectiva no se dio buena cuenta de la cambiante realidad petrolera ecuatoriana.

Las reservas petroleras de Ecuador han alcanzado la cúpula de la Campana de Hubbert<sup>4</sup>, es decir hemos explotado la mitad o quizás más de las reservas existentes en el país. Cada vez serán menos las reservas disponibles. Las reservas probadas remanentes en la actualidad deben llegar a algo más de 4 mil quinientos millones de barriles.<sup>5</sup> Con la tasa de explotación actual, de 470 mil barriles diarios, tenemos un horizonte petrolero que no llegaría a los 30 años. Si consideramos que la Iniciativa Yasuní-ITT implica dejar unos 900 millones de barriles de crudo en el subsuelo, el horizonte de extracción de crudo es mucho menor.<sup>6</sup>

Un dato que hay que considerar es que en unos 15 años, Ecuador podría dejar de ser un país exportador de hidrocarburos. Por un lado las reservas son finitas. Y por otro, el crecimiento de la demanda de los derivados de petróleo aumenta de manera sostenida. Dicho esto, la construcción oportuna de una economía post-petrolera, incluso post-extractivista es una imperiosa necesidad.

No olvidemos que una de las mayores aberraciones del país no ha sido superada: Ecuador extrae petróleo, exporta petróleo, e importa derivados

4 King Hubbert fue funcionario de la Shell, catedrático en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y en la Universidad de California. Él concibió un modelo mediante el que se anticipa la evolución decreciente de la explotación de un yacimiento petrolero que crece rápidamente al inicio, para volverse cada vez más problemático y caro luego de que se ha alcanzado su cima o cenit.

5 Hay estimaciones que hablan de 3.700 millones de barriles. Las cifras del volumen de reservas hidrocarburiíferas han sido motivo de diversas manipulaciones. En determinadas épocas se redujeron las reservas, sin estudios de por medio, simplemente para facilitar la entrega de mayores prebendas a los inversionistas extranjeros o para ampliar la frontera petrolera. En otras, las cifras fueron infladas para incrementar la tasa de extracción de crudo y sostener el servicio de la deuda externa.

6 El actual horizonte de reservas en manos de las empresas extranjeras es mucho menor. Antes de la renegociación de los contratos se estimaba que estas empresas estaban a punto de agotar sus reservas, que no llegarían a cuatro años.

del petróleo<sup>7</sup>, pues no tiene la suficiente capacidad de refinación. A estos costosos derivados, como el diesel, se los quema para generar electricidad en plantas térmicas contaminantes. Adicionalmente, hay que reconocer lo que significa vender dichos derivados con enormes subsidios<sup>8</sup>, que benefician a los grupos más acomodados de la población y que se fugan por las fronteras.<sup>9</sup>

Estos problemas de refinación aún no han sido resueltos en los cuatro primeros años de gobierno del Presidente Rafael Correa. En la refinería estatal de Esmeraldas no se ha logrado superar los problemas que venía arrastrándose desde hace varios años. La refinería del Pacífico no ha avanzado al ritmo esperado.

Esto se complica aún más pues no aprovechamos las energías alternativas y renovables disponibles, como lo son la hidráulica, la solar, la eólica, la geotermia. En este último caso, recuérdese que nosotros literalmente dormimos sobre volcanes activos. Esa es una gran tarea pendiente: transformar la matriz energética reduciendo la dependencia al petróleo y a sus derivados. Nada de esto se aborda en las reformas introducidas.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ya no se requiere un marco jurídico como el de épocas anteriores cuando se forzaba la exploración y explotación de crudo de manera irresponsable. No se debieron simplemente elaborar nuevas reglas para asegurar la confianza y la estabilidad a las empresas privadas, teniendo en la mira crecientes tasas de extracción de crudo. Siendo importante, no era suficiente maximizar la participación del Estado en la renta petrolera. Tampoco bastaba con incorporar a los puntos anteriores alicientes para incrementar las reservas disponibles.<sup>11</sup> Necesitamos una estrategia diferente. Si antes

7 En el Presupuesto General del Estado se estiman estas importaciones en al menos 3700 millones de dólares.

8 Para el 2010 se estimaron estos subsidios en 3000 millones de dólares. Este es un tema que se debe discutir con gran responsabilidad. No se trata de quitar los subsidios de raíz. Hay que hacerlo con creatividad y de manera selectiva. Los subsidios deben mantenerse para los grupos empobrecidos y marginados, no para los acomodados. Los subsidios pueden mantenerse temporalmente para ayudar en el proceso de transición hacia una economía post petrolera.

9 El monto del contrabando se estima en 800 millones de dólares anuales.

10 Desde fines de 2009 hasta inicios de 2010, el país sufrió nuevos y costosos racionamientos de electricidad como producto de los problemas heredados de la época neoliberal y también por la inoperancia en el manejo del sector energético. El gobierno disponía desde junio de 2007 de un diagnóstico de la situación y de una detallada propuesta de acción: la Agenda Energética 2007-2011, del Ministerio de Energía y Minas.

11 No faltan personas que afirman que el petróleo es indispensable para lograr la autosuficiencia energética y el equilibrio de la caja fiscal. Otras encuentran en la minería metálica a gran escala a cielo abierto la única alternativa al petróleo, cuyo fin se acerca inexorablemente. La solución deberá incorporar varias acciones, pero sobre todo una profunda reforma tributaria. La presión fiscal del

no se aprovechó el crudo explotado de manera responsable, hoy resulta imperdonable seguir con la misma lógica dilapidadora de las reservas petroleras y de los ingresos que generan las exportaciones de hidrocarburos, lógica también depredadora de la Naturaleza y de las mismas comunidades en donde se desarrollan estas actividades.

La nueva Ley de Hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación en extremo compleja y contradictoria con los intereses nacionales. Esto podría incurrir incluso en “una traición a la patria” y “una idiotez económica”, para usar los términos del economista Rafael Correa antes de ser Presidente de la República, cuando durante el gobierno de Lucio Gutiérrez se pretendió entregar los campos maduros –Shushufindi, Lago Agrio, Sacha, Auca– a empresas transnacionales extranjeras. En el 2008, el gobierno del Presidente Correa, sin contar con un marco jurídico adecuado, es decir antes de que entren en vigencia las reformas de julio del 2010, entregó el campo Sacha a la empresa estatal venezolana.<sup>12</sup>

Reconociendo como necesaria la integración energética regional y el trabajo mancomunado entre las empresas estatales para enfrentar el poder de las transnacionales y de sus representantes criollos, no parece lo más adecuado que se haya introducido legalmente un esquema que posibilite *contrataciones a dedo*: en las reformas aprobadas se abre la posibilidad para que los campos en explotación, así como los de obras, bienes y servicios, sean “*adjudicados directamente*” a empresas estatales o mixtas. La integración requiere de bases sólidas, sin que se llegue a menoscabar una genuina soberanía nacional. Evitar situaciones perjudiciales para el país se conseguirá con reglas claras, que no minimicen al ente estatal. Esto implica, por ejemplo, desarrollar adecuados esquemas de licitación pública para este tipo de empresas estatales.

.....  
Ecuador bordea el 13%, un nivel bajísimo en comparación con otros países: Chile 18%, Bolivia 24%, EEUU 26%, Alemania 36%, Suecia 47%.

12 La empresa mixta Río Napo fue conformada el 15 de julio de 2008 entre PDVSA y Petroecuador para explotar el campo Sacha. Los resultados obtenidos hasta ahora son insatisfactorios.

La reforma a la Ley de Hidrocarburos debió prever otros cambios que son indispensables. Por ejemplo, en el ámbito de la refinación de crudo. Es obvio que hay que apurar las tareas de rehabilitación y repotenciación de la refinería estatal de Esmeraldas. Además, cabría crear las condiciones legales adecuadas para que la construcción de la Refinería del Pacífico<sup>13</sup> atienda las demandas nacionales en este proceso de transición energética, sin poner en riesgo la Naturaleza, el Patrimonio Cultural, ni la vida de las comunidades locales<sup>14</sup>, y sin que su construcción sea una violación de la soberanía nacional.

De lo anterior se deriva un imperativo. Para finiquitar los actuales contratos o suscribir nuevos se debió considerar lo que implicaba la reparación de las áreas intervenidas. No se debe permitir que los operadores sean eximidos de asumir los costos

La nueva Ley de Hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación compleja y contradictoria con los intereses nacionales.

de esta reparación, que tienen que asumirlos como manda la Constitución. La nueva Ley de Hidrocarburos debió priorizar, por tanto, los procesos de abandono, reparación integral y sanción a los responsables de los perjuicios al Estado. Estos elementos no aparecen en las reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Lo anterior implicaba la creación de sistemas de monitoreo, vigilancia y control ambiental, así como de condiciones para el abandono responsable de las áreas intervenidas. Igualmente se debió fortalecer como imprescindibles los procedimientos de consulta e interlocución con las comunidades y con

13 La Asamblea Nacional debería hacer un seguimiento a estos proyectos de trascendencia indiscutible, como lo es también el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo-Sinclair, tarea en la que también deberían involucrarse sendas veedurías ciudadanas.

14 La construcción de esta refinería no significa necesariamente la explotación del ITT, como maliciosamente se asevera. La disponibilidad de reservas del ITT no aseguraría el crudo suficiente para la operación de una refinería por unos 40 años, al menos. La tasa de extracción prevista llega a unos 110 mil barriles al día por unos 13 años, y luego empezaría su declinación natural. Esta refinería, desde el inicio, se la programó para procesar crudo venezolano y no solo ecuatoriano. Esta situación es bastante común en el negocio hidrocarburífero: con seguridad la mayor cantidad de refinerías existentes en el mundo están en países que no disponen de reservas importantes de petróleo o carecen totalmente de ellas.

los trabajadores petroleros, bajo el principio del respeto irrestricto de sus derechos.

También faltó analizar cómo se procesarán las restricciones totales o parciales, permanentes o temporales al intervenir en zonas vulnerables ambiental, social o culturalmente, con una visión de largo plazo. En este contexto hay que ubicar a la Iniciativa Yasuní-ITT, propuesta que, si existe la suficiente coherencia en el gobierno, abriría la puerta para la construcción de una economía post-petrolera y post-extractivista.<sup>15</sup> Se debió, entonces, analizar cómo desde esta reforma a la Ley de Hidrocarburos se podía fortalecer la Iniciativa Yasuní-ITT. Nada de esto sucedió en las reformas aprobadas de manera atropellada y sin suficiente debate.

Las actividades petroleras y mineras provocan por lo general elevados costos ambientales, mismos que, por lo demás, no entran casi nunca en los cálculos de rentabilidad que hacen las empresas e incluso el Estado. Costos que –de alguna manera– se los traslada luego a la sociedad. Por lo tanto, hay que abandonar la premisa de que si no se explotan los recursos naturales no renovables, los sacrificios los pagará la gente empobrecida, que es sobre la que en realidad impacta el grueso de los pasivos socio-ambientales.

De las reformas aprobadas tampoco se derivan cambios que tiendan a fortalecer el papel de las empresas estatales en el subsector petrolero. En este campo, casi todos los esfuerzos del gobierno, incluso apoyado por la Armada Nacional, resultaron poco provechosos. Esta debió ser la tarea prioritaria, incluso antes de avanzar en la renegociación de los contratos.

A la postre, sin ninguna intervención de la Asamblea Nacional, el gobierno se limitó a introducir, con algunas variaciones, una vieja modalidad contractual. En suma, no se marcaron las rutas de un cambio de política de fondo, ni se estableció el necesario marco jurídico renovador de la política hidrocarburífera.

15 Las amenazas al ITT no solo se mantienen, sino que se han ampliado. Con una modificación del mapa catastral, la empresa Petroriental, empresa china de derecho privado, alcanzó que su Bloque 14 se amplíe por la parte superior de los Bloques 16 y 31, hasta llegar al área del Tiputini. Anótese que las actividades petroleras avanzan aceleradamente en el Bloque 31, en manos de la estatal Petroamazonas, mismo que sería rentable solo si se explota el crudo del ITT, al que está pegado por el lado oriental.

## Reflexiones sobre los nuevos contratos petroleros

Desde que se inició el mandato del presidente Rafael Correa se buscó cambiar el marco jurídico en el sector hidrocarburífero, con el objeto de que el Estado aumente su participación en la renta petrolera. Esta meta estuvo prevista ya en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, elaborada en el 2006, y en la Agenda Energética 2007-2011, entregada por el Ministerio de Energía y Minas en junio de 2007.

En octubre de 2007, el presidente Rafael Correa modificó, acertadamente, el Reglamento a la Ley Reformatoria de Hidrocarburos 2006-42<sup>16</sup>, decretando que el 99% de las ganancias extraordinarias vayan al Estado y el 1% se quede en las compañías. Esto provocó una serie de protestas por parte de las empresas petroleras, que derivaron, en el año 2008, en la suscripción de acuerdos o modificaciones con-

Luego de un complejo y poco transparente proceso, el gobierno presentó en junio de 2010 a la Asamblea Nacional el proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente, que no recibió el tratamiento adecuado sobre todo por la posición del bloque oficialista que cerró la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

tractuales transitorias por un año e incluso dos.

Antes de esta decisión ya se empezó a trabajar en el cambio de modalidad de los contratos de participación a un “*contrato único de operaciones hidrocarburíferas*”, en verdad un tipo de contrato de prestación de servicios. El contrato suscrito con la italiana AGIP para el Bloque 10 era el único que se mantenía bajo la modalidad de prestación de servicios, pero bajo otra concepción legal y económica, fundamentada en la Ley 101, expedida en el año 1982.

Luego de un complejo y poco transparente proceso de marchas y contramarchas, sin que se haya logrado potenciar al ente estatal en el íterin, el gobierno presentó en junio de 2010, en la Asamblea Nacional, el tan esperado proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente. Sin embargo, este importante proyecto no recibió el tratamiento adecuado, sobre todo por la posición poco constructiva del propio bloque oficialista que cerró

16 Desde el gobierno se impulsó la expedición de la Ley No. 42-2006, reformativa a la Ley de Hidrocarburos, mediante la cual se obligó a las empresas transnacionales a repartir en un porcentaje inicial de 50% para el Estado y 50% para las empresas privadas, las ganancias extraordinarias de las ventas del petróleo por los altos precios del crudo.

la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

Cumplido el plazo de 30 días que tenía la función legislativa para conocer y aprobar el proyecto de reformas propuesto por el ejecutivo las reformas entraron en vigencia por el ministerio de la ley, sin que se haya introducido una sola observación al proyecto original. El 27 de julio de 2010 se efectivizó la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, con lo que se abrió la puerta para la introducción del contrato de prestación de servicios, que sirvió de base para la renegociación de los contratos con las empresas petroleras.<sup>17</sup>

Dentro del plazo de 120 días para la renegociación de los contratos<sup>18</sup> se llegó a un acuerdo con cinco empresas petroleras extranjeras para que cambien de modalidad contractual: la italiana Agip-Eni, las chinas Andes Petroleum y Petroriental, la hispano-argentina Repsol y el consorcio chileno Enap-Sipac.<sup>19</sup> Cuatro empresas no llegaron a un acuerdo con el Estado:

(i) La brasileña **Petrobras** que operaba en consorcio con otras compañías en el Bloque 18 y en el Campo Unificado Palo Azul. Petrobras era poseedora de un 30% de participación en el consorcio que opera en esos campos. La empresa brasileña de capital mixto extraía unos 20.000 barriles diarios de crudo. Su falta de acuerdo, según la versión oficial, se debería a que *“su política no es operar como prestadora de servicios”* y habría manifestado, además, que no existen garantías para realizar inversiones a largo plazo. Habría que considerar el que esta empresa habría estado operando el campo Palo Azul de manera ilegal, lo que también podría haber pesado para su decisión considerando que está en marcha un proceso judicial por la arbitraria entrega de dicho campo a la compañía brasileña.<sup>20</sup>

17 Con esta ley se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero que reemplazó a la anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), así como la Secretaría de Hidrocarburos encargada de licitar, administrar y suscribir los contratos petroleros, actividad que antes la ejercía Petroecuador. Los alcances de estas reformas no se abordan en este artículo.

18 Se establecieron 180 días para la renegociación de los contratos suscritos bajo la modalidad de campos marginales y servicios específicos. Hasta el 30 de enero de 2011 se conoce que tres empresas no habrían llegado a un acuerdo con el Estado, mientras que cinco sí mantendrían sus contratos: Tecpecuador, Petróleos Sudamericanos, Petrobell, Repsol-YPF y Consorcio Pegaso. La firma Bellwether International, con capital estadounidense, decidió abandonar el país y traspasar la operación del campo Charapa a manos del Estado, junto a las firmas Gran Colombia, con capital colombiano y operadora del campo Armadillo, y Consorcio Petrolero Amazónico, ecuatoriano-venezolano, que tiene a su cargo los campos Puna y Singue; los campos de estas dos últimas empresas saldrían a licitación.

19 Empresa Nacional de Petróleos de Chile-Sociedad Internacional de Petróleos de Chile.

20 Durante 10 años se mantuvo esta situación que ha sido considerada como un fraude técnico e incluso como un peculado. De este campo se extrajo el



(ii) La empresa norteamericana **Energy Development Corporation** (EDC) que operaba en el Bloque 3 de la Región Litoral. EDC, que es parte del grupo empresarial Noble Energy, operaba y extraía gas en el Bloque 3, frente a la provincia de El Oro, costa afuera. Esta empresa no tuvo interés en suscribir un contrato de prestación de servicios. En enero de 2010, el Estado por intermedio de Petroecuador solicitó la caducidad de su contrato por varios incumplimientos cometidos en su operación. Con este arreglo, que desechó el pedido de caducidad planteado, quedaría archivado el proceso que el Estado llevaba en contra de EDC. Sin embargo, según las autoridades, se descartaría una demanda arbitral de EDC en contra del Estado. Para la reversión al Estado de este campo se ha formado una Unidad de Gas en Petroecuador, la que contará con asesoría de la chilena ENAP.<sup>21</sup>

(iii) La coreana **Canadá Grande** que operaba en el Bloque 1 costa afuera en la provincia de

.....  
grueso del crudo, puesto que el Bloque 18, cercano al campo en mención no es comercialmente explotable desde 1995.

21 El gas que EDC obtenía de su operación es utilizado para la provisión de combustible de Machala Power, central térmica que genera electricidad. La operación de Machala Power también pasaría a manos de la Corporación Eléctrica del Ecuador –CELEC–.

Santa Elena, en consorcio con la empresa Tripetrol, incautada por la ahora desaparecida Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyas acciones fueron traspasadas al Fideicomiso *“No Más Impunidad”*, administrado por el Ministerio de Finanzas. Canadá Grande tiene, además, un diferendo con el fisco por el no pago de impuestos y la no entrega de la participación al Estado por los ingresos extraordinarios provenientes de la aplicación de la Ley 2006-42.

(iv) La empresa china **National Petroleum Corporation** (CNPC) que operaba en el Bloque 11. Esta compañía se encontraba bajo un estado de fuerza mayor por lo cual no se pudo firmar un contrato. A esta compañía el Estado nada tendría que pagarle, por cuanto ese bloque jamás fue reportado como comercial.

Las actividades de estas empresas serán asumidas por las empresas estatales o serán licitadas, ante la falta de capacidad de los entes estatales. Además, tendrán un plazo de 120 días para liquidar los contratos, llegar a un acuerdo sobre las inversiones no amortizadas que el Estado debe reconocerles y la reversión de sus bloques, campos y áreas, de conformidad con el artículo 29 de la Ley de Hidrocarburos.

Según el Ministro de Recursos Naturales No Renovables, el beneficio corriente del Estado sería de 3.171 millones de dólares. Antes de la renegociación el Estado podría haber obtenido 5.469 millones y luego, 8.640 millones. Igualmente el gobierno anunció que la participación del Estado en la renta pasó de 70% al 80%.<sup>22</sup> Por cada dólar de incremento en el precio internacional del petróleo, el Estado recibiría 12,7 millones de dólares adicionales al año.

Por la negociación, el gobierno espera un incremento de las inversiones de 353 millones de dólares a 1.205 millones: nuevas inversiones en extracción de crudo por 963 millones y 242 millones en nuevas exploraciones. Las petroleras asumen la responsabilidad de colocar los fondos que comprometan ejecutar, caso contrario, en el pago de la tarifa anual se descontaría la actividad que no sea realizada. Si no invierten en 2 años se da por terminado el contrato.

Según la modalidad de prestación de servicios el total de la extracción petrolera pertenecería al país. Esto no es necesariamente así. La tarifa puede ser pagada con petróleo o la empresa puede comprarlo en el campo. De acuerdo a informaciones oficiales, el Estado lograría un incremento adicional de

22 En los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, suscritos al amparo de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos No. 44 de 1993, el Estado recibía en promedio una participación del 20%, mientras que la contratista recibía el 80%. El crudo pertenecía a las empresas privadas en esa proporción.

la disponibilidad de petróleo equivalente a 35.400 barriles por día, es decir se buscará incrementar la extracción petrolera total, en 246 millones de barriles. Para el año 2013, la extracción de crudo del país debería fluctuar entre 550.000 y 600.000 barriles diarios.

Si el precio del crudo baja, el país se asegura el 25% del precio internacional, por margen de soberanía. Si no se tuvieron ingresos para pagar la tarifa, la empresa recuperará la misma, cuando suba el precio. Si las empresas privadas quieren obtener mayores utilidades deberán reducir costos con la tarifa fija y esto redundará en el aumento del Impuesto a la Renta para el Estado. Si la contratista aumenta más la producción prevista, el Estado recibirá el 80% del beneficio y las compañías el 20%, por la distribución de la renta petrolera.

Se habría acordado que las empresas petroleras renuncien a cualquier reclamo o indemnización relacionada con las obligaciones que tenían por transportar el petróleo por el Oleoducto de Crudos Pesados –OCP. El Estado asumiría ese transporte del petróleo en razón a que bajo la nueva modalidad contractual, todo el petróleo es del Estado. El costo por cada barril transportado sería de 1,43 dólares.

Las empresas privadas, cumpliendo con lo que dispone la Constitución de Montecristi, habrían renunciado a todo reclamo o indemnización en el tribunal arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), y a todo recurso arbitral por caducidad de sus respectivos contratos. Por último, los trabajadores ya no recibirían el 15% por concepto de su participación en las utilidades, sino sólo 3%. El 12% de las utilidades de las empresas se destinarán a las comunidades en donde se explota el petróleo.

El triunfalismo del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables<sup>23</sup> no es compartido por todos los expertos y conocedores en la materia. Ya han surgido varias críticas a lo conseguido en dichas renegociaciones. En esencia, lo que se habría logrado es extender el modelo contractual de Ivanhoe<sup>24</sup> a las demás compañías, así como perdonar las responsabilidades judiciales, económicas y ambientales que tenían las empresas. Además, las tarifas de extracción del crudo<sup>25</sup> son consideradas

23 Ver la presentación del ministro Wilson Pastor: “10 razones que sustentan la conveniencia para el Estado de la renegociación de los contratos”, s/f.

24 El contrato con la compañía Ivanhoe, que opera el campo Pungarayacu, entregado durante el gobierno del presidente Correa, es el único que no fue renegociado.

25 Cuatro son los factores considerados por el gobierno: la amortización de las inversiones realizadas, la amortización de las nuevas inversiones, impuestos y rentabilidad. Es decir 353 millones para sostener la tasa de extracción actual,

como demasiado elevadas, si se compara con el costo de extracción de los entes estatales. Hay cuestionamientos por el uso de información de difícil comprobación para realizar las estimaciones presentadas. En las tarifas establecidas, por ejemplo, ya se incorpora por adelantado una tasa de 8 dólares por barril a cargo del crudo que se va a obtener, sin tener seguridad de que esto suceda así. No está claro cómo se determinaron los incrementos de reservas a futuro. Se estaría pagando por barril a ser producido y no por barril producido.



**Hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera en los actuales campos en explotación, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se consigue simplemente en base a la extracción de los recursos naturales, muchos menos el Buen Vivir o Sumak Kawsay. Es preciso generar riqueza en base al esfuerzo de los seres humanos. No podemos simplemente sobrevivir gracias a la renta de la Naturaleza, a la que, por lo demás, con este insensato extractivismo, le estamos llevando hacia un colapso.**

En el contexto de la reflexión anterior resultó inconveniente ampliar los plazos de los actuales contratos con empresas extranjeras. Hay varios contratos con compañías privadas, que venían en muy pocos años. Esto obligaba a actuar con redoblada cautela por parte del gobierno.

La Asamblea Nacional debería haber conocido primero los términos de las más recientes negociaciones realizadas, que incorporaron un contrato transitorio de un año<sup>26</sup>, que luego se amplió a dos, hasta que concluyan las renegociaciones definitivas. El propio presidente Correa cuestionó esta ampliación, que se habría hecho “*sin su conocimiento*”. Todo indica que no resultó acertado terminar o modificar los contratos sin antes evaluar los impactos, pues esto beneficiará exclusivamente a las empresas privadas en detrimento del patrimonio nacional y de la calidad de vida de las poblaciones locales. Debieron darse previamente auditorías operativas, legales, económicas, sociales y ambientales de todos los contratos vigentes, sobre todo de aquellos a punto de finiquitar. Sin dichas auditorías no era conveniente dar paso a ninguna renegociación. A cuenta de atraer inversiones no se podía borrar los posibles atropellos cometidos en varios ámbitos por las empresas que aún estaban en el país.<sup>27</sup> Además, desde el punto de vista nacional

lo adecuado debió ser esperar la finalización ordenada de los contratos para que sean las empresas estatales las que asuman las operaciones de los campos revertidos.

#### Algunos datos de los contratos petroleros ampliados

(i) En el caso de **AGIP-ENI**, que en una década habría obtenido casi 1000 millones de utilidad neta, el plazo de su contrato, que finalizaba en el 2017, con la nueva modalidad contractual fue ampliado hasta el 2023. A este consorcio se entregó el campo Oglán (Bloque 42) sin licitación.

(ii) En el caso de **REPSOL**, el contrato de participación terminaba el 2012, cuando el 100% de las reservas, producción e infraestructura debía pasar al Estado ecuatoriano. Con la renegociación se amplió dicho plazo hasta el 2018.

(iii) El contrato con **Andes Petroleum** en Tараpoa, que vencía el 2015, ahora dura hasta el 2025. A Petroriental, cuyo contrato de participación finalizaba el 2012, se le amplió el plazo también hasta el 2018. A esta empresa se le amplió su ámbito de incidencia en el Bloque 14, por arriba de los bloques 16 y 31.

finalización atropellada del contrato con Perenco, en julio de 2010, que concluía 10 meses más tarde, sin antes haber realizado dicha auditoría. Aquí se cuestionan también los remates de crudo realizados por Petroecuador.

(iv) En el caso de **SINEC-ENAP**, se mantiene e incrementa la tarifa del anterior contrato. Un punto cuestionado porque cuando estos campos eran operados por Petroecuador, la tarifa era mucho menor.

También se ha destacado como perjudicial el haber reconocido tarifas entre los 35 y 41 dólares por barril en bloques viejos, con crudos pesados y a cambio de inversiones consideradas como modestas, no orientadas a descubrir nuevas reservas. No se olvide que a Petroamazonas la extracción de crudo le cuesta 7 dólares por barril y a Petroecuador 5 dólares.

En definitiva, sin haber agotado el análisis de los nuevos contratos, el beneficio a obtener no se debería medir solo por el monto de los potenciales ingresos, sino por la disponibilidad de crudo para que Ecuador satisfaga su demanda interna de derivados. Esta es una de las principales exigencias para transformar la actual matriz energética, construyendo otra matriz fundamentada en fuentes renovables y sustentables de energía, así como en un consumo eficiente. Uno de los objetivos potentes de la ley, sobre todo en esta nueva fase hidrocarbúfera, debió haber sido el suministro del mercado interno. El petróleo remanente, en suma, debe servir de base para construir la nueva matriz energética y para asegurar el mayor suministro nacional de derivados posible, no simplemente para conseguir más ingresos fiscales.

#### Concluyendo...

Como se desprende de este breve análisis, hay muchos elementos adicionales que se debieron considerar al momento de debatir la nueva Ley de Hidrocarburos. Migrar de los contratos de participación a los de prestación de servicios debió hacerse luego de una profunda reflexión. Eso no se pudo hacer con seriedad en el plazo perentorio de 30 días dado a la Asamblea Nacional.

En cada uno de los cambios analizados, dadas las diversas coyunturas y las condiciones particulares de los yacimientos, reservas, tasa de extracción,

inversiones y amortización, puede haber –y de hecho han existido– grandes perjuicios para el Estado. Recordemos, como señala Michael J. Watts, quien analiza el tema de la “*violencia petrolera*” y que compara el caso nigeriano con el ecuatoriano, que “*toda la historia del petróleo está repleta de criminalidad, corrupción, el crudo ejercicio del poder y lo peor del capitalismo de frontera*”.<sup>28</sup>

El tiempo dirá si las expectativas gubernamentales se cumplen. Queda claro que hay varios puntos críticos, como son la cuestión de las elevadas tarifas, las posibilidades para lograr una ampliación de las reservas en los respectivos bloques, la prolongación de los plazos contractuales cuando las empresas estatales pudieron haber asumido la tarea al término de los respectivos contratos, entre otros. Estas son unas reformas incompletas, cuyos resultados podrían desbaratar el triunfalismo oficial.

Concluyendo, hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera en los actuales campos en explotación, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se consigue simplemente en base a la extracción de los recursos naturales, muchos menos el Buen Vivir o Sumak Kawsay. Es preciso generar riqueza en base al esfuerzo de los seres humanos. No podemos simplemente sobrevivir gracias a la renta de la Naturaleza, a la que, por lo demás, con este insensato extractivismo, le estamos llevando hacia un colapso. 

28 La sociedad espera todavía que se haga una auditoría integral de todos los contratos petroleros de los últimos 20 años. El gobierno de Rafael Correa, que tuvo la voluntad política para impulsar una auditoría del crédito público (particularmente de la deuda externa comercial) y de las graves violaciones a los derechos humanos (Comisión de la Verdad), debería demostrar ahora que puede hacer algo similar en el ámbito petrolero. Una comisión creada para tal efecto, con representantes de fuerzas diversas de la sociedad, no contaminadas con las negociaciones petroleras, debería asumir esta histórica tarea. El país requiere una “comisión de la verdad” de las políticas petroleras y sus consecuencias.

852 para incorporar una nueva extracción (en los actuales campos y en nuevas áreas).

26 Ya en estos contratos se amplió el precio base. Algo que también cuestionado oportunamente. Faltó una revisión por parte de la legislatura de lo que significaron estos contratos transitorios.

27 No era conveniente para los intereses nacionales haber permitido la

# La reforma petrolera del gobierno de Rafael Correa

Henry Llanes

*“Por sus frutos los conoceréis” (principio bíblico)*

La reforma petrolera de Rafael Correa radicalizó la política de concesiones a las empresas contratistas, que se inició en el gobierno del conservador Sixto Durán Ballén. Esta es la tesis del presente artículo, que será demostrada con argumentos políticos, jurídicos y económicos.

“La razón no pide fuerza”, suelen decir las personas alejadas de los sectarismos, dogmas, prejuicios y fanatismos políticos. El apoyarse en la razón es el único camino que puede llevarnos a conocer el hecho, pero conocerlo bajo criterios de verdad, sujeto a demostración y prueba, es decir, verificable. “Si una teoría no funciona en la práctica, es falsa la teoría” (Giovanni Sartori, 1998)

Para comprender la tesis planteada haremos un análisis comparativo del manejo de la actividad petrolera, para lo cual ubicaremos tres grandes períodos de explotación hidrocarburífera de nuestro país: el primero que va de 1925 a 1971, en el marco de una economía de producción hacendaria y agro-exportaciones; el segundo, de 1972 a 1992, en el contexto de una mayor dependencia económica externa e intervencionismo estatal; y el tercero, de 1992 hasta la actualidad, en un entorno de apertura económica y desregulación de los mercados, cuyas políticas han traído consigo una mayor concentración y acumulación de la riqueza petrolera en beneficio de las compañías extranjeras, ya sean privadas, mixtas o públicas.

El análisis comparativo que utilizaremos es un método que nos ayudará a comprender las semejanzas y diferencias de lo que se hizo o dejó de hacer en cada período, considerando dos variables políticas fundamentales: la tesis nacionalista versus la tesis de apertura económica, las cuales han sido fuertemente debatidas en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en el marco del pensamiento económico y político latinoamericano.

## Primer período: 1925-1971

En el año 2010 se cumplieron 85 años de explotación hidrocarburífera en el Ecuador. En realidad, el punto de partida fue 1925, cuando el mundo ya había recorrido tres cuartas partes de siglo explotando hidrocarburos. En 1854 ya se habían dado los primeros experimentos para sustituir como combustibles, los hidrocarburos en vez de los aceites de carbón, de vegetales y de animales (Daniel Yergin, 1992).

En el Ecuador, el primer período se caracterizó por una absoluta dependencia al capital internacional: “...la compañía Anglo explotó los yacimientos de Santa Elena hasta agotarlos, y el balance total ha sido, desde el punto de vista económico, el 99% a favor de Anglo y el 1% para el Ecuador” (Gustavo Jarrín Ampudia, 1997).

En 1925 el país dio inicio a la explotación de los hidrocarburos en la Península de Santa Elena a cargo de la compañía inglesa Anglo, que realizó esa actividad en el marco de las concesiones mineras puestas en vigencia en 1878 (Pedro Espín, 1994). En 1937 se inició la exploración de los hidrocarburos en la región amazónica, habiéndose adjudicado 10 millones de hectáreas a la compañía Royal Dutch Shell, que las transfirió posteriormente a la compañía Anglo. “En el año de 1961 se otorgó una concesión de 4 millones 350 mil hectáreas en el Oriente a favor de la compañía Minas y Petróleos del Ecuador, representada por Howard S. Stroun de origen austriaco, verdadero traficante de las concesiones orientales, quien se reservó para sí el 2% de la producción al traspasar parte de las concesiones a compañías que en el futuro operaron y explotaron crudos en estas áreas”. (Pedro Espín, 1994).

En 1967 se transfirió parte de esa concesión al consorcio Texaco-Gulf. Poco antes, en 1964 se conformó el consorcio Texaco-Gulf, que suscribió un contrato de concesión con el gobierno militar de ese entonces, fijándose una duración de 40 años del contrato, prorrogable por 10 años más. La adjudicación del área de exploración en la región amazónica fue de 1 millón 431 mil 450 hectáreas, iniciándose su explotación en 1967. En 1968 se otorgó una concesión en el Golfo de Guayaquil a seis “ilustres desconocidos” (Pedro Espín, 1994). Este período llegó a su fin con la caída del gobierno de José María Velasco Ibarra, el 16 de febrero de 1972, que se había caracterizado por las exageradas concesiones petroleras en beneficio de las compañías extranjeras.

## Segundo período: 1972-1992

Este período tiene dos momentos muy importantes en el manejo de los hidrocarburos: el primero corresponde al gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara (16 de febrero de 1972 al 12 de enero de 1976), que tuvo un carácter nacionalista. Se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), que impulsó una serie de proyectos que le permitieran al país manejar con autonomía y eficiencia la industria hidrocarburífera en sus diferentes fases: exploración y explotación, transporte y almacenamiento, refinación y comercialización. Se creó la Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC). CEPE compró las acciones a la empresa GULF y formó el consorcio CEPE-TEXACO con una participación del 67.5% en acciones nacionales (Jorge Andrade Noboa, 1998).

Al mismo tiempo, el Estado ecuatoriano formó parte de varios organismos internacionales, entre ellos, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), la Asistencia Recíproca de los Países Latinoamericanos de la Energía (ARPEL). En lo jurídico, se definió un solo tipo de contrato para explorar y explotar hidrocarburos, con 4 años de exploración y 20 de explotación, total 24 años de duración. De la producción del consorcio CEPE-TEXACO el Ecuador recibió el 93% de los ingresos petroleros y la compañía estadounidense el 7% restante (Luis Aráuz, 2009). Se incrementó el Impuesto a la Renta petrolera, del 44.4% al 87.31%.

En este proceso de reformas hidrocarburíferas (1992 - 2010), se ha impuesto un modelo de intercambio desigual del negocio petrolero.

Finalmente, se definió la participación del Estado en un tope del 92% de cada barril de petróleo producido. Estos proyectos se pusieron en vigencia en un plazo de 4 años, cuyos resultados permitieron cierto cambio socio-económico y político del país.

Un segundo momento correspondió al gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja Cevallos (10 de agosto de 1988 al 10 de agosto de 1992). Al fenecer el período de vigencia de los contratos con la compañía Texaco, que tenía a su cargo la exploración y explotación de los hidrocarburos en el Oriente y la operación del Oleoducto Transecuatoriano, esos recursos fueron revertidos al Estado, así como también las plantas de refinación de Anglo y Repetrol ubicadas en la Península de Santa Elena. Con la excepción del contrato de asociación suscrito con la compañía City Investing en 1978, que fenecía en 1998, y de los 7 bloques petroleros adjudicados en el gobierno de León Febres Cordero, mediante el contrato de prestación de servicios para un período de 24 años, la mayor parte de la industria petrolera pasó a control del Estado ecuatoriano durante el régimen del socialdemócrata Rodrigo Borja.

## Tercer período: de 1992 hasta la actualidad

El tercer período se inició en el marco de la apertura económica y de la desregulación de los mercados, que en lo fundamental ha significado una mayor transferencia de bienes y servicios públicos al capital privado por la vía de los contratos de concesión y delegación. Para el efecto se creó la figura del “contrato de participación” para la explotación de los hidrocarburos mediante el cual se fijó una participación para las empresas contratistas entre el 81.5% y 87.5%, y para el Estado entre el 12.5% y 18.5%. Además, se les entregó a las empresas contratistas todo el crudo liviano de la empresa estatal en calidad de diluyente, para que puedan explotar, transportar y comercializar los crudos pesados, cuyas pérdidas económicas las asumió el Estado.

En 1997, dos comisiones revelaron una pérdida de 140 millones de dólares en refinación y



Henry Llanes S.— Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas.  
Docente universitario. Analista de política petrolera.

comercialización durante ese año, pero se desconoce las pérdidas del período 1993-2010; lo que significa que el Estado subsidió las inversiones de dichas empresas, por ejemplo, el crudo del Bloque 16, que por si solo no se lo puede explotar, transportar ni comercializar. Además se exoneró a las contratistas del pago de regalías petroleras, entre otros tributos; se les fijó un pago de Impuesto a la Renta del 25%; se creó la figura del “contrato de campos marginales” para entregar a las contratistas extranjeras los campos pequeños que estaban bajo control estatal; finalmente, todos los contratos podían ser modificados o prorrogados en sus períodos de exploración y explotación hidrocarburífera.

Aquella reforma es de enorme importancia en la historia petrolera del Ecuador, pues dio lugar a que se cambie sustancialmente los contratos de prestación de servicios por el de participación, con el argumento de que dichos contratos le habían generado al país enormes pérdidas económicas. Los costos de producción de un barril de petróleo superaron ampliamente el precio de venta del hidrocarburo.

Del contrato con la compañía Maxus, el Ecuador recibió “cero ingresos” (Raúl Jaramillo del Castillo, 1996); “... fueron los peores de nuestra deficiente historia petrolera (Aráuz, 2009). Adicionalmente, en el gobierno de Fabián Alarcón se creó la figura del “contrato de gestión compartida”, que fue modificado en parte por el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano. El objetivo era entregar a las compañías extranjeras los principales campos petroleros que estaban bajo control estatal.

En resumen, el tercer período analizado se caracterizó por los incumplimientos contractuales y la entrega ilegal de varios campos petroleros mediante un tipo de contrato que no es para explorar y explotar hidrocarburos, denominado “de obras, bienes y servicios” o de “servicios específicos”, con el cual en la década de los noventa se entregaron los campos petroleros Tivacuno a la empresa Maxus, Shiripuno a Elf; Mauro Dávalos Cordero, Huachito, Biguno y Paraíso, a la empresa estatal ENAP de Chile; Palo Azul a Petrobras; Pungarayacu a Ivanhoe; y el campo Sacha a la venezolana PDVSA en la presente década.

### La reforma petrolera de Rafael Correa

En un contexto de mayor dependencia económica, tecnológica y monetaria, el manejo del petróleo ha sido uno de los rubros que ha generado mayor conflicto político, económico, social y ambiental durante las últimas décadas; pero esencialmente el mayor interés de las empresas contratistas se ha concentrado en el control de la renta petrolera. En el año 2011, seguramente se entregará los principales campos petroleros que están bajo control del Estado a empresas estatales extranjeras obviando todo proceso licitatorio, es decir, lo que no pudieron hacer los gobiernos de Fabián Alarcón y Gustavo Noboa lo hará el gobierno de Rafael Correa.

En este proceso de reformas hidrocarburíferas (1992 - 2010), se ha impuesto un modelo de intercambio desigual del negocio petrolero: por un lado,

La nueva Ley de Hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación compleja y contradictoria con los intereses nacionales.

el país ha importado derivados del petróleo a precios internacionales caros, los cuales, dependiendo del producto importado, hasta han duplicado el precio de exportación de un barril de petróleo ecuatoriano.

Es paradójico que siendo el Ecuador un país petrolero, al mismo tiempo sea un país importador de derivados del hidrocarburo, con un alto costo económico para el país. Los productos que se ha importando anualmente son: gasolinas, diesel, gas de uso doméstico (GLP), jet fuel, aceites lubricantes, plásticos, sintéticos, etc., cada año en cantidades más grandes, generándose, como es obvio, una enorme salida de divisas. En los cuatro años de gestión gubernamental, el gobierno de Rafael Correa ha importado más de 10 mil millones de dólares en combustibles, para el 2011 está previsto una importación de esos productos por una cantidad que supera los 4 mil 100 millones de dólares. Estas cantidades se han ido incrementando anualmente debido al crecimiento de la demanda. En GLP, por ejemplo, se importa aproximadamente un 82% para atender la demanda nacional; en diesel el 60% y en gasolinas más del 50%. Pero ¿quién se beneficia de este negocio multimillonario?

### El subsidio al consumo de combustibles

El problema es mayor pues en el país se comercializa los combustibles a precios subsidiados, beneficiando por esta vía a contrabandistas que sacan estos productos al exterior por vía marítima y terrestre. La fórmula es “perfecta”: estos sectores compran los combustibles a precio subsidiado y los revenden en el exterior a precio internacional. Otros sectores que se han beneficiado de esta política son aquellos que tienen ingresos económicos sobre los 100 dólares diarios, aquellos que poseen vehículos 4x4, automóviles de lujo, transporte de carga pesada, etc. Se conoce que un dirigente del transporte público posee 400 taxis en Quito. En el año 2008 el Estado importó diesel a 2.98 dólares el galón. Un galón de gasolinas de alto octano tiene un costo real de 2.29 dólares y los 15 kilos de gas de uso doméstico (GLP) cuestan 12.53 dólares. Pero en el país se vendió un galón de diesel en 1 dólar, un galón de gasolina súper en 2 dólares, gasolina extra en 1 dólar 35 centavos y por los 15 kilos de GLP se paga 1 dólar 60 centavos.

Una política de subsidios se justifica si está dirigida a los sectores afectados por el desempleo y subempleo, a aquellos que reciben bajos salarios, a los que viven en la mendicidad y extrema pobreza, a los sectores sociales de bajos ingresos económicos que sufren enfermedades catastróficas... Pero los subsidios se pueden disminuir en la medida que los desempleados y subempleados se incorporen al trabajo productivo y al empleo estable, pues no es digno que vivan eternamente de las dádivas del Estado.



Luego de un complejo y poco transparente proceso, el gobierno presentó en junio de 2010 a la Asamblea Nacional el proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente, que no recibió el tratamiento adecuado sobre todo por la posición del bloque oficialista que cerró la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

### El castigo al precio del crudo ecuatoriano

Por el lado de las exportaciones, durante los últimos quince años el Ecuador ha recibido un fuerte castigo en el precio de exportación del barril de petróleo. “El diferencial con el precio del petróleo WTI de los Estados Unidos para fijar el valor del crudo oriente ecuatoriano, en los contratos celebrados con los intermediarios se mantuvo injustificadamente entre los 14 y 17 dólares hasta el 6 de febrero de 2009 cuando Petroecuador anunció que bajaron a 8.64 dólares (el barril) y en el gobierno nadie averigua que pasó con las diferencias” (Aráuz, 2009).

En el 2008, el precio del petróleo en el mercado internacional fue de 147 dólares por barril, pero el Ecuador recibió un castigo de aproximadamente 20 dólares por barril de crudo. Si ese año el país hubiese exportado 200 mil barriles diarios,

multiplicados por el valor del castigo, las pérdidas habrían sido de 4 millones de dólares diarios, y de 1.460 millones al año. En lo fundamental ¿quién se ha beneficiado del castigo al precio del crudo ecuatoriano? Un ingeniero petrolero de convicciones nacionalistas ha mantenido la tesis que, en una coyuntura de alta demanda mundial no se justifica ningún castigo en el precio del petróleo, es decir, el castigo debe ser “cero dólares”. El precio del petróleo crudo empezó a incrementarse desde el año 2000, y actualmente la tendencia continúa al alza.

En 85 años de explotación petrolera (1925-2010) el país no ha podido construir un parque industrial autosuficiente en materia de hidrocarburos, mismo que, de haberlo implementado, le hubiera permitido al Ecuador manejar con autonomía y soberanía su política de hidrocarburos, abastecer al mercado interno con derivados nacionales, y evitado así una salida incalculable de divisas por concepto de importaciones de combustibles.

## La reforma hidrocarburífera de Rafael Correa

Casi al cumplir su cuarto año de mandato gubernamental, Rafael Correa impulsó una reforma parcial a la Ley de Hidrocarburos, sobre la base del “contrato de prestación de servicios” creado en 1982 por Oswaldo Hurtado. En aquella ocasión se dijo que el Estado no disponía de recursos monetarios para invertir en áreas de riesgo exploratorio, por lo que esa inversión de riesgo debían realizarla las empresas petroleras extranjeras, y que si encontraban petróleo comercialmente explotable, el Estado les reembolsaría las inversiones y los costos, siempre y cuando la explotación en curso le deje al Estado una rentabilidad mínima del 15% una vez deducidos los costos de producción, transporte y comercialización. Si no se cumplía este requisito las empresas petroleras extranjeras no tenían derecho a recibir dichos reembolsos, pues se trataba de una inversión de riesgo que debía ser asumida por las contratistas. En ese modelo de contratación se fijó dos condiciones adicionales: la adjudicación de los contratos mediante proceso licitatorio, y el pago del 44.4% por impuesto a la renta.

La reforma de Rafael Correa propone lo siguiente:

- i) Entregar a las empresas estatales extranjeras los principales campos petroleros que están en producción, hoy bajo el control del Estado ecuatoriano, campos en los que ya no hay riesgo exploratorio;
- ii) Hacerlo de manera directa sin proceso licitatorio;
- iii) Las petroleras extranjeras ya no pagarán el 44.4% del impuesto a la renta, sino el 25%, es decir, se les rebajó casi 20 puntos porcentuales de tributo;
- iv) El gobierno cancelará a las empresas contratistas con las que renegó los contratos petroleros (“prestación de servicios” en vez del “contrato de participación”), exageradas tarifas por la extracción de un barril de petróleo, que superan entre el 700% y 800% a los costos de producción de Petroamazonas y Petroecuador respectivamente;
- v) Se les proroga la duración de los contratos hasta por diez años más, con lo cual uno de los contratos (Tarapoa y campos unificados) estará en manos privadas por más de medio siglo;
- vi) El Estado hará uso del oleoducto privado de crudos pesados (OCP);

- vii) El gobierno les pagará millonarias indemnizaciones a las contratistas que no renegociaron los respectivos contratos, obviando las enormes pérdidas económicas causadas al país, como por ejemplo, el haber entregado “fraudulentamente” el campo Palo Azul a las empresas Petromanabí y Cayman socias de Petrobras (Informe de una Comisión Ministerial);
- viii) Las contratistas que se quedan en el país invertirán un total de 1207 millones de dólares, según José Ziritt, presidente de las petroleras, quien antes de ocupar ese cargo, fue representante del Presidente Rafael Correa en el Directorio de Petroecuador), monto que significa el 5% del Presupuesto General del Estado del 2011, que es de 23.950 millones de dólares, y significa una inversión del 0.5% anual con relación a dicho presupuesto, y del 29.43% con relación al monto de las importaciones de combustibles que realizará el gobierno en el año 2011.
- ix) Las nuevas inversiones saldrán de la producción diaria de los yacimientos de Sacha, Shushufidi, Auca, Conocaco, Libertador, y años después de ITT, campos petroleros en donde ya se han invertido miles de millones de dólares del estado ecuatoriano para descubrir reservas comercialmente explotables.
- x) Finalmente, la reforma legal ideada y suscrita por Rafael Correa pone una losa sobre todos los incumplimientos contractuales y violaciones a la ley que se habían producido en los gobiernos anteriores. Un borrón y cuenta nueva...

## Conclusión

El período 1992-2010, que incluye obviamente los cuatro años de Rafael Correa, se ha caracterizado por una mayor desnacionalización de la industria petrolera del país. Por sus volúmenes de producción anual e incremento de precios, los efectos de esta política han sido más negativos que aquellos del período 1925-1971. En 1972 el precio del barril de petróleo fue de 2.5 dólares, y en el segundo quinquenio de lo que va de este siglo, el precio promedio superó los 80 dólares en el mercado internacional. En definitiva, en este período, las empresas contratistas han tenido la mejor oportunidad para concentrar y acumular la riqueza petrolera a su favor. Por último, esta reforma entró en vigencia por el ministerio de la ley, con manobras políticas inéditas y sin escrúpulos. 

# Las invasiones de tierras en Guayaquil: historia y coyuntura política

Gaitán Villavicencio

En Guayaquil desde la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad se han producido permanentes procesos de ocupación y apropiación ilegal de tierras agrícolas, periféricas o urbanas, públicas o privadas, por parte de grupos sociales pobres, provenientes del campo unos, otros con experiencia de vida urbana, a fin de conformar asentamientos donde puedan cristalizar su sueño de la casa propia.

Los invasores siempre han contado con el apoyo adecuado y remunerado de promotores inmobiliarios informales y de mafias de traficantes de tierras, que generalmente han sido guardaespaldas de dirigentes políticos populistas y clientelares, vinculados contingentemente a los partidos políticos en apogeo en cada momento: CFP, PRE, PSC, Alianza País y Madera de Guerrero.

Las invasiones y la conformación y consolidación de asentamientos ilegales y no planificados son consecuencia de la conjugación de múltiples factores, estructurales y coyunturales. Responden a las desigualdades sociales existentes; a la incapacidad del sistema económico urbano para generar empleos decentes y adecuadamente remunerados; a la discapacidad de los niveles central y local de gobierno para enfrentar la pobreza y sus inequidades sociales; a la insensibilidad de las élites sociales para acortar las grandes diferencias socioeconómicas sin recurrir al atajo del asistencialismo corporativista.

Frente al déficit habitacional creciente, el Estado ha permitido que sean las fuerzas del mercado las que profundicen la inequidad. A eso se agregan los crecientes desequilibrios campo-ciudad, las permanentes migraciones internas y los efectos de las migraciones internacionales de la población. Por último, y con gran destaque, la hegemonía del populismo electorero y clientelar, que se aprovecha de la existencia de los pobres que sobreviven en la ciudad en condiciones infrahumanas de vida.

## Invasiones y marketing político

Históricamente, la urbe guayaquileña ha estado limitada en su crecimiento por las grandes propiedades agrícolas que la han rodeado. De otra parte, la propiedad territorial municipal ha sido pequeña, no obstante, de modo permanente se la rentó o vendió para que los vecinos construyeran sus viviendas. Esta situación a la postre contradictoria, nunca fue enfrentada por el gobierno local, en términos de previsión y planificación del crecimiento urbano. El municipio porteño dejó que los diferentes grupos sociales resuelvan sus necesidades habitacionales según sus posibilidades y estrategias de sobrevivencia, creando así un mercado de suelo urbano socialmente fragmentado, uno para la demanda efectiva y otro para los pobres. Esto ha beneficiado a los propietarios de grandes predios y a los traficantes de tierras, y ha creado obstáculos al desarrollo de la industria de la construcción de vivienda y grandes problemas al Estado, que debe asumir los costos y riesgos de las derivaciones generadas por un desarrollo urbano hipertrofiado.

En este mercado oligopólico del suelo urbano hay la coincidencia de intereses y el encubrimiento entre los operadores inmobiliarios formales e informales, lo que hace que ambos cohabiten, se reproduzcan y acumulen capital. A esto se agregan de una parte la voracidad de los propietarios de tierras que sin arriesgar se llevan un porcentaje significativo de la ganancia inmobiliaria. De otra, la complicidad del sistema político y de la institucionalidad estatal local para que se amplíen caóticamente los límites urbanos, con el apoyo de la inversión en obras públicas que valorizan los terrenos.

 **Gaitán Villavicencio**— Licenciado en Sociología Urbana y Diploma Especial de Postgrado en Desarrollo por la Universidad de Lovaina. Profesor universitario.



El gobierno nacional se muestra preocupado por la multiplicación de las invasiones, pero para que esa preocupación sea parte de una medida pública sólida y perdurable, el gobierno debe coordinar integralmente con la Municipalidad de Guayaquil. Hay que combatir a las mafias de traficantes de tierras y conformar una oferta de suelo urbano accesible a la demanda de los sectores pobres, sin caer en el clientelismo y el cálculo electorero. Los verdaderos delincuentes no son los pobladores que ocupan esos predios invadidos, sino los “Estacios” y otros especuladores y acaparadores de terrenos. Resulta lamentable que el gobierno de Rafael Correa crea que la solución al problema es la militarización de las áreas periféricas de la ciudad. También es lamentable la improvisada operación de reubicación de los invasores, ya que crea expectativas en otros grupos humanos, que tienen igual o peor necesidad de vivienda, y que tarde o temprano ejecutarán ocupaciones ilegales para que se les tengan en cuenta en ulteriores re-aseñamientos.

En la actual coyuntura, los enfrentamientos entre el Presidente Correa y el Alcalde Nebot, como estrategia de mercadeo político, se dan preferentemente en el escenario local. Hay una lucha por la hegemonía política y el control de la población de la urbe más grande del país, en un contexto de incapacidad del sistema político para articular propuestas alternativas viables. Por esta razón el argumento de las invasiones urbanas cobra tanta relevancia, pero al mismo tiempo no se afronta realmente el tema de la inseguridad ciudadana, principal demanda social desde hace mucho tiempo. A la postre, las invasiones en Guayaquil han sido convertidas en el nuevo Caballo de Troya en la pugna de los dos líderes, dentro de la nueva coyuntura del referéndum-consulta convocada por el gobierno.

### El proceso de urbanización de Guayaquil y las ocupaciones del suelo urbano

A lo largo de la segunda mitad del siglo 20 se produjo un persistente y sostenido crecimiento poblacional de la ciudad, como también un aumento paulatino y desmesurado de su planta urbana.

#### Guayaquil: población y crecimiento urbano

Año	Población	Superficie (miles de hectáreas)
1950	258.966	1.100
1962	510.804	2.200
1974	823.219	4.658
1982	1.199.344	9.185
1990	1.508.000	19.000
2001	1.985.000	35.000

Fuente: INEC; D-Plan-MIMG

Entre 1950 y 2001 Guayaquil incrementó su población en 6.6 veces. Sin embargo, el ritmo de crecimiento demográfico ha disminuido paulatinamente, desde una tasa de 5.66 en 1950 a otra de 2.87 en 1982-90. Durante ese período, conforme la ciudad adquiría importancia como centro económico, financiero y comercial se fue generando un proceso de modernización urbanística. En ese periodo la Municipalidad de Guayaquil adquirió al Banco de Crédito Hipotecario los terrenos que actualmente corresponden a la parroquia Febres Cordero, en el sur-oeste de la ciudad, área inundable de renta nula, con el fin de orientarlos al crecimiento habitacional de la ciudad, operación que generó grandes beneficios económicos para el referido banco.

El poblamiento intenso se dio a partir de los años 50, vía ocupación, coincidiendo aquello con el *boom* bananero. Entonces se conformó el suburbio guayaquileño, que se caracterizó por sus miles de “casas” de caña y palafitos (puentes sobre el agua y el pantano) para acceder a las mismas. El levantamiento social del 2 y 3 de junio de 1959 en esta ciudad, como protesta al gobierno socialcristiano de Camilo Ponce, hizo que se impulsara una nueva estrategia de dominación y control a la población suburbana, consistente en la ampliación de la oferta clientelar de terrenos, basada en el ofrecimiento de relleno pétreo de los lugares inundables, y la legalización de los solares desde el control del Municipio,

para, posteriormente, generar la dotación del transporte público, alumbrado y otros servicios colectivos, obviamente “por goteo” y en función de la dádiva populista y clientelar.

En los años 60, la construcción del megaproyecto de Puerto Nuevo, al sur de la ciudad, y de la vía de acceso, la avenida 25 de Julio, fue posible gracias a la expropiación de la hacienda El Guasmo a Juan X. Marcos. Los terrenos sobrantes los repartió el Estado entre diversas instituciones públicas: Junta Nacional de la Vivienda, IESS, Armada Nacional, Municipio, entre otras. En los años 70 se dieron sucesivas oleadas de ocupación de los terrenos municipales de Guasmo, lo que se agudizó durante la Alcaldía de Guillermo Molina Defranc (1978). A partir de entonces el poblamiento fue vertiginoso y se operó la división del área en varias secciones: Guasmo Norte, Central, Sur y Fertisa.

El fenómeno no se detuvo. Paralelamente se generaba otra área de invasión al norte de la ciudad. Se había construido entonces la carretera Guayaquil - Daule - Balzar - Quevedo, a fin de ampliar la frontera agrícola bananera y facilitar la circulación de esa producción exportable hacia Puerto Nuevo. La carretera Panamericana atravesaba las haciendas Mapasingue y Prosperina, sector que se

iba conformando como la segunda zona industrial de Guayaquil. En ese contexto, se desencadenó otra oleada de invasiones a esos predios, ante lo cual sus propietarios recurrían inmediatamente a solicitar los desalojos, lo que perduró durante un cierto tiempo, pues, más adelante, los mismos dueños de los terrenos impulsaron los múltiples fraccionamientos de los predios para facilitar su venta como si fueran terrenos urbanos. Por lo demás, esos sectores sociales dotaban de mano obrera a las empresas industriales en expansión en la zona.

En los años 80, durante el gobierno de Febres Cordero y siendo Gobernador de la provincia Jaime Nebot, se construyó la vía perimetral de Guayaquil, que incentivó a nuevas invasiones siguiendo el trazado de la misma, proceso que se ha mantenido durante las dos últimas décadas. En el sur-oeste de la urbe hubo la ocupación de la Isla Trinitaria, mientras que en el nor-oeste se conformaron los asentamientos Pancho Jácome, Bastión Popular, Flor de Bastión, Balerio Estacio, entre otros, que hasta hoy siguen consolidándose y densificando la urbe.

Ya en tiempos más recientes, conocidos dirigentes de las invasiones que son a su vez “dirigentes políticos”, juntos con las mafias de traficantes



de tierras han ampliando sus espacios territoriales de dominio, más allá de los límites urbanos vigentes, acercándose al canal del Trasvase Daule-Peripa, una obra de riego de indudable valor estratégico. Esto motivó la decisión presidencial de disponer los desalojos últimos, y al mismo tiempo tocó el *gong* del nuevo *round* de enfrentamiento “Correa versus Nebot”...

### Coincidencias y diferencias entre las distintas coyunturas

En todos los casos brevemente reseñados hay particularidades y coincidencias, lo que nos permiten hacer las siguientes afirmaciones: (i) En la historia urbana guayaquileña las invasiones no han afectado a los haberes de los propietarios territoriales, pues siempre éstos fueron pagados por el Estado; (ii) Debido a las distorsiones del capitalismo atrasado de nuestro país, ser pobre es muy oneroso, ya que se debe pagar al traficante de tierras para acceder a la posesión de un bien inmobiliario, al Municipio para acceder a la titularización del predio, a la banda local se debe pagar por la vigilancia, se cancela valores sobreestimados por el agua de tanquero para el consumo humano, se paga el acceso informal a la energía eléctrica, también la escuela de los hijos, y es casi obligatorio abastecerse en la cadena de tiendas del “capo” del barrio (materiales de construcción, comestibles, combustibles, electrodomésticos...) (iii) Entre los años 1950 y 2010 ninguna política de vivienda ha sido eficaz y eficiente, ni ha disminuido el déficit habitacional de Guayaquil, pues existe una lógica superviviente que junta y funcionaliza a traficantes y mafiosos de la tierra, invasores y caudillos, además de los poderes políticos en apogeo en el momento.

La bonanza petrolera del país y el inicio de las crisis de la deuda externa, financiera y económica de los años 80, fueron factores que incidieron de manera diferente en las formas de producción de las ciudades, en la articulación de la red urbana nacional y en la gestión ciudadana. Durante la década de los 80 se gestaron procesos urbanos contradictorios que retomaban elementos de la década anterior, como el despilfarro inmobiliario y la expansión modernizante de una forma de vida urbana y consumista, pero también se vivió el colapso de los servicios públicos municipales y la crisis de gestión edilicia populista y clientelar, que debido al ajuste estructural, la reducción de los subsidios, la “sincerización” de los precios de los servicios públicos, la reducción del gasto social, entre otras medidas para estabilizar la economía nacional, acordadas con el recetario

económico en boga, marcaron el tránsito de una etapa a otra, pero también en esa coyuntura se profundizó la crisis de la ciudad.

En ese contexto, la ciudad y sus gobiernos también se embarcaron en la “modernización urbana”, a partir del caos e inestabilidad administrativa heredados de las administraciones municipales de la década de los 80, en particular de las gestiones clientelares-populistas del PRE y sus aliados locales, que obligaron a la intervención del Estado central por la crisis de los servicios públicos, en particular del servicio de recolección de desechos sólidos en Guayaquil, lo que desembocó más tarde en la concesión a un grupo particular canadiense-local y en un grave problema laboral. Durante esta época las invasiones se extendieron por diferentes puntos de la mancha urbana. El caso de Guayaquil se tornó en un ejemplo a no imitar por el resto de municipios del país.

En las últimas dos décadas se configura un conjunto de tendencias en el proceso de urbanización en Guayaquil, como en el resto del país, que afectan directa y diferenciadamente a los actores sociales y a los agentes económicos, en lo relacionado con la producción del cuadro construido, la estructura de la propiedad del suelo urbano, el desarrollo de formas de promoción inmobiliaria, los alcances de las demandas urbanas agregadas, incluyendo los procesos de invasión; todo aquello dentro del contexto de globalización y desregulación en que se hallaban insertos la urbe y el país.

En 1990 Guayaquil tenía 1.508.444 habitantes, lo que relacionado con las 16.552 hectáreas del área construida censada, arroja una densidad poblacional de 91.1 habitantes por hectárea. La ciudad experimentaba paralelamente un acelerado y descontrolado crecimiento de su planta urbana, como consecuencia de las invasiones, lo que incidía en las dificultades en la dotación de equipamiento e infraestructura urbana por el Estado, debido al patrón de localización y ocupación del suelo urbano, agudizándose el panorama de segregación socio-residencial vigente. El censo de población de 2001 registró un total de 1.985.000 habitantes, cifra marcada por las migraciones internacionales que se habían iniciado desde la década anterior.

En ese proceso hipertrofiado de urbanización se destaca como rasgo sobresaliente el impulso de conurbaciones que han hecho que el tejido urbano se salte límites y competencias político-administrativos, y genere una situación de metropolización no reconocida por el derecho urbano ni por las autoridades locales respectivas. La metropolización de Guayaquil se dispara en varias direcciones: hacia los cantones Samborondón, Durán y Nobol, y hacia el kilómetro 27 en dirección a Taura y Milagro.

Porciones significativas de territorios de esos cantones hacen parte de la trama metropolitana guayaquileña, bajo diferentes modalidades inmobiliarias y figuras urbanísticas: urbanizaciones, lotizaciones, áreas de reserva, haciendas, zonas periurbanas, etc. Constituyen los sectores de crecimiento más dinámicos para la aglomeración, y promisorias tierras de “engorde” (valorización) para el mercado de suelo urbano y vivienda. Vale remarcar que montos significativos de la inversión inmobiliaria privada y estatal se encuentran localizadas en estos lugares, como es el caso de Tarifa de Samborondón y las vías a La Aurora, Daule, Nobol y Durán, con los macro-proyectos del BEV- MIDUVI, para satisfacer la demanda solvente del Gran Guayaquil y sus alrededores.

En todo este gran territorio se han impulsado en los últimos 25 años una serie de acciones institucionales y operaciones inmobiliarias, como también se han producido localizaciones y re-localizaciones de actividades económicas y colectivas, implantación o cambios de usos del suelo, que han provocado diferenciados procesos de valorización y múltiples formas de ingresar la tierra al mercado del suelo y la vivienda. Pero también se han producido diversos procesos de invasión de tierras estatales y privadas por miles de personas sin vivienda, cuya velocidad de ocupación ha estado siempre en correspondencia con la construcción del sistema vial cercano y el acceso inmediato a otros servicios indispensables. Estos han sido también medios de apropiarse imaginariamente de la urbe y alcanzar un referente simbólico de ciudadanía, que les permita en agradecimiento *truequear* esas obras (aunque estén inconclusas) con votos a favor de los caudillos-benefactores de turno.

Desde los años 80 hasta la fecha, se ha producido en la aglomeración urbana una cierta especialización de los sectores de la urbe, especialmente en el norte de Guayaquil, a partir de los ejes viales que han condicionado y conllevado el cambio de usos del suelo. Son los casos de las ciudadelas Víctor Emilio Estrada, en Urdesa, zona rosa de esparcimiento



Las dos administraciones socialcristianas han impulsado un programa masivo de regularización de la tenencia del suelo urbano en las áreas de “invasión” ya consolidadas, lo que es el programa más destacado de las mismas, pero no han podido controlar y peor reducir las ocupaciones ilegales, ni siquiera con la creación de los programas habitacionales y de lotes con servicios municipales, denominados “Mucho Lote” Uno y Dos.

y servicios, pero también de uso residencial; de La Garzota - Guillermo Pareja, donde se han asentado comercios y servicios formales en conjunto con viviendas; el barrio Orellana, que está cambiando de uso residencial a servicios, en particular oficinas. También debe incluirse lo que se está impulsando por parte de la promoción inmobiliaria privada, en la Avenida Francisco de Orellana hasta el cruce con la Avenida Tanca Marengo, llamada también la Kennedy Norte, como un distrito de negocios y para el sector terciario superior, que está en expansión no obstante los problemas de las crisis económico-financiera y sus secuelas de embargos inmobiliarios. En resumen, el desarrollo de los ejes viales ha marcado las diferencias urbanas y los niveles de segregación socio-residencial, agudizando en Guayaquil las situaciones de desigualdad, inequidad y exclusión socio-económica y urbanística.

Otra de las características de este proceso de urbanización de Guayaquil es la consolidación en la parte norte del área metropolitana de un número creciente de urbanizaciones y pequeños programas de vivienda para estratos sociales de ingresos altos y medio altos. Estos casos se caracterizan por vender -a más de confort- funcionalidad, lujos y seguridad, éste, el nuevo elemento en la composición del precio de un bien inmobiliario y de la canasta básica, expresado en los filtros de seguridad, los guardias privados, las tecnologías sofisticadas de protección que caracterizan a estas urbanizaciones guayaquileñas.

Alrededor del 65% de la inversión municipal de los años 90 se localizó en el norte de la ciudad y sus áreas inmediatas. Aprovechando los ejes

viales rápidos, viaductos y pasos a desnivel construidos a partir de 1992 por las administraciones socialcristianas, se han localizado en el norte de la Guayaquil varios centros comerciales o *malls*, cuyo origen se remonta a los años 70 con el pionero Policentro. En la actualidad hay nueve grandes centros comerciales y alrededor de ocho pequeños, que llegan inclusive hasta el centro de la ciudad. En este momento, ante la ausencia de seguridad ciudadana y el crecimiento del miedo entre los habitantes de la ciudad, las personas prefieren visitar los *malls* en sus momentos de esparcimiento, como antes lo hacían a los parques de la ciudad. Los centros comerciales se han convertido en los sitios de recreación de una sociedad con miedo y, en menor medida, en espacios de intercambio.

Un elemento particular que sobresale en este proceso de urbanización de Guayaquil es el de la “conquista del cuadro construido” (Fernando Carrión), especialmente del casco central a través de la rehabilitación, remodelación, regeneración... de las antiguas edificaciones de cemento y hierro construidas entre los años 20 hasta los 60. En general, en las décadas de los 70 y 80 esta zona fue poco atendida debido a que no representaba votos para la gestión clientelar, por lo cual no hubo grandes obras urbanísticas. Pero las dos últimas administraciones cantonales se han impulsado grandes obras de revitalización urbana como son el Proyecto Malecón 2000 y los túneles de El Carmen y Santa Ana, estos últimos, que rompen una limitación natural (los cerros) y unen el norte con el centro de la urbe, lo que refuerza la centralidad urbana guayaquileña frente a las limitadas experiencias de desconcentración existentes al interior de la aglomeración. De su parte, el Proyecto Malecón 2000 fue una gran operación de renovación urbana del Malecón Simón Bolívar, desde las escalinatas Diego Noboa del Cerro Santa Ana, pasando por el Malecón hasta el Mercado Sur. Actualmente se proyecta rescatar las riveras del Estero Salado, y como se señala en la publicidad inmobiliaria y municipal, se “busca rescatar el potencial turístico, recreacional y comercial del centro histórico de Guayaquil” de la mano de las fundaciones que se han conformado como operadoras de esta “regeneración urbana”.



El gobierno nacional se muestra preocupado por la multiplicación de las invasiones, pero para que esa preocupación sea parte de una medida pública sólida y perdurable, el gobierno debe coordinar integralmente con la Municipalidad de Guayaquil.

#### Del presente hacia adelante

En el centro de Guayaquil y en su periferia urbana y suburbana hay áreas que necesitan ser recuperadas a través de programas de atención y rehabilitación urbanísticas para que adquieran vitalidad y se articulen mejor al tejido urbano. Esto se debería lograr con el aporte del sector público y de los actores sociales urbanos. Para enfrentar lo reseñado se impulsó por parte de las administraciones Febres Cordero y Nebot, un programa municipal de regeneración urbana basado en la gestión de las fundaciones Malecón 2000 y Guayaquil Siglo XXI, y su recuperación a través de los impuestos municipales revaluados, fijados a los corredores viales-prediales beneficiados, como es el caso de la recuperación del patrimonio edilicio existente, especialmente las operaciones realizadas a lo largo de los corredores 9 de Octubre, Portete, Víctor Emilio Estrada, Malecón de El Salado, calles del casco central, barrio Las Peñas, barrio El Centenario, barrio Las Quintas y barrio del Astillero, principalmente.

Hay que destacar la localización en el norte de Guayaquil, especialmente en el sector de la vía a la Costa (Chongón), de un conjunto de grandes equipamientos colectivos, vinculados a macro-proyectos, es el caso del nuevo aeropuerto a entregarse en concesión; o de proyectos ejecutados y en funcionamiento, como el trasvase Daule - Península de Santa Elena, y la autopista Guayaquil - Salinas, mismos que están induciendo al crecimiento urbano en esa dirección, y también están generando un proceso de acaparamiento y especulación del suelo rural en ese sector, mismo que ha sido integrado al

límite urbano gracias a la Ordenanza de 1991, afectando inclusive a tierras comunales y desalojando a los comuneros de sus terruños ancestrales.

En este análisis de la coyuntura urbana de Guayaquil no se puede pasar por alto el rol del Estado, en particular del Municipio porteño. Amerita destacarse el cambio que se ha dado en la gestión edilicia en materia de continuidad del mandato y sus programas. En efecto, mientras entre 1979 y 1992 pasaron por el Municipio siete alcaldes, desde esta última fecha hasta la actualidad lo han hecho dos: Febres Cordero y Jaime Nebot. Esto último ha permitido que el Municipio se “especialice” en el desarrollo de grandes obras físicas, como es la construcción de pasos viales, la ampliación y mantenimiento del sistema vial urbano y el desarrollo de ciertos equipamientos colectivos, como malecones, mercados y parques, entre otros. Si bien esto ha representado un significativo cambio en la gestión municipal y el desarrollo urbanístico de Guayaquil, no es suficiente para encarar los graves problemas que aquejan a la ciudad y sus habitantes, principalmente referidos al tráfico vehicular y la circulación, el saneamiento ambiental y la infraestructura básica, la lucha contra la pobreza, el desempleo y subempleo, y la fragilidad de la economía urbana.

Las dos administraciones socialcristianas han impulsado un programa masivo de regularización de la tenencia del suelo urbano en las áreas de “invasión” ya consolidadas, lo que a nuestro criterio es el programa más destacado de las mismas, pero no han podido controlar y peor reducir las ocupaciones ilegales, ni siquiera con la creación de los programas habitacionales y de lotes con servicios municipales, denominados “Mucho Lote” Uno y Dos. Por el contrario, se han agudizado los problemas por los efectos del Fenómeno de El Niño 1997-98, y también por las catástrofes naturales en la región y el país, todo esto agravado por el empobrecimiento masivo, la emigración interna y las remesas internacionales. Esto se puede observar a primera vista en los asentamientos suburbanos recientemente consolidados, en el cambio de materiales de construcción de las viviendas, de la caña guadua al bloque de cemento.

#### Perspectivas

Guayaquil, centro primado nacional nos plantea hoy la vigencia de las nuevas tendencias de urbanización, obviamente con sus características específicas. La urbe comienza a re-assumir su tradicional rol de ciudad cosmopolita, puerto internacional, marítimo y aéreo, en la geopolítica del Pacífico Sur y de la Cuenca del Pacífico; empero, sin definir y consensuar un proyecto histórico de centro metropolitano, como un plan de progreso económico y encadenamiento productivo como aglomeración regional, dados los intereses encontrados de sus élites y el relegamiento y subalternización de amplios sectores sociales.

La visión municipal actual del desarrollo urbano constituye un *sui generis* modelo de gestión ciudadana, basado en un enfoque tradicional y en una ortodoxia urbanística, como en el ya mencionado retorno y recuperación de la ciudad construida, principalmente de ciertos bienes patrimoniales, paisajes y áreas edificadas (deterioradas) del casco comercial y sus alrededores, necesitadas de re-valorización.

Lo anterior no debería ser asumido como una mega-operación del negocio inmobiliario, cuanto como la creación y desarrollo de un creciente espacio público, colectivo, para uso y disfrute de todos los usuarios de la ciudad y del país, lo que visualizaría el principal elemento de recuperación de una urbe moderna, y también proyectaría la iniciativa y poder de sus grupos dominantes para que queden indeleblemente registrados en las memorias histórica y colectiva, tal como las define Maurice Halbwachs.

El actual es un proyecto de desarrollo local caracterizado como empresarial, ya que como un acto de fe solo la empresa privada (de dice) es capaz de gestionar adecuadamente lo público-estatal; y como verticalista, ya que no es partidario de la participación social y la rendición de cuentas, tampoco de escuchar y aceptar las demandas sociales, ya que se piensa que solo las élites son dueñas de las soluciones a los problemas existentes en la aglomeración urbana. Proyecto que a partir del “obrismo” intenta impulsar una ciudad imaginada y pensada por las élites en oposición a la ciudad real, donde desenvuelven su cotidianidad más del 60%

En la actual coyuntura, el enfrentamiento entre el Presidente Correa y el Alcalde Nebot, como estrategia de mercadeo político, se dan preferentemente en el escenario local. Hay una lucha por la hegemonía política y el control de la población de la urbe más grande del país.

de la población porteña.

En este modelo urbano, a la “fealdad” (pobreza) se la debe esconder, alejar, negar, como ha sucedido históricamente –y está sucediendo ahora– con las invasiones, mismas que han sido promovidas como recurso político-clientelar, pero invisibilizadas en el momento oportuno en la “ciudad espectacular”, que ha permitido la construcción de imaginarios sociales urbanos contradictorios y conflictivos entre sí, así como la hegemonía en la urbe de unas élites que deciden las estrategias urbanísticas y estéticas, sin tener en cuenta a la ciudadanía de la “polis” y la lógica de un urbanismo ciudadano, tal como lo sostiene el colombiano Armando Silva.

Los grandes pensadores de la ciencia política contemporánea nos señalan que la democracia es una forma de gestión social resultante del concurso de voluntades colectivas, acuerdos negociados y explícitos, respeto a las reglas de juego establecidas y aplicación de los mecanismos sancionadores a los transgresores. En este marco, los actores políticos y sociales impulsan negociaciones para concertar fines y actividades que permitan un mejor desenvolvimiento y logros de la vida en sociedad. Esto deberían tenerlo en cuenta todos los gobernantes, desde el Presidente de la República hasta el Presidente de la Junta Parroquial Rural, para alcanzar en concierto los objetivos como Estado-Nación.

Hay que celebrar que el gobierno nacional se preocupe por el crecimiento desmesurado y abusivo de las invasiones en Guayaquil. Pero para que esta sea una sólida y perdurable medida de Estado aquello debe de coordinarse integralmente con la Municipalidad porteña.

Guayaquil, como actor en la globalización y centro primado en el Ecuador, exige impulsar institucionalmente su competitividad metropolitana frente al mercado mundial y su posicionamiento estratégico y productivo, según su función en la red urbana nacional y ubicación en el territorio patrio. Esto debe traducirse en un fortalecimiento y especialización de su base económica, en un proyecto de incorporación de valores agregados y no de re-primarización, o centro gran exportador de *commodities*.

Guayaquil requiere un desarrollo subregional incluyente y equitativo, intra e interurbano, basado en un gobierno metropolitano que responda a las demandas sociales de las poblaciones de las conurbaciones; con modalidades accesibles, baratas y públicas de dotación de los servicios urbanos e infraestructuras de consumo colectivo; caracterizado por la lucha frontal y permanente a la pobreza en la metrópoli; la conformación de una oferta de suelo urbano y de viviendas para los más pobres por los poderes del Estado; y la protección efectiva del medio ambiente urbano.

La conjugación de estas políticas y programas permitirá que más allá de la lógica del cemento y la edificación hoy vigente, se construya una sólida integración social, se mejore la calidad de vida de sus habitantes y se genere bienestar para todos. Que todos se permitan disfrutar de la ciudad sin exclusiones e inequidades sociales y fortaleciendo la ciudadanía, principio de la gestión democrática de una ciudad moderna. <sup>1</sup>

## Los gobiernos autónomos descentralizados

Fernando Buendía

La nueva Constitución incorpora elementos de cambio trascendentes e innovativos al sistema político de Ecuador, que se ubican en la corriente latinoamericana de la reforma al régimen político denominada *neo-constitucionalismo*.<sup>1</sup>

Entre los elementos novedosos la Constitución ecuatoriana vale destacar:<sup>1</sup>

- (i) Caracteriza al régimen político general como un **Estado constitucional de derechos**, anteponiendo la jerarquía de la Constitución y los derechos individuales y colectivos, a las leyes e instituciones públicas. Esta modificación implica, entre otras cosas, la supeditación de toda la política pública al marco constitucional y, por otro lado, la exigibilidad y judicialidad de los derechos. Por ello, la Constitución determina que es un objetivo fundamental del Estado el alcanzar la equidad territorial e interterritorial en el desarrollo.
- (ii) Mantiene el modelo unitario de Estado, aunque **reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados**. La autonomía política otorga facultades de tipo legislativo y ejecutivo a los gobiernos regionales, provinciales y cantonales, en el ámbito de sus competencias y en sus circunscripciones territoriales. A través de la descentralización obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias del gobierno central a los gobiernos descentralizados se fomenta alcanzar la mayor autonomía posible a fin de que las regiones y territorios puedan impulsar sus proyectos de desarrollo para el Buen Vivir y puedan llegar a convertirse en una suerte de régimen autonómico.

- (iii) Reconoce **cuatro niveles de gobierno descentralizado**: regiones, provincias, cantones y parroquias. Enfatiza en el gobierno regional como nivel intermedio y en los municipios como nivel local, otorgándoles un mayor número de competencias, aunque reconoce a las provincias y parroquias por su peso histórico y su cercanía a la población. La Constitución establece además el régimen de gobiernos especiales, en los casos que por razones demográficas, étnicas o ambientales, puedan crearse esos gobiernos, mismos pueden ser los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y negras, y el caso particular de Galápagos, con un Consejo de Gobierno, en tanto que la región amazónica es un territorio especial sin gobierno.
- (iv) Reconoce el **carácter plurinacional e intercultural del Estado** originado en la existencia de entidades étnico-nacionales ancestrales. Además de reconocer los derechos colectivos a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, define el mecanismo que permite la conformación de las Circunscripciones Territoriales, Indígenas, Afroecuatorianas y Negras, como un régimen especial de gobierno autónomo descentralizado en el marco de la organización territorial vigente.
- (v) Reconoce el **rol protagónico de la ciudadanía** en forma individual y colectiva a través del ejercicio del derecho a la participación en todo el ciclo de la política pública: planificación, presupuestación, ejecución y evaluación; y en todos los niveles y sectores de gobierno: gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial, estableciendo que el régimen político del país tiende a modificarse desde la democracia representativa hacia la democracia participativa.

<sup>1</sup> El neo-constitucionalismo es una corriente del pensamiento jurídico que propone la primacía de la Constitución y de los derechos como la fuente de legalidad y legitimidad, y plantea una lectura holística de las normas jurídicas como metodología de interpretación.

## El marco constitucional y normativo del sistema de competencias

La Constitución desarrolla el nuevo marco de organización, competencias y recursos de los gobiernos autónomos descentralizados. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, aprobado el 20 de octubre de 2010, desarrolla el respectivo marco constitucional, compila y sistematiza en un solo cuerpo legal todas las leyes existentes: Régimen Municipal, Régimen Provincial y la ley de Juntas Parroquiales, así como las leyes de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. En las disposiciones derogatorias del COOTAD se eliminan todas las normas existentes relativas al régimen seccional. Los elementos principales de la Constitución que sustentan jurídicamente al COOTAD son:

- (i) **Estado unitario y descentralizado:** gobiernos autónomos descentralizados con autonomía política, administrativa y financiera. Competencias definidas por nivel de gobierno, para evitar la duplicidad de esfuerzos, la competencia entre niveles de gobierno y mejorar la calidad del gasto público. Se determinan las facultades normativas y reglamentarias en el ámbito de sus competencias. Se establece los criterios de distribución de los recursos para asegurar un desarrollo interterritorial equitativo y armónico.
- (ii) **Fin del “sistema de asignación de competencias a la carta”.** La Constitución fija paquetes mínimos de competencias obligatorias por niveles de gobierno. Crea el Sistema Nacional de Competencias a fin de que el traspaso de todas las competencias descentralizadas tenga lugar de manera efectiva, ordenada y teniendo presentes las capacidades operativas de cada gobierno autónomo descentralizado. Establece la posibilidad de intervención transitoria del Consejo de Competencias en caso de deficiente ejercicio de una competencia determinada.
- (iii) **Profundización y racionalización de la descentralización financiera.** Se establece un monto de transferencias definido para todos los niveles de gobierno. Se dispone que las transferencias de recursos se hagan en función de las nuevas competencias que progresivamente se asuman. Se define criterios específicos de distribución a fin de procurar una asignación proporcional, solidaria y efectiva a cada uno de los territorios, criterios como: tamaño y

densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de los planes de desarrollo.

- (iv) **Participación ciudadana.** Se regula la “Silla Vacía”, derecho de la ciudadanía a participar mediante un delegado en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, cuando se traten asuntos de interés específico para un sector. El participante en la “silla vacía” intervendrá con voz y voto. Igualmente, los Consejos Ciudadanos de Planificación, la iniciativa normativa en todos los niveles de gobierno, las instancias de participación social, la presentación de propuestas. Se reconoce a las organizaciones sociales como expresiones de la soberanía popular.

La Constitución y el COOTAD han trazado la cancha respecto de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados y al gobierno central, y ha definido un mecanismo expedito para la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias descentralizadas. Para ello se crea el Consejo Nacional de Competencias como entidad encargada de aprobar el Plan Nacional de Descentralización, que determine las competencias adicionales que descentralizarán obligatoriamente al gobierno nacional a favor de los gobiernos descentralizados. El Consejo estará integrado por un representante por cada nivel de gobierno, por lo cual tendrán una representación mayor los gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo al impulso descentralizador.

La Constitución apuesta a favor del fortalecimiento del nivel intermedio, a través de la creación del gobierno regional, como entidad con capacidad de planificación y desarrollo regional, integrada por dos o más provincias y con el mayor nivel de captación de competencias y generación de recursos. Igualmente se favorece al nivel municipal, que tendrá las competencias, dispondrá de recursos por transferencias y sus ingresos propios, medios necesarios para responsabilizarse principalmente del hábitat y residencia en su circunscripción territorial. Los gobiernos provinciales jugarán un rol de coordinación inter-municipal e inter-parroquial sobre competencias del desarrollo rural y con recursos basados en las transferencias estatales. Las Juntas Parroquiales jugarán un rol ejecutor y de coordinación con las prefecturas y los gobiernos municipales.

## Las competencias exclusivas

La Constitución establece las competencias exclusivas asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, según sus niveles de gobierno. El COOTAD desarrolla las competencias exclusivas delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel de sobre los sectores de: vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, gestión de las cuencas hidrográficas, riego, fomento de la seguridad alimentaria, fomento de actividades productivas agropecuarias, gestión ambiental, prestación de servicios públicos, infraestructura física y equipamientos de salud, educación y otros.

Además tienen competencia exclusiva para conformar y administrar catastros inmobiliarios, el servicio de socorro y extinción de incendios, la explotación de materiales de construcción, el registro de la propiedad, el otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales, el cuidado y preservación del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, y finalmente, la promoción de la organización ciudadana y vigilancia ejecución de obras.

El Consejo Nacional de Competencias determina el Plan Nacional de Descentralización para la entrega progresiva de las competencias exclusivas y la transferencia de nuevas competencias adicionales de los sectores descentralizables del gobierno central. El plazo para la plena asunción de las competencias exclusivas es de cuatro años y para la transferencia de competencias adicionales es de ocho años.

Al Consejo Nacional de Competencias le corresponde elaborar las matrices de competencias descentralizables por sectores, y determinar los paquetes que serán transferidos posteriormente, así como también resolver la entrega de las competencias exclusivas de forma progresiva y de acuerdo a las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.

Con la aprobación del COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran en una fase de transición para la aplicación de la normativa y empiezan a demandar la entrega de sus competencias exclusivas. Es el caso del Registro de la Propiedad, de modo que algunos gobiernos municipales empiezan a dar los pasos para responsabilizarse del servicio. Es el caso del tránsito y transporte terrestre, del riego, entre otros.

## Financiación de los gobiernos descentralizados

El COOTAD ha desarrollado en forma exhaustiva el título sobre la financiación, propendiendo a mejorar las posibilidades de generación de recursos propios y a establecer una metodología más equitativa para las transferencias ordinarias del gobierno central, a favor de los gobiernos locales. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados son:

(i) La participación en el Presupuesto General de Estado; (ii) Los ingresos propios obtenidos mediante tasas, sobretasas y contribuciones especiales de mejoras, además de los impuestos predial y a la plusvalía; (iii) Las transferencias del gobierno central por la participación en las rentas de la explotación de los recursos naturales no renovables; (iv) Los ingresos obtenidos mediante el endeudamiento público o la emisión de títulos valores; (v) Las donaciones, legados, utilidades y rendimientos de inversiones, y los ingresos obtenidos mediante rifas, loterías y otros.

Se establece que los recursos de transferencias se realicen en forma automática, predecible y oportuna. Se dispone que se sancionará con destitución a los funcionarios que de manera intencional interfieran en la entrega oportuna de estos recursos. Se prevé que los recursos que se transfieren se distribuyan con criterios de equidad territorial e interterritorial, a fin de superar la extrema desigualdad existente en la cobertura de servicios básicos entre los diversos gobiernos locales. La SENPLADES ha señalado que el índice de GINI entre los gobiernos autónomos descentralizados respecto a la cobertura de servicios básicos es de 0,9, altamente polarizada.

El objetivo principal de las transferencias es lograr una “canasta” igualitaria de servicios básicos para todas las personas independientemente del lugar de su residencia. Por ello se ha propuesto un sistema de crecimiento de las transferencias en dos velocidades: (i) Para los gobiernos autónomos descentralizados que tienen mejor cubiertas sus necesidades básicas, el ritmo será más lento; (ii) Para los que tienen mayores necesidades básicas insatisfechas el ritmo de crecimiento de sus recursos transferidos tendrá una mayor rapidez.

Lo ideal para lograr una asignación equitativa de los recursos es la aplicación del modelo de transferencia basado en el costeo de las competencias, el COOTAD ha establecido un modelo de “reparto” de las transferencias, favoreciendo en el mismo la ponderación de los indicadores de mayor impacto social, como factor de equidad.

Respecto de la utilización de los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados, el

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública establece que todos los ingresos independientemente de su fuente son recursos públicos, por lo tanto se sujetan a las normas y reglas de uso de los recursos y bienes públicos. Es decir que tanto los ingresos propios como los ingresos por transferencias, están sujetos y obligados al cumplimiento de las normas establecidas en el Código de Planificación, entre ellos:

- a) Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y de endeudamiento únicamente pueden ser utilizados para gastos no permanentes (inversión pública).
- b) Los ingresos provenientes de fuentes permanentes (ingresos tributarios) se podrán utilizar para el gasto corriente y la inversión.
- c) Las transferencias del gobierno central podrán financiar hasta el 30% de los gastos permanentes, y un mínimo del 70% de los gastos no permanentes en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Las transferencias provenientes del 10% de ingresos no permanentes financiarán exclusivamente egresos no permanentes (inversión).
- d) El gasto está sujeto a la planificación cuatrienal y anual, y se prohíbe un uso distinto de los recursos.
- e) El proceso de aprobación presupuestario debe contar obligatoriamente con la participación de la ciudadanía como requisito para su aprobación.
- f) Los gobiernos autónomos descentralizados podrán establecer el régimen de remuneraciones para sus servidores, pero en el marco de la Ley de Servicio Público, que establece que el Ministerio de Relaciones Laborales fija el piso y el techo para cada categoría ocupacional.
- g) Los recursos de endeudamiento únicamente podrán orientarse a gastos de inversión de mediano y largo plazo. Son ingresos no permanentes que únicamente financiarán egresos no permanentes priorizados en los respectivos planes de desarrollo.
- h) Los gobiernos autónomos descentralizados podrán endeudarse hasta un 40% de su presupuesto siempre que cuenten con los recursos suficientes para el pago de los empréstitos a ser contraídos.
- i) Toda norma que expida un gobierno autónomo que genere una obligación financiada con recursos públicos, deberá establecer la fuente de financiamiento correspondiente.
- j) Los gobiernos autónomos descentralizados efectuarán el ciclo presupuestario previsto en

el Código de Finanzas Públicas. Caso contrario, el Ministerio de Finanzas asignará un valor estimado similar al del año anterior.

### Desafíos y perspectivas

1. Los gobiernos autónomos descentralizados deben apuntalar la consolidación del Consejo Nacional de Competencias (CNC) porque constituye la pieza central y la garantía del proceso descentralizador. El rol determinante del CNC demanda un desarrollo institucional potente con equipos de expertos para la definición de las matrices de competencias descentralizables, la formulación del Plan Nacional de Descentralización, la asistencia jurídica para resolver los conflictos de competencias, el sistema de capacitación para la consolidación de los gobiernos autónomos descentralizados a fin de que puedan asumir nuevas competencias y el análisis financiero para establecer el costo de competencias. Contribuir a la consolidación de este organismo es sin duda una tarea prioritaria para el conjunto de los gobiernos autónomos descentralizados.  
El proceso de definición de los aspectos principales del proceso descentralizador no debería ser delegado a los miembros del CNC obviando la participación activa de los gobiernos autónomos descentralizados. Por el contrario, se esperaba que el trabajo técnico que debe impulsar el CNC, sea realizado en diálogo permanente con los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus organizaciones gremiales y en forma directa.
2. El proceso de transferencia de las competencias exclusivas y adicionales que en concurrencia deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados reviste una significativa complejidad por las condiciones heterogéneas y particulares de cada GAD y los entornos de resistencia existentes para su transferencia. Por ello, es necesario determinar una estrategia definida y de largo plazo para su desenvolvimiento que, por ejemplo, comience con las acciones que implican menor complejidad y tienen menor resistencia para ir avanzando hacia las de mayor complejidad y conflicto, pues se trata de ir dando pasos que aseguren el proceso y no de saltos que ponga en riesgo el conjunto de la descentralización.
3. Respecto de los recursos para la financiación de las competencias, es necesario avanzar a la definición de la fórmula para los criterios que han quedado provisionales en el COOTAD, es

decir respecto al criterio del esfuerzo fiscal, del mejoramiento de la calidad de vida, del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Local de Desarrollo, y de la eficiencia administrativa. Igualmente se requiere profundizar en la metodología del costeo de competencias para cambiar a medio plazo el modelo actual de reparto para la transferencia de recursos del gobierno central, hacia un modelo basado en la determinación del costo de cada competencia, es decir, de mayor equidad territorial.

4. El incremento sustancial de los ingresos propios constituye un desafío importante para cada uno y el conjunto de los gobiernos autónomos descentralizados. Desde la organización gremial y en conjunto con la Asamblea Nacional se debe trabajar en la actualización de la normativa del COOTAD relacionada con este tema. Igualmente se deben elaborar modelos de análisis y de ordenanzas para la modificación de los tributos prediales, de la plusvalía, de las tasas e impuestos al tránsito y transporte terrestre, etc., dentro del marco de la progresividad, universalidad y subsidiaridad que manda la Constitución.
5. Los gobiernos autónomos descentralizados deben tomar iniciativas para fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental como el Consejo Nacional de Planificación, la participación en otras instancias de coordinación intersectorial, y por último la dinamización de los procesos de mancomunidad y consorcio. Esto contribuirá a la consolidación del sistema nacional de competencias y a disminuir los conflictos potenciales que se presentarán durante el proceso descentralizador.
6. Para fortalecer la construcción de un Estado Plurinacional Descentralizado, desde las organizaciones étnico nacionales y también desde los gobiernos autónomos descentralizados se debería poner especial atención a la constitución de los regímenes especiales de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de tal modo que se pueda concretar esta necesidad y aspiración nacional en el plazo prudente. Alcanzar el desarrollo local con identidad debe ser una de las consignas centrales del proceso de descentralización.
7. El mayor desafío general está en la creación de las regiones, sobre las cuales existe poco interés por parte de las provincias, aunque según la Constitución si no llegarán a crearse en el plazo de ocho años, deberá aprobarse una ley que determine su conformación. Entre tanto las

competencias descentralizables del gobierno central hacia las regiones se mantendrán bajo su responsabilidad.

8. Respecto del nivel municipal el desafío principal es el de su consolidación institucional para que pueda asumir en el plazo que señale el Consejo Nacional de Competencias la totalidad de sus competencias exclusivas, lo cual será bastante factible para los municipios de mayor tamaño, a diferencia de la mayor parte de municipios pequeños menores a 50.000 habitantes y que constituyen el 85% del total, que tendrán fuertes dificultades y requerirán de fuertes procesos de fortalecimiento para lograr este propósito. Pesará de manera gravitante el desafío de incrementar sustancialmente los ingresos propios para financiar las nuevas competencias exclusivas no cubiertas, sobre todo en los cantones con menor PIB territorial.
9. Por otra parte, la estructuración e implementación de los sistemas participativos en los gobiernos autónomos descentralizados constituirá una importante oportunidad para mejorar su transparencia y eficiencia respecto a las necesidades de la población, así como también incrementar la cohesión ciudadana en torno a las acciones de sus gobiernos seccionales

### La participación de la ciudadanía

La participación de la ciudadanía reviste enorme importancia pues se trata de un proceso político que podría reconfigurar el carácter del régimen político ecuatoriano y que no está exento de riesgos y conflictos. Además, la participación ciudadana constituye una base para que los gobiernos autónomos descentralizados se consoliden y alcancen el desarrollo institucional y social necesario para asumir nuevas competencias.

Los gobiernos autónomos descentralizados deben trabajar en lo inmediato en la elaboración de los sistemas locales de participación ciudadana que encaminen la energía ciudadana en una lógica colaborativa y no confrontativa. Debe existir la predisposición de las autoridades de compartir con la ciudadanía el proceso de gobierno local en los niveles en los que se defina a través del propio sistema de participación local. <sup>[1]</sup>



internacional

#### El contexto internacional

**FM:** ¿Cómo caracterizarías lo que ocurre en América Latina, sobretodo en América del Sur, respecto a las condiciones geopolíticas? ¿Se puede afirmar que en esta etapa pos-neoliberal estamos asistiendo al tránsito desde la etapa de los gobiernos de izquierda que signaron la década pasada a los gobiernos de derecha y centro derecha, en ese caso destaco los gobiernos de Colombia y Chile?

**AN:** Los últimos 20 años están marcados por la búsqueda de independencia política más importante que hayamos tenido en nuestra historia, por los menos en el último siglo de vida de América Latina. El fin de la guerra fría y los hechos del 11 de septiembre hicieron que Estados Unidos se moviera en una dirección totalmente distinta a América Latina. Sus problemas de seguridad nacional tienen que ver con ciertos parámetros en los que América Latina no juega ningún papel, dígame el enfrentamiento a los grupos fundamentalistas islámicos, o el involucramiento de Estados Unidos en la guerra de Irak, o luego en Afganistán. Así fue como se abrió un periodo de 20 años de respiro para que América Latina busque su camino. La primera ola estuvo marcada por el surgimiento de gobiernos de izquierda, por primera vez en el continente la izquierda llegó a gobernar por los caminos electorales y con las reglas básicas de la democracia. En esas condiciones se pudo diferir con los Estados Unidos sin ninguna consecuencia grave. Pero, en cambio, los intentos de unidad regional no avanzaron mucho. Por el contrario, en los últimos años hemos avanzado más en ese terreno, especialmente en Sur América, en la búsqueda de soluciones regionales a

Entrevista a Antonio Navarro

## La necesidad de crear una internacional latinoamericana

Francisco Muñoz

nuestros conflictos, sin los Estados Unidos, sin la OEA, y estamos dando un paso más en esa dirección correcta con la creación de UNASUR. No obstante, el ejercicio del poder político en un sistema democrático y electoral tiene sus consecuencias, en el ejercicio del gobierno no siempre se consolidan los proyectos de modo suficiente, y luego vienen nuevos procesos electorales y la alternancia en el poder. Pero hay un nacionalismo suramericano que va quedando y que es muy alentador, con diversas expresiones políticas, inclusive en Colombia, después de los dos gobiernos de Álvaro Uribe, uno de los gobiernos más derechistas de América desde las dictaduras militares, y sin embargo, el actual Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos corrigió la anterior política internacional de

Francisco Muñoz— Director de Revista La Tendencia

Uribe, restauró las relaciones con Venezuela y Ecuador, y está en la tarea de hacer más latinoamericanismo, más suramericanismo. De manera que más allá del signo político de los gobiernos lo que hay es una búsqueda de soberanía latinoamericana, de lo cual tampoco se escapa el Presidente de Chile, Piñera, que liderando un gobierno de signo contrario al de la Concertación Chilena, no ha modificado un ápice la política exterior de su país. Estamos en un periodo de búsqueda de soberanía suramericana, pero también de modelos de transformación de nuestras sociedades, en el marco de reglas democráticas, donde los gobiernos tienen periodos y se renuevan por medio de procesos electorales, todo esto después de muchísimos años de gobiernos arrodillados al norte, ahora estamos en un proceso de aprendizaje de cómo hacer las cosas de un modo distinto.

**FM:** Esta interpretación sobre las nuevas condiciones que se han generado en América del Sur tienen que ver con el proceso a nivel mundial, de establecimiento de límites a la hegemonía de Estados Unidos. Sin embargo, el Presidente Obama se ve en la necesidad de relacionarse con las fuerzas republicanas que son mayoría en el Congreso y la Cámara de Representantes de su país. ¿Podría esto hacernos prever que la búsqueda de soberanía en América Latina puede ser obstaculizada por las fuerzas republicanas, lo cual concretamente para el Ecuador podrían expresarse en la no aprobación del ATPDEA en el Congreso de los estados Unidos?

**AN:** Estados Unidos vive uno de los periodos más polarizados de su historia interna. La llegada del primer presidente afroamericano a la Casa Blanca, quien además

es liberal y demócrata, que es hijo de emigrantes y que tiene un apellido de origen lejanamente árabe-africano, fue respondida por la derecha norteamericana que ha reaccionado duramente contra Obama. En el fondo de esto, aparte de las diferencias políticas e ideológicas, hay un racismo, el viejo racismo que no fue capaz de ganar las elecciones

“  
**Estamos en un periodo de búsqueda de soberanía suramericana, pero también de modelos de transformación de nuestras sociedades, en el marco de reglas democráticas, donde los gobiernos tienen periodos y se renuevan por medio de procesos electorales, todo esto después de muchísimos años de gobiernos arrodillados al norte.**”

presidenciales y que no termina de aceptar que en la Casa Blanca haya un negro. En ese contexto, lo que vaya a pasar con América Latina dependerá mucho más que antes de nosotros mismos, de lo que sean capaces de hacer los gobiernos de izquierda, los gobiernos democráticos, los gobiernos de origen popular, o sea, qué tanto seamos capaces de encontrar nuestro modelo de desarrollo en las nuevas

condiciones. Brasil en la política suramericana y latinoamericana juega un papel muy importante, progresista. La UNASUR sigue siendo un escenario cada vez más destacado, aunque tiene mucho más para desarrollarse. No obstante, creo que no hemos encontrado todavía el modelo de desarrollo latinoamericano, que no es el modelo brasilero, tampoco el modelo chileno ni el modelo venezolano, sino uno que aún lo estamos buscando.

#### **El Ecuador y su derrotero democrático**

**FM:** El 30 de septiembre se produjo en Ecuador una asonada policial que el gobierno y otros sectores lo calificaron de “un intento de golpe de estado”. A este hecho se lo ligó inmediatamente con el hecho anterior que se había dado en Honduras, donde hubo efectivamente un golpe de estado, y luego se lo situó en el contexto de una posición reaccionaria de la derecha norteamericana que ha ganado posiciones en su país. ¿Qué dirías a esto frente a tu argumentación anterior?

**AN:** Los hechos de septiembre en Ecuador, naturalmente vistos desde afuera, parecieron confusos, como que hubo una imprudencia en la actitud presidencial desde el primer momento, lo que fue evolucionando rápidamente hacia una situación grave, ahí aparecieron elementos conspirativos, y finalmente el Ejército intervino y aparentemente resolvió el caso. Viéndolo desde afuera, diría que hay indicios de la presencia de fuerzas reaccionarias en el terreno, pero la institucionalidad de Ecuador es fuerte, la imagen presidencial es fuerte, la institucionalidad de otras fuerzas adicionales igual, por lo que concluyo que en América Latina en el momento actual

no es fácil que esas fuerzas reaccionarias actúen tal como lo hicieron en el pasado. También creo que en el caso hondureño el Presidente de ese país, que fue finalmente depuesto, cometió errores de procedimiento que abrieron un espacio para que sucediera lo que todos sabemos. Pero este ya no es el continente que vivimos en el siglo XX, que era el patio de atrás de los Estados Unidos, este no es el continente donde las Fuerzas Armadas actuaban con total impunidad cuando así lo decidían, este es un continente que está madurando, y sobretodo Suramérica está madurando.

#### **Gobernar desde la izquierda significa resolver bien los problemas**

**FM:** En ese contexto ¿cómo ves a las organizaciones predominantes de América Latina y particularmente de la Región Andina? Me refiero al Partido Socialista de Venezuela, al Polo Democrático de Colombia, a Alianza País del Ecuador y al MAS de Bolivia. ¿Cómo ves tú este proceso y cómo perfilas la orientación de estas agrupaciones y liderazgos mencionados, cuáles son sus fundamentos ideológicos... Estamos frente a un socialismo del siglo XXI?

**AN:** La izquierda actual de estos países es distinta a la del siglo XX, hay una nueva izquierda, el Partido Socialista de Venezuela, Alianza País de Ecuador, y otras expresiones más que has referido. A mí me gusta mucho más la experiencia boliviana, me parece la más interesante de todas las mencionadas, con todas las particularidades del gobierno de Evo Morales, a mí me gusta muchísimo el tipo de enfoque de ese gobierno frente a muchos problemas de Bolivia, pero hay también izquierdas más

centristas, por llamarlas así: la izquierda chilena, el PT brasilero, el Frente Amplio del Uruguay, el Peronismo argentino. En Uruguay el Presidente de la República es un ex guerrillero Tupamaro, en Brasil, la Presidenta recién electa fue una guerrillera, todo esto es algo sin precedentes. También creo que la doctrina de la nueva izquierda todavía no está clara, hablar de socialismo del siglo XXI es una aspiración, pero no veo un cuerpo doctrinario suficientemente homogéneo. Es una izquierda en búsqueda, como es la sociedad en búsqueda, me refiero a la sociedad suramericana. Infortunadamente no hay una izquierda fuerte en Perú. En Colombia, Polo Democrático tuvo un momento muy esperanzador hace unos años, pero en los últimos tiempos ha tenido una serie de dificultades internas por lo que ha perdido mucho de esa magia inicial que tuvo, en parte porque gobernar significa resolver bien los problemas, y en el gobierno de Bogotá en el último período no hemos sido exitosos, nuestro Alcalde en Bogotá tiene una imagen sumamente deteriorada frente a la opinión pública, y eso tiene como consecuencia una factura que se la pasa al partido. Polo Democrático sigue siendo un partido importante, pero ya no es esa esperanza creciente de hace dos años. Con la excepción de estos dos países, Perú y Colombia, en general yo veo bastante bien la situación de la izquierda suramericana. Lo esencial ahora es reunir a la izquierda de este continente a pensar, a teorizar, a construir doctrina, a buscar cosas comunes. Empero, no veo intentos de algo que es esencial, el buscar socializar una manera de hacer bien las cosas, con las diferencias que hay y todo, pero aquí se necesita –para usar un término de vieja data– una internacional

de la izquierda latinoamericana, para pensar, para intercambiar puntos de vista, para buscar principios.

#### **Estatismo... populismo... caudillismo de izquierda**

**FM:** No crees que uno de los signos de esta izquierda que tenemos en el continente es su culto al estatismo, y en esa medida

“  
**Creo que la doctrina de la nueva izquierda todavía no está clara, hablar de socialismo del siglo XXI es una aspiración, pero no veo un cuerpo doctrinario suficientemente homogéneo.**”

¿no será que estamos perdiendo la brújula de la sociedad y la democracia?

**AN:** Sin duda, ha habido una sobredimensión del papel del Estado, pero es que la lucha es tan compleja, el Estado en muchos países todavía está al servicio del capital privado, se manejaba los medios de comunicación, se manejaba una serie de relaciones con los gobiernos, se manejaba las políticas públicas, entonces, se necesita un Estado fuerte para enfrentar a otra fuerza. A mí lo único que me parece mal de los ejemplos que hemos analizado, es el excesivo personalismo de los liderazgos de izquierda.

**FM:** ¿Eso tiene que ver con el populismo?

**AN:** En la Unión Soviética y en la China hubo personalidades sumamente fuertes, en Cuba igual, donde no hay populismos, pero esto que parece ser una fortaleza, es también una debilidad, un proceso de transformación social que dependa tanto de una persona es difícil que tenga la capacidad para hacer las transformaciones que se necesita, esas transformaciones no se hacen de un día para el otro. Guardando las proposiciones, yo pondría el ejemplo del PRI mexicano, ese partido duró en el poder 80 años y no hizo alguna transformación importante, finalmente se deterioró tanto que terminó siendo totalmente retrógrado, pero fue capaz de mantenerse 80 años en el poder. Yo le hablé alguna vez de esto al presidente Hugo Chaves, y le dije aún más, que no me parece bien depender tanto de una persona, de un liderazgo individual, que hay que crear un partido que sea capaz de mantenerse en el poder, para eso son los partidos, para que las ideas organizadas, los proyectos sean capaces de reproducirse y no dependan de una persona.

**FM:** ¿Eso no es lo propio de la cultura política de América Latina?

**AN:** Sí, por eso me gustó tanto la actitud de Lula. Lula dijo dos gobiernos y no más, y podría haber ganado el tercer periodo sin ningún problema, pero no señor, no va más, y fue capaz de hacer que una persona de su partido recibiera una votación ampliamente mayoritaria, como la que recibió la actual Presidenta de Brasil. Pero, aunque el modelo brasileiro es tan alabado en el mundo entero, sobretudo

en los países de Europa, no ha sido capaz de resolver los problemas de las desigualdades profundas del Brasil con la profundidad que se necesita. Ahora la disminución de las desigualdades sociales en Brasil se la hace repartiendo subsidios a los pobres, pero el problema de la tierra no está resuelto en Brasil, la diferencia entre capital y trabajo no está resuelta tampoco. Para que un modelo político sea sólido se necesita un partido capaz de no depender de una figura, sino de reproducir figuras, y me parece que el Talón de Aquiles que tienen los gobiernos de izquierda en la región es el depender demasiado de una figura, de la figura de un presidente sin el cual no hay salvación.

**FM:** ¿Eso es mesianismo?

**AN:** Sí, ese es el caudillismo latinoamericano, pero creo que esos son los pies de barro para un modelo que intente transformar la sociedad en el mediano y largo plazo.

**FM:** Antonio, has topado de manera muy precisa algunos de los temas que teníamos entre manos, sobre todo este último en el que logras formular ideas muy interesantes e inquietantes respecto a la realidad latinoamericana y la izquierda. Sería importante poder hacer lo que tú formulas en la entrevista: construir una internacional latinoamericana. Muchas gracias. 

“

**Yo le hablé alguna vez al Presidente Hugo Chaves, y le dije que no me parece bien depender tanto de una persona, de un liderazgo individual, que hay que crear un partido que sea capaz de mantenerse en el poder, para eso son los partidos, para que las ideas organizadas, los proyectos sean capaces de reproducirse y que no dependan de una persona.**

”

A mediados de diciembre pasado, en Cancún, México, finalizó la XVI Conferencia Internacional de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y el VI Encuentro de los Miembros del Protocolo de Kioto. El objetivo de estas conferencias sobre cambio climático en Naciones Unidas es formular un acuerdo posterior al Protocolo de Kioto que expira el año 2012. Hasta ahora, este es el único instrumento vinculante del derecho internacional establecido para las políticas de protección del clima. La urgente necesidad de actuar no obedece solamente a la cercana expiración del Protocolo de Kioto. Las obligaciones formuladas en el mismo por los países industrializados, en materia de reducción de gases invernadero, desde hace mucho que son insuficientes, en vista de las amenazas provenientes del cambio climático.

#### **El vaso medio vacío y el vaso medio lleno**

Las valoraciones sobre las resoluciones de la Conferencia de Cancún van de un extremo al otro. En vista de las escasas esperanzas que reinaron los días previos a la Cumbre, lo que pasó en Cancún, sin lugar a dudas, puede considerarse un éxito. Empezando porque el fracaso de la cumbre habría llevado a cuestionar todo el proceso de negociación sobre cambio climático, en cuyo caso, probablemente todos los debates sobre un régimen internacional del clima habrían sido trasladados al ámbito del club governance, sobre todo del G-20. Con ello se habría dejado en manos de los grandes países industrializados y en transición, el llegar a acuerdos sobre los puntos esenciales de un régimen de protección del clima. Los países en



## La Conferencia de Cancún: una mirada con optimismo relativo

desarrollo, gravemente afectados por las consecuencias del cambio climático, habrían quedado mayormente fuera de esa mesa. El multilateralismo internacional también habría quedado fuertemente golpeado.

Con la conclusión exitosa de las negociaciones en Cancún, Naciones Unidas demostró su capacidad de ejercicio. Comparada con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, efectuada a fines de octubre pasado, la Cumbre de Cancún finalizó con relativo éxito. Sin embargo, a nivel de contenidos, no aportó casi nada nuevo. Las resoluciones son absolutamente insuficientes para alcanzar una protección efectiva del clima. En el mejor de los casos, se la puede considerar

*Claudia Detsch*

**Claudia Detsch**— Directora Ejecutiva de FES/ILDIS, Ecuador. La traducción del alemán al castellano corresponde a Mónica Thiel.

“un paso alentador intermedio” en pos de un acuerdo internacional de amplio alcance sobre la protección del clima. Entonces, en vista de los magros resultados ¿de dónde viene tanta euforia sobre la conclusión de la Cumbre de Cancún? El alivio mundial nacido de la conclusión de la Cumbre de Cancún se puede entender solamente si se mira un año atrás.

### De Copenhague a Cancún

Después de la última Cumbre del Clima de Naciones Unidas en Copenhague, a fines de 2009, las negociaciones sobre cambio climático quedaron por los pisos. Vísperas de esa Cumbre habían surgido grandes expectativas, se creía que un acuerdo amplio sobre cambio climático estaba a las puertas. Numerosos Jefes de Estado y de Gobierno llegaron personalmente para la conclusión de las negociaciones. Pero al final solamente se logró una declaración no vinculante, negociada esencialmente por pocos estados y, peor aún, a puerta cerrada. El proceso en su totalidad fue criticado como no-democrático y poco transparente por numerosos países en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil.

El Acuerdo de Copenhague no fue aceptado por los delegados, que solamente tomaron “debida cuenta” del mismo. Los estados miembros de la alianza de integración latinoamericana –ALBA– surgieron como importantes protagonistas contrarios a la aceptación del acuerdo. Muchos observadores empezaron a perder la fe en una protección efectiva del clima, en el ámbito de Naciones Unidas. La formulación de expectativas para la siguiente Cumbre en Cancún, tanto por parte de Naciones Unidas como del anfitrión mexicano y de numerosos Jefes de Gobierno,

fue proporcionalmente tímida. Vísperas de la Cumbre de Cancún reinaban la desconfianza y el pesimismo. Los recuerdos del deplorable fracaso de Copenhague estuvieron presentes durante las dos semanas de Cancún. Desde la perspectiva de muchos estados, en primera instancia el objetivo de esta Cumbre era revitalizar el proceso y restablecer la confianza perdida. Podría decirse que esto se lo logró en gran medida, a pesar de los magros resultados en cuanto a los contenidos.

### El desempeño mexicano

La presidencia mexicana de la Cumbre, bajo la dirección de la Ministra de Relaciones Exteriores Patricia Espinosa, se granjeó todo el reconocimiento y respeto en el ámbito mundial. Gracias a ella se logró que la Cumbre concluya con un consenso. Del total de 194 delegaciones, 193 votaron a favor de las resoluciones de la Cumbre. Únicamente la delegación de Bolivia se opuso hasta el final. En el transcurso de las dos semanas de negociaciones, los bolivianos levantaron repetidamente su queja de que no se les había escuchado suficientemente.

La Presidenta de la Cumbre, Patricia Espinosa, estaba decidida a no privarse de una conclusión exitosa. El consenso no implica el unísono, fue lo que le contestó al vocero del grupo negociador boliviano, posición –al parecer– acordada con los juristas de la Secretaría de la Conferencia Internacional. Aunque la posición de Bolivia ingresó a la documentación de la Cumbre, las resoluciones fueron redactadas. Con gran aclamación, los delegados festejaron a Patricia Espinosa, después de la proclamación de la resolución.

### La continuidad del proceso de negociaciones

Buena parte de la normativa aprobada en Cancún ya estuvo en el debate de Copenhague. Se trabajó sobre dos campos diferentes de negociación. El primero debía ser el fundamento para un acuerdo posterior al Protocolo de Kioto. En el marco del acuerdo consensuado en Cancún sobre el proceso de Kioto, entre otros puntos se resolvió lo siguiente:

- Los países industrializados reconocen los señalamientos del *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC)*, de acuerdo con los cuales las emisiones de gas invernadero deberán reducirse hasta el año 2020 en –al menos– el rango de 25 al 40%, comparado con 1990.
- Los países industrializados confirman sus propuestas voluntarias de reducir las emisiones de CO<sup>2</sup>, tal como lo habían aceptado el año anterior en el marco del Acuerdo de Copenhague. Los objetivos voluntarios ingresan por primera vez de forma oficial en un tratado de Naciones Unidas.
- Los países industrializados se ven compelidos a formular sus objetivos nacionales de forma más ambiciosa, pues para limitar en 2 grados el aumento de la temperatura global, el ahorro también global deberá ser el doble de lo aceptado hasta ahora.
- En el Protocolo de Kioto, los países ricos en bosques pueden compensar sus emisiones de gas invernadero con el carbono acumulado en los suelos forestales, lo que hace especial referencia a Rusia.

El segundo campo de negociación se dedicó a lo que se ha

denominado *Long-term Cooperative Actions (LCA)*<sup>1</sup>. Estas resoluciones son relevantes tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo por los siguientes motivos:

- Los países suscriptores declaran su intención de delimitar el aumento del calentamiento global en 2 grados, frente al nivel pre-industrial. En un tiempo posterior se revisará la posibilidad de endurecer este objetivo para llegar a 1,5 grado.
- Conjuntamente se quiere desarrollar un “*cuadro de tiempos*” para ver en qué momento las emisiones de CO<sup>2</sup> alcanzarían su clímax.
- Se quiere establecer el Convenio Marco de Cancún sobre adaptación al cambio climático. Las naciones podrán así desarrollar sus propios planes de adaptación a las consecuencias del cambio climático.
- Los países en desarrollo y transición han sido llamados a pronunciarse sobre medidas de reducción. A diferencia de los países industrializados, se trata en primera instancia de limitar el aumento de emisiones. Por ahora no se reclaman reducciones absolutas.
- Se aprobó el *Programa de Protección Forestal -REDD*.
- Se confirmaron las asignaciones financieras aceptadas voluntariamente dentro del Acuerdo de Copenhague por los países industrializados para ejecutar medidas en los países en desarrollo: ayudas inmediatas anuales por un monto de 10 mil millones de dólares hasta 2012; fondos por un monto anual de

100 mil millones de dólares a partir del año 2020. Estas asignaciones deberán desembolsarse de manera adicional a los de la cooperación tradicional al desarrollo, y pueden provenir de fondos privados como públicos. Estos fondos ingresarán al recientemente creado *Green Climate Fund*. La administración de este fondo por ahora estará en manos del Banco Mundial, decisión que se revisará posteriormente. El Consejo de Vigilancia compuesto por 24 miembros, está conformado en partes iguales por representantes de países industrializados y países en desarrollo.

Desde hace unos años atrás, Brasil es uno de los actores claves en las negociaciones internacionales sobre clima. Este país ha dado su apoyo al establecimiento de una economía mundial baja en carbono. El Gobierno de Lula consideró que la Conferencia de Cancún podía ofrecer la posibilidad de implementar lo acordado en Copenhague, se cumplió esta expectativa.

- La transferencia de tecnología para el cambio climático en países en desarrollo será posible a través de un *Centro de Tecnologías del Clima*, bajo la conducción de Naciones Unidas.

### Ver para adelante

Casi todos los países participantes en Cancún admitieron que el compromiso negociado no es perfecto. Empero, es una base para un acuerdo más amplio en el marco de la próxima Cumbre en Sudáfrica. Sin lugar a dudas, el compromiso actual solamente fue posible gracias a que no se exigió a los diferentes países promesas concretas y vinculantes de reducción. Las promesas aceptadas son difusas y no son vinculantes. Aun no existe un consenso sobre la manera en que se las va a implementar. Por ello queda mucho trabajo pendiente para los negociadores de la próxima Conferencia sobre Cambio Climático de NNUU, que se realizará a fines de 2009 en Durban, Sudáfrica, y para la Cumbre de Río+20, en el 2012, en Brasil. Es interesante denotar que la ausencia de la mayoría de Jefes de Estado y Gobierno tuviera efectos positivos sobre las negociaciones.

En América Latina se miró con buenos ojos sobre todo los avances en el *Fondo Verde* y el Programa *REDD*. Sin embargo, se mantiene la crítica a que los países más pobres y vulnerables de África y Asia tengan prioridad en la asignación de fondos. Más importancia para los países latinoamericanos pareciera tener el *Acuerdo sobre protección de bosques -REDD*. Desde la perspectiva de este continente, la Cumbre de NNUU no fue sugestiva solamente por los acuerdos alcanzados o no alcanzados. Algunos de los actores centrales

1 Acciones de cooperación de largo plazo.

de la Cumbre provienen de Latinoamérica, tal como fue también en Copenhague. Desde hace unos años atrás, Brasil es uno de los actores claves en las negociaciones internacionales sobre clima. Este país ha dado su apoyo al establecimiento de una economía mundial baja en carbono. La delegación brasilera presidió conjuntamente con la delegación británica un grupo de trabajo sobre el Protocolo de Kioto. El Gobierno de Lula consideró que esta Conferencia podía ofrecer la posibilidad de implementar lo acordado en Copenhague, expectativa que se cumplió.

Entre los protagonistas importantes dentro de la región estaban también México y los países de la ALBA. Por su función de anfitrión, el gobierno mexicano adquirió en Cancún una importancia central. Previo a la Cumbre, el anfitrión mostró gran actividad. Las ministras mexicanas de Ambiente y de Relaciones Exteriores quisieron asegurarse de que la Cumbre de Cancún no tuviera el mismo destino trágico que la Cumbre de Copenhague. Con antelación también se buscó establecer diálogos amplios con los gobiernos latinoamericanos. Sobre todo los países miembros de la ALBA estaban en la mira. Habría sido mal visto que justamente los vecinos latinoamericanos hubieran bloqueado la Cumbre. Antes de iniciar la Cumbre, el gobierno mexicano se mostró optimista, en el sentido de que los países de la ALBA no se opondrían a un compromiso.

#### Detalles de la reunión

Al finalizar la primera semana de negociaciones, los miembros de la ALBA se presentaron conjuntamente ante la prensa. Sus voceros en las negociaciones declararon que no aceptarían el acuerdo, si no tenía el respaldo



de todos los países. La culpa de un posible fracaso de las negociaciones se la endilgó a los países ricos e industrializados. Por otro lado, se puso énfasis en que el comportamiento del voto de los países de la ALBA, a diferencia de muchos otros, *no es comparable*. La futura participación propia de las delegaciones de los países de la ALBA fue condicionada a la prolongación del Protocolo de Kioto.

El rechazo vino de Japón, Canadá, Rusia, Australia y Nueva Zelanda. En su opinión, países como Estados Unidos, China, India, Brasil y Sudáfrica también tienen que asumir compromisos vinculantes propios de la reducción de emisiones. Esta rígida posición hizo que los mencionados países cosecharan fuertes críticas. La Unión Europea también temía por un vacío en materia de política climática, una vez que expire el Protocolo de Kioto el próximo año, por lo que la UE saludó anticipadamente la prolongación del Protocolo de Kioto. Sin embargo, aquellos países que han asumido obligatoriamente la reducción de emisiones a partir del Protocolo de Kioto, en los hechos solamente son responsables del 30% de las emisiones actuales. Estados Unidos no ratificó el Protocolo, por lo tanto, no es vinculante para él. Los países en transición no están sujetos a reducciones. En su posición de rechazo, Japón alegó que las obligaciones vinculantes de reducción en el Protocolo de Kioto

para los países que actualmente constan en el Anexo I son absolutamente insuficientes para combatir el cambio climático. En el transcurso de la segunda semana de negociaciones de Cancún, la posición japonesa se ablandó un poco, y los países en transición también mostraron flexibilidad.

Sorprendente fue el resultado de la votación al finalizar la Cumbre, en la medida en que Bolivia finalmente se encontró sin el apoyo de sus aliados de la ALBA. Las delegaciones de Venezuela, Ecuador y Cuba exigieron únicamente que se escuchara la posición boliviana. Pero esta delegación tampoco encontró apoyo incondicional en ese tema. La vocera venezolana, Claudia Salerno, declaró que los resultados de Cancún habían sido un paso esperanzador. En cambio, el gobierno boliviano anunció que apelaría la aceptación del Acuerdo de Cancún ante La Haya.

El Presidente de Bolivia, Evo Morales, al igual que Rafael Correa, habían participado personalmente en la Cumbre de Cancún. En su discurso ante el Pleno, Evo Morales recalcó su rechazo a cualquier mecanismo orientado hacia el mercado, por ejemplo, el mercado internacional de emisiones, o el programa de protección de bosques REDD+. Al igual que en Copenhague, Evo Morales hizo un llamado a luchar contra el capitalismo y exigió un "Neo socialismo del Siglo XXI". Bolivia mantuvo hasta el final las mismas exigencias, como las había formulado antes de la Cumbre.

#### Los países de la ALBA

Vísperas de la Cumbre, los países de la ALBA rechazaban tomar como base de la Conferencia de Cancún el Acuerdo de Copenhague. Los acuerdos a los que se llegó en Cancún, se fundamentan

esencialmente en los elementos suscritos ya en el Acuerdo de Copenhague. En cambio, la delegación boliviana quería llegar a que en el documento se delimitara el aumento de la temperatura a máximo 1 grado. Tal como se mencionó anteriormente, las reducciones aceptadas en Cancún provocarán un aumento mucho más importante de la temperatura. En sus temores, por lo tanto, el gobierno boliviano no estaba solo; eran temores compartidos por muchas delegaciones. Sin embargo, la alternativa a la aceptación del Acuerdo habría sido un fracaso de las negociaciones multilaterales sobre cambio climático a nivel de NNUU y, como se dijo, un traslado del debate al nivel de club *governance*. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, este escenario no habría sido preferible a la situación actual. De modo concomitante, los gobiernos de Venezuela y Ecuador declararon que la continuación de las negociaciones a nivel de NNUU era prioritaria. Por otra parte, limitar el aumento de la temperatura a 1 grado actualmente es considerado como imposible. Incluso mantener el límite de 2 grados al momento parece poco probable.

La posición de rechazo de Bolivia a los mecanismos de financiamiento basados en el mercado es entendible. Muchos países en desarrollo temen que en el caso de una crisis económica y financiera global no haya fondos, y ellos consecuentemente se verían doblemente afectados. Sin embargo, al momento resulta muy poco realista pensar que los países industrializados puedan levantar anualmente 100 mil millones de dólares de fondos públicos, adicionales a los fondos de la cooperación tradicional al desarrollo. Por otra parte, si las fuentes de financiamiento

basadas en el mercado tienen el diseño correspondiente, pueden desarrollar los efectos deseados de direccionamiento, por ejemplo, en el caso de tasas por tráfico aéreo, marítimo y fluvial, o en el caso de la introducción de un impuesto internacional a las transacciones financieras. Si está diseñada de la forma correspondiente, la subasta de derechos de emisión en los países industrializados también puede incentivar el desarrollo de formas de producción bajas en emisiones.

En vez de rechazar estos mecanismos, se debería trabajar mucho más en un diseño transparente de los instrumentos de financiamiento, acordes con las Convenciones de Derechos Humanos y el Derecho Ambiental Internacional. En el caso del Programa de Protección Forestal REDD tampoco se les debe quitar la responsabilidad a los países industrializados por la reducción de emisiones y trasladarla hacia los países en desarrollo. En el caso de REDD, se trata de reducir emisiones por deforestación. En vista de que actualmente hasta el 25% de todas las emisiones provienen de la deforestación, no hay otra alternativa. Es importante también que el mecanismo esté bien diseñado y que simultáneamente los objetivos de reducción en los países industrializados aumenten notablemente, a fin de prevenir cualquier desconfianza. El cambio desde las raíces en los sistemas económicos globales no es realista, y tampoco deseable, si no se incluye la economía.

Por otra parte, tampoco se debería olvidar que el compromiso de Cancún aportó innovadoras estrategias a las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Es así que se sigue buscando un acuerdo vinculante en el ámbito legal. Al mismo tiempo,

el nivel nacional, subregional y regional gana en importancia. Así mismo, la resolución presenta un punto de partida muy prometedor para las siguientes rondas de negociación. Depende ahora de los programas nacionales de combate al cambio climático y de coaliciones entre los estados precursores. Crece, por lo tanto, a nivel interno, la presión sobre la Unión Europea por que aumente su objetivo de reducción de emisiones al 30% hasta el año 2020. Actualmente la UE ha aceptado una reducción de 20% hasta 2020, sobre la base de los valores de 1990.

Finalmente, en el debate alrededor de las medidas adecuadas para combatir el cambio climático no debería dejarse a un lado por más tiempo un punto crítico: no se trata solamente de un cambio en la forma de vida en los países ricos. Se trata de un cambio en la forma de vida de los ricos en todos los países. La clase media-alta y alta en los países en desarrollo en su mayoría tiene un estilo de vida similar al de la mayoría de personas en los países industrializados y ricos, y acarrea similares niveles de emisión. De otra parte, la abolición de subsidios dañinos para el clima es un tema que no atañe solamente a los países industrializados, sino, nuevamente, a todos los países. <sup>lat</sup>

**Bolívar Echeverría fue ante todo** un pensador político. En principio, podría parecer exagerada esta enfática afirmación puesto que en su obra no se encontrarán formulaciones teóricas sobre el Estado o el poder. Sin embargo, a lo largo de una actividad intelectual que cubre más de cuatro décadas, Echeverría no dejó de pensar políticamente, manteniendo la continuidad de lo que llamó *discurso crítico*. La condición crítica del discurso implica un particular modo de presencia en el contexto de los debates intelectuales, incluida la actividad académica; implica la insistencia en el proyecto revolucionario anti-capitalista, que supuestamente había perdido “actualidad” en esos debates luego de las sucesivas frustraciones del movimiento comunista obrero a inicios del siglo pasado, de la fiesta revolucionaria de la juventud de Occidente que culmina en Mayo del 68 en París (movimiento en que Echeverría participa cerca de Rudy Dutschke), y por último, del colapso del “socialismo realmente existente” en la URSS y Europa del Este y el triunfo del neoliberalismo. En el ámbito del debate intelectual, el discurso crítico tiene por tarea la deconstrucción de las formulaciones teóricas e ideológicas que corresponden a la organización capitalista de la sociedad contemporánea: su economía, sus consecuencias culturales, éticas y políticas. Se podría decir, tomando una afirmación suya que reitera en distintos momentos, desde el derrumbe del “socialismo realmente existe” —derrumbe de un sistema en el que Echeverría siempre vio una forma de capitalismo de Estado y un régimen autoritario que no correspondía a la idea de socialismo— hasta el final de su vida, que la intervención en el ámbito de los debates intelectuales tenía que ver con la *idea* de *revolución*, y por tanto, con la distinción entre el *mito* de la revolución, que finalmente había sucumbido al desencanto en la era del neoliberalismo, y la idea de revolución que exige el desarrollo teórico, que demanda aún hoy una comprensión de la historia que abra la posibilidad de superar el capitalismo.

# Echeverría:

# la continuidad del discurso crítico

En un artículo temprano (1975) que se recoge en *El discurso crítico de Marx*, Echeverría apunta la condición necesariamente polémica del discurso comunista de Marx, es decir, del discurso anticapitalista. A pesar de su condición polémica y crítica, el discurso revolucionario “se desarrolla dentro de las condiciones concretas del discurso en general: subordinado, por tanto, a la configuración capitalista que todavía afecta estructuralmente a éste durante todo el período de transición o revolucionamiento.” Por ello, la polémica del discurso revolucionario con el “discurso burgués sólo puede darse dentro del discurso teórico general y precisamente a través de una transgresión organizada de las normas específicamente capitalistas que rigen concretamente la producción del saber”. En el discurso que pronuncia con motivo de la recepción del Premio Libertador Simón Bolívar al Pensamiento Crítico en Caracas (2007), Echeverría reitera esta condición polémica del discurso anticapitalista. La intervención polémica del discurso crítico en la opinión pública, que se supone que es el lugar del debate democrático entre distintas alternativas políticas, no puede ignorar dos cuestiones que atañen a la constitución de los escenarios donde se realiza la polémica. En primer término está lo que resulta más evidente: la propiedad monopólica de los medios de comunicación de masas. Se puede intervenir en ellos de manera puntual, utilizando los espacios que los medios conceden al pensamiento crítico —espacios en realidad mínimos, marginales— para criticar los ideogramas que genera el capitalismo. La segunda constatación es aún más decisiva: en la opinión pública inciden los componentes ideológicos que se constituyen fuera de ella, que provienen de la enajenación inherente al capitalismo, de la valorización del valor, de la constitución de un sujeto automático —resultante del trabajo, es decir, las “cosas”— que se impone sobre los sujetos reales de las relaciones sociales —esto es, los seres humanos concretos que se “cosifican”. Es por fuera del ámbito de la opinión pública donde se constituye la “religión de los modernos”, la adoración a ese dios abstracto creado por la actividad productiva, el capital. Por consiguiente, el pensamiento crítico tiene que intervenir continuamente para desestructurar esa ideología, esa religión de los modernos, tanto las versiones más “difusas” y difundidas que adquiere hoy la forma de “(norte)americanización” de la modernidad, como también en el plano teórico, desestructurando

las distintas configuraciones “científicas”: economía política, ciencia política, los discursos que sustentan el mito del progreso científico-tecnológico y que eluden la subordinación de ese progreso al capital.

Echeverría no puede ignorar la clausura de la actualidad de la revolución que supuso la derrota del movimiento revolucionario obrero que culmina con el triunfo del nazismo y el fascismo, y con el estalinismo en la URSS, en la tercera década del siglo pasado. Hubo que esperar hasta 1967-68 para vislumbrar una posible alternativa al sistema mundo capitalista, que se expresa en el movimiento juvenil, movimiento que fue rápidamente derrotado por los estados occidentales. Esta circunstancia histórica determina la necesidad de situar al sujeto social revolucionario alternativo al capitalismo, lo que plantea un reto al pensamiento crítico: ¿Es aún posible una alternativa al capitalismo? ¿Es posible aún una alternativa socialista?

### Sujetividad y libertad en el discurso crítico

Para Echeverría, la pertinencia del discurso crítico descansa en la tesis sobre la enajenación que se formula en *El capital*. La intervención crítica gira en torno a la posibilidad de superación de la forma histórica en que el capital, sujeto automático, se impone sobre los sujetos sociales. ¿Es posible una “sujetividad” no subordinada a los designios automáticos del capital, de la valorización del valor, después de la derrota del movimiento revolucionario del siglo XX?, es la cuestión que se debe indagar. Hay una cuestión previa que tiene que ver con la posibilidad de las transformaciones sociales en la historia. En la obra de Echeverría se puede ubicar con claridad esta preocupación, que conduce hacia una ontología que responda a la pregunta sobre la condición del ser humano. En *Definición de la cultura*, Echeverría encuentra las claves que le permitirán enfrentar la pregunta sobre la posibilidad de constitución del sujeto anticapitalista: pertenece a la condición del ser humano la metamorfosis, la capacidad de transformar sus configuraciones sociales. Esa condición constituye *lo político*. No solamente los modos de producción y las relaciones sociales que son inherentes a las configuraciones históricas, sino la peculiar manera de organizar los procesos de reproducción social, la dimensión cultural, son los factores

constitutivos de las formas históricas y de la diversidad de lo humano. Desde el punto de vista teórico, lo que tal vez sea más importante de esta incursión ontológica tiene que ver con el concepto de *libertad* que Echeverría retoma de Sartre— y de Heidegger. La libertad radica en esta disposición permanente a la transformación, al abandono de la condición animal en primera instancia, y luego a la capacidad de modificar la forma social. Habría que comprender en este sentido la frase de Sartre cuando afirma que la existencia precede a la esencia: lo humano es un continuo hacerse, un proyecto abierto. La libertad se ejerce como un compromiso en la relación del sujeto —individuo o colectivo— con los otros sujetos y con la naturaleza.

La historia —el conocimiento historiográfico— pone en evidencia que las formas sociales se desarrollan dentro de las posibilidades contenidas en su estructura, y terminan en crisis que concluyen en su derrumbe, en su acabamiento y en la consiguiente “revolución”. En la historia del sistema mundo capitalista —concepto que Echeverría toma de Braudel y Wallerstein— hay que distinguir las crisis cíclicas de la crisis estructural, que corresponden a dos dimensiones de la temporalidad, la corta duración y la larga duración. La crisis estructural, que ocultan las teorías que finalmente responden a la organización del saber que corresponde al capital, evidencia la contradicción que cada vez se profundiza entre el desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas —es decir, la cualidad científico-técnica que adquiere el trabajador en la sociedad contemporánea, los dispositivos del campo instrumental basados en el desarrollo científico-tecnológico, la articulación de los procesos productivos que rebasan los territorios de los estados nacionales— y las relaciones de producción capitalistas. Esa contradicción creciente se manifiesta en el crecimiento de la tasa de trabajadores no ocupados —desocupación que crece en la juventud preparada tecnológicamente—, en la crisis ecológica y otras amenazas catastróficas. A la vez que impulsa el desarrollo incesante de las fuerzas productivas, que se manifiesta como productivismo y progreso, el capitalismo destruye las condiciones de la producción, en un juego permanente que combina civilización y barbarie. No se trata, en efecto, de una alternativa entre una y otra, sino de un modo civilizatorio al que es inherente la barbarie.

Como advierte Wallerstein, aunque estemos conscientes de la crisis estructural y por tanto de la necesidad de la revolución, no existe sin embargo certeza alguna sobre la forma que podría adquirir el derrumbe del sistema mundo capitalista. Lo que ha quedado en el camino, junto con el mito de la revolución, es la certidumbre de que la sociedad futura sea “necesariamente” más justa y democrática, una sociedad socialista en suma. Que esto suceda dependerá en gran medida de la intervención de los sujetos sociales. El sujeto de la revolución posible adquiere entonces una dimensión bastante compleja, pues ya no se limita al trabajador asalariado de la fábrica capitalista, sobre el que se constituyó el movimiento obrero en el siglo XIX, tanto en su versión revolucionaria —que culmina en los soviets de la Revolución de Octubre, en los consejos obreros revolucionarios de Hungría y del norte de Italia— como en su versión reformista —socialdemocracia, sindicatos—, sino que incluye diversas formas de resistencia a la devastación capitalista.

En este contexto adquiere todo su sentido la preocupación teórica de Echeverría encaminada a comprender la peculiaridad de América latina dentro del sistema mundo capitalista. La potencialidad revolucionaria de América latina, o al menos la posibilidad de resistencia, podría descansar en ciertos aspectos “culturales” —cultura como *éthos*: hábito, costumbre, morada, refugio; modos de vida— que aparecen como barreras que se interponen a la “modernización” desde la perspectiva de quienes adoptan como paradigma la modernidad capitalista noreuropea y norteamericana. El proyecto teórico se dirige a la exploración del posible sujeto revolucionario, pensado desde América latina —sin que ello implique, de ninguna manera, que se constituya sólo en América latina.

### Modernidad barroca y mestizaje

La contribución teórica de mayor alcance y trascendencia de Echeverría se encuentra en sus tesis sobre la modernidad capitalista —en las que postula la existencia de cuatro formas distintas de modernidad, los cuatro *éthe*: realista, romántico, barroco y clásico— y el consiguiente desarrollo de su comprensión de la modernidad barroca de América latina y la función del peculiar mestizaje latinoamericano en la constitución

# El ethos barroco como forma de “vivir lo invivible”

de esa modernidad barroca. Esta propuesta teórica es innovadora en varios sentidos: implica la superación del eurocentrismo desde una perspectiva ajena al resentimiento, que sitúa positivamente tanto el proyecto de constituir una continuidad europea en América, una nueva Europa, como la apropiación de lo occidental por los americanos en el proceso del mestizaje, la “codigofagia”. De ahí la importancia que adquiere la valoración histórica del gran siglo barroco de América latina, y sobre todo de México, la “Nueva España”, el siglo XVII.

La revaloración del barroco trae consigo otra consecuencia teórica: el examen de la Ilustración y de las implicaciones de la Ilustración en la historia de América latina, desde el siglo XVIII; por tanto, coloca un interrogante sobre la Independencia y sobre los posteriores impulsos ilustrados para modernizar a nuestros países en un sentido que corresponde a la modernidad realista. Echeverría reconoció siempre su deuda con la Escuela de Frankfurt, y ante todo con Walter Benjamin. Es en relación con Adorno y Horkheimer donde se puede comprender su propia aproximación a la Ilustración. Echeverría adopta una posición crítica no sólo ante la Ilustración, sino también frente a la idea de razón que aún prevalece en Adorno y Horkheimer. No se trata, desde luego, de desechar en bloque la Ilustración, sino de poner en evidencia su articulación con la versión realista del capitalismo, con sus formas ideológicas, el progresismo entre ellas. A partir de las observaciones de Echeverría, se podría indagar hasta qué punto la historia de América latina desde mediados del siglo XVIII es la confrontación entre barroquismo e ilustración, y si esta confrontación corresponde a la que opera entre una modernidad (capitalista) barroca y una modernidad (capitalista) realista, nórdica, y hoy (norte)americanizada. Aparte de ello, habría que considerar que la imposición del capitalismo no siempre elimina, sino que también refuncionaliza otros modos de producción — el comunitario indígena, el servil de la hacienda.

La importancia política de esta comprensión de la historia de América latina en el presente se pone de manifiesto en uno de los últimos ensayos de Echeverría, “La modernidad y la anti-modernidad de los mexicanos” [en *Modernidad y blanquitud*, México, Era, 2010]. En él, Echeverría explicita su comprensión del

vínculo entre modernidad y capitalismo. La modernidad ha sido efectivamente capitalista, pero esto no implica que no haya una posibilidad de modernidad alternativa, no capitalista. La modernidad es, en efecto, “un proyecto civilizatorio de muy larga duración que instaura relaciones radicalmente nuevas entre el mundo humano y la naturaleza y entre el individuo colectivo y el individuo singular, todo esto sobre la base de una ‘revolución neotécnica’ de las fuerzas productivas que se habría iniciado a comienzos del segundo milenio”. En términos sartreanos, este proyecto implica el paso del mundo basado en la escasez de la naturaleza y la represión de las necesidades, a un mundo de abundancia. El capitalismo coincidió con esta revolución civilizatoria, pero no implica una esencial correspondencia.

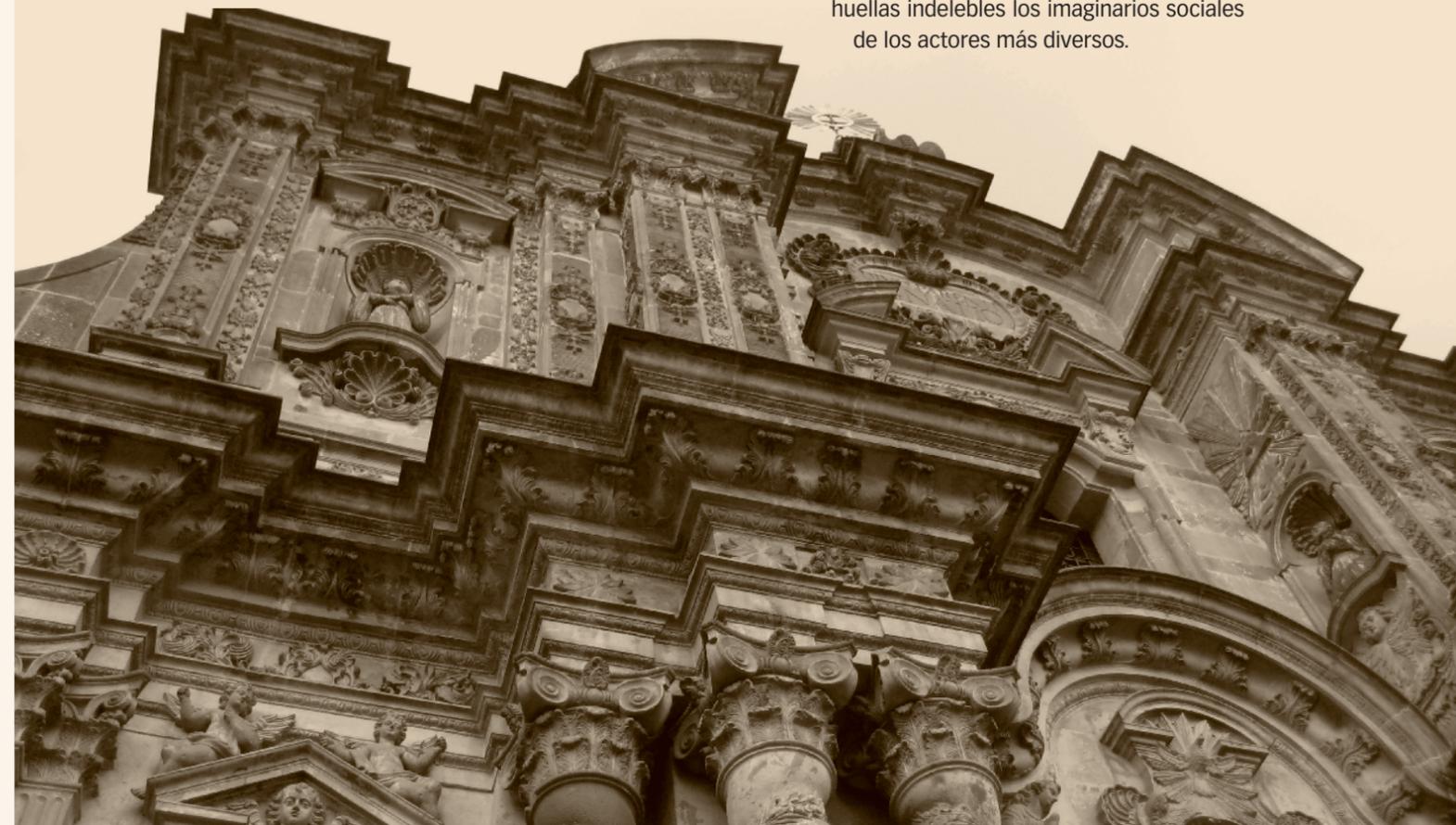
Frente al capitalismo —en su forma actual, neoliberal, “americana”, ¿qué es lo que “resiste”, qué provoca la existencia de “zonas de fracaso”? Por una parte, lo que viene del pasado, del “México profundo” —o la América latina “profunda”: no sólo el mundo indígena, sino también el “México guadalupano o profundamente católico que domina todavía en amplios sectores de la sociedad civil” —la América latina conservadora, heredera del régimen de la hacienda, diríamos nosotros—. Por otra, el México (la AL) barroco, cuya estrategia se dirige a “sustituir la entrega sincera a la moral exigida por el ‘espíritu del capitalismo’ con una teatralización de la misma capaz de invertir imaginariamente el sentido sacrificial de la actividad productiva, sentido exigido por esa moral, haciendo de él un sentido gozoso o disfrutativo”. En la burla del “realismo”, esta estrategia barroca puede llegar “hasta el grado de la corrupción con el disciplinamiento de la vida exigido por la modernidad”. Finalmente, estaría el México (la AL) contestatario, o de la antimodernidad capitalista, que “proyecta reconstruirse en términos socialistas”.

Como todo legado, el pensamiento de Echeverría no pertenece de una manera exigente. Exige que nos que nos “comprometamos” críticamente con él. No cabe convertir su figura en mito. El abordaje de su pensamiento espera la continuidad del discurso crítico. Quizá para ello sea necesario contrastarlo con las posiciones de otros pensadores políticos contemporáneos de *otra política*, en el filo entre catástrofe y posibilidad de un mundo más justo y democrático. 

**Bolívar Echeverría nos dejó** en junio de 2010, pero continúa entre nosotros a través del legado de su obra excepcional, extensa y multifacética, que atesora las claves para reconstruir y enriquecer las formas de comprensión de nuestra realidad histórica, cultural y política desde una perspectiva crítica.

Pese a que en los medios académicos nacionales su pensamiento no fue objeto del debate que merecía, la obra de este intelectual ecuatoriano se difundió por lo menos en Quito, gracias a las visitas regulares que nunca dejó de hacer a su país y a los círculos más bien informales en los que presentó sus conferencias. Desde sus iniciales talleres acerca de *El Capital*, allá por los años 70 y 80, hasta sus presentaciones más recientes en torno a la relación entre lo barroco y la modernidad, por citar solo dos de los temas más sobresalientes, han transcurrido más de tres décadas durante las cuales las ideas de Bolívar Echeverría fueron marcando con huellas indelebles los imaginarios sociales de los actores más diversos.

Rosemarie Terán Najas— Doctora.  
Docente e Investigadora  
de la Universidad Andina  
Simón Bolívar, Quito.



Me interesa destacar este punto que, no porque la academia se lo haya propuesto, su reflexión respecto del **ethos barroco**, por ejemplo, vino a llenar para las nuevas generaciones un vacío identitario provocado por la crisis estrepitosa de los proyectos nacionales y de las ilusiones de la globalización. Poniendo a funcionar sus propios mecanismos de “apropiación”, muchos artistas e intelectuales jóvenes, que aún engrosan las filas de anonimato estudiantil, han ido incorporado a sus modestas monografías, tesis y trabajos de diversa índole los modelos de explicación del **mundo de la vida** que ofrece esa reflexión, descubriendo en ella un asidero teórico para pensar la realidad sin tener que “suicidarse” en brazos de la postmodernidad. Pensar la realidad desde Latinoamérica, sin renunciar ni a la esperanza ni al desencanto.

La deuda que nuestro medio intelectual y académico tiene con Bolívar Echeverría solo puede saldarse propiciando un debate amplio y profundo sobre su magnífica obra, debate que también debe dejar al descubierto las intenciones utilitarias y arbitrarias de algunas apropiaciones de sus ideas, como la que acaba de producirse en el marco del discurso justificatorio del llamado “Nuevo Bachillerato” formulado por el Ministerio de Educación del Ecuador, en el cual se adopta el *ethos barroco* como una reivindicación plausible dentro del enfoque neoliberal que esconde dicha propuesta.<sup>1</sup>

Quiero destacar algunas de las posibilidades que el trabajo de Bolívar Echeverría brinda para interrogar ciertos procesos histórico-culturales que están en la base de la construcción identitaria y nacional de los ecuatorianos. En este sentido, examinaré primero el significado que tiene para la comprensión de la experiencia cultural colonial su categoría de la **modernidad de lo barroco** y luego abordaré las implicaciones de esta reflexión en su análisis sobre el carácter artificial de la nación moderna.

## Lo barroco como modernidad

En la discusión teórica e historiográfica lo barroco no ha gozado de un horizonte común de significación, más allá de la aceptación general de que no se trata solo de un género artístico, sino de toda una cultura. El abordaje que propone Bolívar Echeverría es, sin embargo, el más profundo. En el marco de una reflexión sobre la crisis civilizatoria contemporánea él de-construye la idea de que la modernidad capitalista de cuño noreuropeo sea un destino ineluctable y una forma monolítica, absoluta, de dominio. Descubre que existen versiones distintas de vivir el capitalismo (los “ethos”), que “acosan” a la dominante, cada una de las cuales afronta de manera diferente la contradicción fundamental del capitalismo entre la forma natural del mundo de la vida basada en el valor de uso (lo cualitativo), y la forma del valor asociada a la reproducción de la riqueza y la acumulación de capital.<sup>2</sup>

A diferencia de las otras modalidades (*clásica, romántica, realista*) que son más obsecuentes con el capital y, por lo tanto, con la barbarie, la *modernidad barroca* aparece poseída de una particular creatividad porque asume esta contradicción, reconociendo como inevitable la destrucción de lo cualitativo, y resistiéndose a la vez a aceptarlo. Así, aunque comparte con las otras versiones de la modernidad capitalista la condición de barbarie, el *ethos barroco* sería ante todo *cultura*, porque es resultado del esfuerzo por “reafirmar la validez o la vigencia de la forma natural de la vida en medio de su destrucción”.<sup>3</sup>

En otras palabras, se diría que, a pesar de que habita en el territorio desolador del valor de cambio, el *ethos barroco* es capaz de inventar imaginarios y construir una teatralidad del mundo para reafirmar el valor de uso. Mediante esta reafirmación, este *ethos* revela una capacidad de resistencia que se ha instalado en la tradición cultural latinoamericana, y que sin ser necesariamente favorable al cambio, percibe al menos el valor de lo cualitativo, de la posibilidad del goce en medio de la devastación.

1 Pese a estar envuelto en la retórica del Buen Vivir, el Nuevo Bachillerato propuesto recientemente por el Gobierno de Rafael Correa plantea un currículo desnacionalizado e instrumental que reproduce los parámetros y enfoques recomendados por los organismos de la banca mundial para la formulación de las políticas educativas América Latina.

2 Bolívar Echeverría. *El ethos barroco*, en la revista Nariz del Diablo, II Época, N. 20, mayo, 1994, Quito.

3 Entrevista de Javier Sigüenza con el filósofo Bolívar Echeverría, Premio Simón Bolívar al Pensamiento Crítico 2007, 4 de Octubre de 2007, www.diagonalperiodico.net

Hay que decir, no obstante, que en el pensamiento de Bolívar Echeverría el *ethos barroco* está lejos de constituir un referente de identidad o una vía de liberación. La modernidad capitalista en todas sus formas solo podría ser superada por una modernidad alternativa, no-capitalista, post barroca, que tendría irremediablemente rasgos de la modernidad barroca, dado que es en ésta donde ha residido la capacidad de defender la forma natural de la vida. De esta manera, el filósofo ecuatoriano no solo traslada la reflexión acerca de la modernidad desde el escenario eurocentrista en el que funcionaba, hacia un territorio que había sido visto como su periferia, sino que también parecería desplazar hacia América Latina las posibilidades de cambio, cuestión que no se haría en contra de la modernidad existente, sino encontrando una alternativa a partir de la misma.

Sin embargo, desilusionando a quienes pretenden hallar en el *ethos barroco* un sustrato cultural para fundamentar esencialismos de cualquier tipo, Bolívar Echeverría critica las visiones atemporales e inmóviles de la cultura –de lo que se desprendería además una crítica a la idea de **ancestralidad**– y apuesta por el carácter evanescente y cambiante de la misma, comprometiendo también en esta interpelación el significado de lo que conocemos como **identidad**. En tanto la cultura está determinada históricamente por un versátil y complejo juego de fuerzas que se rehacen continuamente en el proceso de reproducción social, la identidad del sujeto histórico “solo puede ser tal –dice el filósofo– si ella misma es un hecho que sucede, un proceso de metamorfosis, de transmigración de una forma que solo se afirma en una sustancia y en otra, siendo ella misma cada vez otra y la misma, enfrentándola con la novedad de la situación y llevándola a competir con otras identidades concurrentes”.<sup>4</sup>

## El mestizaje cultural

Como voluntad de forma artística, la propuesta barroca consiste en emplear el código de las formas clásicas dentro de lo que Bolívar Echeverría describe como “un juego tan inusitado para ellas, que las obliga a ir más

4 B. Echeverría. *La modernidad de lo barroco*, Ediciones Era, México, 1998, p. 137

allá de sí mismas”. El barroco trata de “despertar el drama que dormita en el orden de las proporciones clásicas (...) encontrar el conflicto que se esconde en la perfección de su medida”.<sup>5</sup> Esta imagen de las tensiones que atormentan al barroco en su dimensión estética, determinando respuestas creativas y singulares, se refleja en el fenómeno de **mestizaje cultural**, propio de la modernidad barroca, que proviene del exterminio operado en el marco de la Conquista durante el siglo XVI.

En la perspectiva del autor, el *apartheid* derivado de la situación colonial, adquiere en América rasgos distintos que en Asia o en África. El proyecto de prolongar a España en el Nuevo Mundo fracasa para los conquistadores, una vez que la Madre Patria los deja en la orfandad. Es verdad que han vencido, pero el resultado es la extinción de su utopía de reproducción de las formas europeas. A su vez, las civilizaciones “naturales” han sido destruidas como totalidades político-religiosas mediante un proceso violento. En ese contexto de ausencia de civilización, serán los “vencidos” los que lleven a cabo la proeza civilizatoria del mestizaje cultural como única posibilidad de reconstrucción social, a través del auto-sacrificio de asumir las instituciones occidentales, pero transformándolas desde los restos del código indígena, y condicionando desde allí todo el orden colonial.

La singularidad de la modernidad expresada en el recurso del mestizaje cultural radicaría, precisamente, en la capacidad que demuestra la sociedad latinoamericana de abrirse hacia otras entidades sociales, a diferencia del *ethos* realista del primer mundo que niega esa posibilidad.<sup>6</sup> Al darle visibilidad y agencia al “vencido”, se está efectuando otra importante relocalización, la de trasladar al mundo indígena el protagonismo que la historia de las ideas y, en cierto sentido, también la crítica literaria, había reservado hasta ahora para el sujeto criollo.

5 B. Echeverría, *Ibid.*, p. 93

6 Para Stefan Gandler, el mestizaje cultural en su versión mexicana actual tendría en realidad una dimensión intercultural. En: *Mestizaje cultural y ethos barroco. Una reflexión intercultural a partir de Bolívar Echeverría*, Universidad Autónoma de Querétaro, México (<http://148.206.53.230/revistasuam/signos filosoficos>)

## El catolicismo barroco mariano

El caso del culto a la Virgen de Guadalupe en México es quizás una de las más acabadas expresiones del **mestizaje cultural** estudiadas por Bolívar Echeverría. En sus *Meditaciones sobre el Barroquismo*, él examina el uso peculiar del dogma católico que se hace en el contexto del culto guadalupano por acción de una religiosidad popular que lo impregna de rasgos idólatricos, transformando por esa vía el código católico ortodoxo y rehaciéndolo a la vez en la forma de una alternativa distinta de catolicismo, centrada en torno a la figura de la Virgen María.

Obedeciendo a la lógica del *ethos barroco*, este **catolicismo mariano** es resultado de un re-centramiento sustancial de la figura de Dios, considerado oficialmente el vértice de la jerarquía católica. En palabras de Bolívar Echeverría, “la práctica del culto mariano implica en efecto una negación de la síntesis mono-teísta que está en el dogma de la Santísima Trinidad, del Dios uno y trino, síntesis que es asumida solo de una manera formal y no interiorizada”. Lo que sí se interioriza, en cambio, es un politeísmo de raíces “paganas” que logra reorganizar las jerarquías católicas.

La manera de vivir lo invivible representado en la imposición de una religión como la católica, que hacía de las creencias indígenas un pecado de “idolatría”, lleva a los indios a crear un imaginario cristiano aceptable, que pueda funcionar como una representación de la vida mejor que la vida misma. Así, y mediante el relato escrito por el indio Antonio Valeriano acerca del humilde campesino Juan Diego, favorecido por las revelaciones de la Virgen de Guadalupe, se forja el imaginario de asimilación de María con la divinidad prehispánica Tonantzin, y el cerro de Tepeyac, esfuerzo creativo a partir del cual los indios intentaron rehacerse a sí mismos como sujetos.

Cabe aquí una pregunta ineludible: de haber dialogado más con el mundo andino, ¿qué matices habría incorporado Bolívar Echeverría a su reflexión sobre el mestizaje cultural? De hecho uno de los pensadores más notables del área andina, Alberto Flores Galindo, que pensó para Los Andes una modernidad afincada en la tradición cultural, señaló en su inolvidable obra *Buscando un inca: Identidad y Utopía en Los Andes*<sup>7</sup> que,

7 Alberto Flores Galindo. *Buscando un Inca: Identidad y Utopía en los Andes*. Ediciones Casa de las Américas, 1986, La Habana.

*Bolívar Echeverría concluye que las nuevas repúblicas no supieron aprovechar la oportunidad de romper con el pasado despótico ilustrado y recomponer el cuerpo social. Decidieron, por el contrario, exacerbar de allí en adelante las divisiones sociales.*



a diferencia de la Nueva España, en la que el contacto entre los dos mundos provocó un fenómeno de “conjunción”, en el mundo andino lo que se produjo fue un fenómeno de “disyunción”, es decir, un desencuentro sustancial que se resolvió en el plano de la memoria, principalmente a través de la reconstitución de una relación entre pasado y futuro articulada en torno a la utopía del regreso del Inca.<sup>8</sup>

Desde esta perspectiva, la humanidad del sujeto andino no se habría restituido solo y necesariamente en el plano de la “indianización” de lo católico, que se aprecia como un elemento fundacional del caso *novohispano*, sino que su forma predominante habría sido la creación de un imaginario propiamente andino, imaginario del desencuentro, de distinta naturaleza que la del relato del Tepeyac, pero en cierto sentido equivalente, en la medida en que ambos proyectos sientan las bases de culturas que revalorizan lo que Bolívar Echeverría llamaría la forma “natural” del mundo de la vida.

La manera distinta cómo estos relatos se proyectan después en los imaginarios nacionales aparece como otro elemento que problematiza la idea de un mestizaje cultural similar. Esto se advierte en el papel que juega el culto guadalupano en la identidad nacional mexicana, en contraste con la ausencia de cultos andinos que hayan concitado semejante grado de integración social. En cambio, la restauración de la dinastía inca sí constituyó en los andes centrales un proyecto político asumido por criollos y mestizos a fines de la época colonial.

8 En esta reflexión sobre los fenómenos de conjunción y disyunción aplicados a México y los Andes, respectivamente, Flores Galindo sigue a Nathan Watchel.

## La modernidad barroca en la construcción de la nación

De la lectura de los escritos de Bolívar Echeverría se puede concluir que, de forma irremediable, la lógica del *ethos barroco* se proyecta en la larga duración de la historia latinoamericana, reproduciendo su manera peculiar de enfrentar las contradicciones básicas de la modernidad capitalista. “No falta ironía –dice él– en el hecho de que las repúblicas nacionales que se erigieron en siglo XIX (...) terminaran por comportarse muy a pesar suyo precisamente de acuerdo a un modelo que declaraban detestar, el de su propia modernidad, la modernidad barroca configurada en el continente americano durante los siglos XVII y XVIII”.<sup>9</sup> En su perspectiva, lo que hicieron las elites de las sociedades latinoamericanas habría sido reeditar una nueva utopía, esta vez en torno a la construcción de un **modelo republicano de origen europeo**, cuya realización no pudo sino ser teatralizada y mimetizada, de manera que nuevamente lo imaginario terminó ocupando el lugar de lo real.

Siendo esta la cuestión, cabe una interrogante a la que el filósofo destinó sus más recientes reflexiones y que posee plena actualidad en estos momentos: ¿qué celebran hoy los bicentenarios? Desde su óptica, el movimiento ilustrado al que la historia oficial le asigna un papel protagónico en la emancipación habría, en realidad, destruido los aspectos integradores del mestizaje cultural barroco a través del restablecimiento de las jerarquías sociales, el afianzamiento de las relaciones coloniales y, sobre

9 B. Echeverría. *América Latina: 200 años de fatalidad*, en revista digital Sin Permiso, 11 de abril de 2010 (<http://www.sinpermiso.info>)



todo, debido a la expulsión de los Jesuitas, que aparecen como los autores de un catolicismo renovado que fue capaz de combinar en el mismo plano de la práctica religiosa, la pertenencia a una comunidad integrada y el ejercicio del libre albedrío individual, todos éstos, elementos sin duda modernos, que ponen en tela de juicio el carácter progresista que se atribuyó a sí mismo la Ilustración y su discurso crítico respecto de la modernidad barroca.

En consecuencia, a partir del convencimiento de que develar las contradicciones de la experiencia ilustrada adquiere pleno sentido desde la perspectiva del fracaso de la modernidad, que tuvo en el Siglo de las Luces su antecedente más importante, Bolívar Echeverría concluye que las nuevas repúblicas no supieron aprovechar la oportunidad de romper con el pasado despótico ilustrado y recomponer el cuerpo social. Decidieron, por el contrario, exacerbar de allí en adelante las divisiones sociales. Entonces, lo que se festeja formalmente bajo el membrete del Bicentenario no sería sino “el nacimiento de unas repúblicas oligárquicas fallidas...”<sup>10</sup> 

10 B. Echeverría, *Independientes ¿quiénes?*, en *El Telégrafo*, Sección Cultura, Ecuador, 10 de agosto de 2009.

# El tiempo y la revolución

La revolución radical no es un sueño utópico... Tampoco lo es la emancipación humana en general. Sí lo es en cambio una revolución parcial, meramente política, revolución que deja intactos los pilares de la casa. Karl Marx<sup>1</sup>

Cuidémonos especialmente de aquellos que junto al agua sucia vierten los principios y los sueños de los pueblos. Fidel Castro<sup>2</sup>

Revolución, cuando la comunidad se reencuentra a sí misma. Bolívar Echeverría.<sup>3</sup>

*Napoleón Saltos Galarza*

# 1

**En el centro del tiempo histórico moderno** se sitúa el tema de la revolución. Ésta se presenta como consumación de un tiempo acumulado, ruptura, apertura o transición a un tiempo nuevo, realización de la plenitud de los tiempos. En la modernidad capitalista la revolución está vinculada a la Ilustración, a la Razón.

A partir de la Revolución Francesa (1789), durante dos siglos, la historia de la modernidad se ha guiado por el imaginario de la revolución. Desde el punto de partida, en conexión con la Revolución Norteamericana (1776), se amplifica el sentido moderno occidental. Mientras tanto, se silencian las fuentes de otro sentido revolucionario, la Revolución de Túpac Amaru (1781), de los indios de la Región Andina, contemporánea a la Revolución Francesa y a la Norteamericana, y mucho más profunda en su programa, sobre todo en referencia a la igualdad; también la Revolución Haitiana (1791–1804), de los esclavos del Caribe, contemporánea de la Revolución Francesa y enfrentada a la herencia de la misma para ir a la raíz de la esclavitud y conquistar la igualdad.

Surgen dos cuestiones: la consunción del espejo iluminista en el capitalismo tardío desplaza el sentido moderno de la historia del imaginario de la revolución o la reforma, al imaginario del orden y el fin de la historia. Los años 70 del pasado siglo fueron el escenario de ese paso. ¿Es este el signo del agotamiento de las posibilidades históricas del sistema-mundo capitalista? ¿Cuál es la originalidad del tiempo nuevo, de la revolución?

La perspectiva ya no está sólo en un cambio del sistema social, sino en una transformación civilizatoria. El capitalismo tardío se presenta como la forma extrema de la modernidad, una hipermodernidad, signo del agotamiento de una época, no como su fin. ¿Dónde está el punto de ruptura, el sentido de la transformación?

1 Castro, Fidel, *El IX Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba*, 08-04-2010

2 Echeverría, Bolívar, *Lo político en la política*, en *Valor de uso y utopía*, Siglo XXI, México, 1988, p. 78.

3 Echeverría, Bolívar, *Lo político*, Op. Cit., pp. 91-93.

# 2

**La señal está en los laberintos** extremos del sistema. El tiempo se mueve en ciclos. En los años 30, en Europa, ante el surgimiento del fascismo la pregunta del pensamiento crítico era si se trataba de una excepción, de un resultado extraño a la modernidad, o si más bien era su expresión genuina. Inicialmente —el error es cobardía, dice Nietzsche— atrapados en la confianza iluminista de la razón y el progreso, los intelectuales retrocedieron horrorizados ante el “monstruo”; ninguna fuerza política estuvo en capacidad de frenarlo y la mayoría contemporizó, pactó o se hundió en la maquinaria. Desde el dolor de los oprimidos empezó el nuevo sentido. La Escuela de Frankfurt reconoció la raíz en el imperialismo de la razón instrumental en la modernidad occidental.

En la modernidad se produce la invasión de la política “pura”, orientada a la *res publica* y al bienestar general, por formas espurias: una protopolítica que reclama respuestas a la dimensión corporal o “natural” de la vida y que se expresa como “un juego irracional y cuasi religioso de poderes carismáticos”; y una protopolítica que emana del juego directo de intereses de los individuos tal como aparecen en la esfera de la circulación capitalista, el desplazamiento de la política por los juegos mercantiles, dentro de los cuales está también los intercambios de intereses y “favores” políticos, con fenómenos como el “caciquismo” o el clientelismo sobre todo en los países de modernidad católica.<sup>4</sup>

Este juego sistémico toma una nueva forma en la segunda mitad del siglo XX: el estado neoliberal tiene como infraestructura, no una sociedad civil “abierta”, sino una sociedad “enclaustrada”, en donde “la desigualdad entre los conglomerados de propiedad privada no es ya solo una diferencia cuantitativa o de grado, sino una diferencia cualitativa, de rango o casta”, la diferenciación entre propietarios que están sometidos a las reglas de la oferta y la demanda, a los efectos perniciosos de la competencia; y propietarios monopólicos que marcan las reglas de la oferta y la demanda, que quedan relativizadas e incluso anuladas

y sustituidas “por arreglos tecno-burocráticos en las cumbre monopólicas.”<sup>5</sup> Se constituye un espacio de supramercado, como el mundo propio del gran capital, en donde las leyes del mercado quedan sujetas a los ejercicios del poder:<sup>6</sup> un mundo opaco en el que predomina la acumulación por desposesión, la centralización de capitales más que la producción y reproducción ampliada.

Allí reside el fundamento de la nueva violencia estructural. Actualmente asistimos a una nueva escalada. El intento de manejo de los juegos del mercado desde el poder monopólico de las transnacionales y de transferencia del monopolio de la violencia legitimada desde un estado nacional debilitado a un protoestado mundial asentado en la alianza de los estados centrales, las transnacionales y los organismos multilaterales, ha fracasado. Estamos ante la combinación de una crisis económica de las viejas potencias y del gran capital, y el surgimiento de nuevas formas de violencia.

Hoy volvemos a ver al “monstruo” en las fronteras civilizatorias: la *mafia* de la política. Otra vez nos preguntamos si los Zetas de la frontera México-USA son un hecho fortuito. Quizás el Capo de la primera organización criminal de Sao Paulo tiene razón cuando dice: “yo soy una señal de estos tiempos. Yo era pobre e invisible. Ustedes nunca me miraron durante décadas y antiguamente era fácil resolver el problema de la miseria. El diagnóstico era obvio: migración rural, desnivel de renta, pocas villas miseria, discretas periferias; la solución nunca aparecía... ¿Qué hicieron? Nada. ¿El Estado alguna vez reservó algún presupuesto para nosotros? Nosotros sólo éramos noticia en los derrumbes de las casas en las montañas o en la música romántica sobre “la belleza de esas montañas al amanecer”... Ahora estamos ricos con la multinacional de la droga. Y ustedes se están muriendo de miedo. Nosotros somos el inicio tardío de vuestra conciencia social.”<sup>7</sup>

Allí está la frontera del tiempo actual: el retorno de la “nuda” violencia. Ya no se trata siquiera del imperio

5 Echeverría, Bolívar, *Violencia y modernidad*, en *Valor de uso...*, Op. Cit., pp. 103-105.

6 Arrghi Giovanni, *El largo siglo XX*, AKAL, 1999.

7 Bordón, Manolo, *Entrevista de TV O Globo en Brasil al capo “MARCOLA”*, diciembre 2010.

de la razón instrumental, el orden de medios a fines; es el dominio de los medios en sí, el agotamiento de los fines, incluso del utilitarismo, para imponer el funcionamiento del sistema sin referencia a objetivos o sentidos orientadores; aquí el biopoder no se orienta a la vida y ni siquiera a la muerte, sino a la presencia en círculo de la violencia cosificada.

No toda violencia es partera de la historia. Walter Benjamin diferenciaba la violencia conservadora, fundadora, mítica y divina. Estamos ante el tiempo de una violencia no sólo conservadora, sino destructiva, pero en medio de una paradoja: el ropaje de la democracia formal. Estamos en un momento de viraje que exige nuevas formas de pensar y conocer: “presos en la inexorable exigencias de la vida diaria, las grandes líneas divisorias entre épocas pueden resultar difíciles de ver al cruzarlas; sólo después de que la gente tropiece con ellas se convierten las líneas en muros que cierran definitivamente el pasado.”<sup>8</sup>

Desde la vertiente neoliberal se ha impuesto la condena a toda violencia social y se ha regresado a proclamar como legítima la violencia monopolizada por el Estado. Las teorías neoliberales proclaman el retiro del Estado de las intervenciones en la economía y en el bienestar, para concentrarlo en sus funciones fundamentales, en primer lugar el monopolio de la violencia: la perfección del Estado puro, cuando se le separa de actividades que no le corresponden. Entonces la violencia se traslada a los bordes del sistema: la *mafia* de la política y la facistización<sup>9</sup> de la sociedad.

El problema para el poder reside en cómo eliminar las desviaciones que atentán contra este monopolio. Se coloca en el centro la *segurización* de la política y la suplantación de la política por la guerra. El debate se desplaza a las reformas penales para castigar a las nuevas formas de delincuencia que actúan como crimen organizado; o para criminalizar las acciones sociales que no caben en el juego del sistema. El signo es la persecución a los migrantes en Estados Unidos, impulsada por el Tea Party, con el viejo discurso

8 Arendt, Hanna, *Responsabilidad y juicio*, PAIDOS BASICA, Barcelona, 2007, p. 239.

9 Santos de Souza, Boaventura, *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA-UNC, 2003.

racista. A nivel global, el problema es el control de la indisciplina de los países y estados espurios — el Eje del Mal — que pretenden disputar el monopolio de las armas de destrucción masiva o se salen de la norma imperial. La amenaza es la guerra final.

En su decadencia el capital retorna al tiempo de la acumulación originaria, a la acumulación por desposesión: ya no puede producir bienes, sino acumular riqueza, concentrar y centralizar capitales, moverlos a los tiempos especulativos. Pero esa acumulación originaria no se proyecta a nivel global a una fase de reproducción ampliada “legitimada”, sino que se devora a sí misma, se mueve en un tiempo circular, amplificado, para ocultar la decadencia y, sobre todo, para confundir a los enterradores del sistema. Un tiempo de transición sin sujeto

# 3

**Hay figuras grandiosas** y trágicas que encarnan la transición de una época. En la literatura, El último Mohicano, de Fenimore Cooper, representa al *ethos* romántico americano, se mueve en el límite de un tiempo de conquista y eliminación del mundo indígena, y de entrada de la modernidad; allí se da la posibilidad del amor heroico y trágico. En el cine El Gatopardo, de Visconti, se mueve en el límite del tiempo de la decadencia de la aristocracia y el ascenso de la burguesía moderna, y concluye en la nostalgia del mundo que se va y la lucidez de un futuro ineluctable.

Fidel Castro es el último revolucionario romántico universal. Representa la crítica extrema al sistema capitalista desde un *ethos* reflexivo, moderno y romántico que gira en torno al mito y al concepto de la revolución permanente y a su conexión con la proyección utópica de la revolución comunista. Su triunfo se ubica en el vértice temporal y territorial del periodo de un viraje de larga duración que “parece comenzar por los años treinta del siglo pasado (XIX) y completarse en los ochenta del siglo actual (XX)”<sup>10</sup>: la mutación desde el predominio de la renta de la tierra, basada en el

10 Echeverría, Bolívar, *Marxismo e historia, hoy*, en *Valor de uso...*, Op. Cit., pp. 40 y ss.

monopolio de la propiedad del suelo, a la renta de la tecnología, basada en el monopolio del secreto de la innovación técnica potenciadora de la productividad de la fuerza de trabajo; del paso a la subsunción real del proceso de vida al capital y la transformación hacia el bío-poder. Se trata del agotamiento del piso objetivo del *ethos* romántico y el paso al *ethos* realista-cínico del capitalismo tardío.

Fidel Castro tiene la clarividencia de un mundo que se derruye y que coloca a su propia obra en el borde, e intuye que la alternativa rebasa el territorio local para trasladarse al mundo, al universo. Como el antiguo gatopardo aristócrata de Visconti, administra la oportunidad de la muerte y la vida personal para desplazarse desde la escena cotidiana local hacia un horizonte global, pero lo hace con sus antiguas y poderosas convicciones. Una especie de ángel de la historia: se aleja con una sonrisa de la escena que le absorbió por sesenta años y ve el poder de una modernidad realista y pragmática que invade también su territorio. Desde la ventana virtual puede proclamar más el nuevo riesgo que la nueva posibilidad.

Otra vez la angustia de conocer el futuro para anunciarlo a muchos que no están abiertos a conquistar el tiempo nuevo, por pereza y cobardía, pero sobre todo por temor.<sup>11</sup> La segurización de la política y su suplantación por la guerra, es el signo del temor a la propia libertad y autonomía.

A diferencia del Ángel de la Historia, de Klee, el líder romántico gira el rostro y ve en el futuro la amenaza de la catástrofe bélica o ambiental, y llama proféticamente, desde una teología del bien universal, a mudar el destino ineluctable. Puede ver el tiempo largo y la dimensión universal; los ve desde su estrado romántico. Puede escribir las memorias del tiempo de la lucha heroica —el último mohicano— y saltar hacia el tiempo largo futuro — el viejo aristócrata—. Del liderazgo político al liderazgo ético; de la isla al discurso universal.

# 4

Un texto ejemplar para ver este paso es la entrevista de Michel Chossudovsky a Fidel Castro sobre “los peligros de una guerra nuclear.”<sup>12</sup> No se trata simplemente de la *parrhesía*, el hablar franco para retar al poder, estar dispuesto al riesgo de la muerte propia por decir la verdad ante el poder.<sup>13</sup> Se trata de un paso más allá, una dramática profética, una *parrhesía* reforzada para convencer al poder y cambiar el rumbo de la historia. Pero no lo hace desde el argumento del poder, sino desde el límite de la vida. La guerra es un crimen contra la humanidad que afectará también al poder norteamericano: con la guerra no hay futuro para nadie. “Se trata de exigir que el mundo no sea conducido a una catástrofe nuclear, se trata de preservar la vida.”

La metáfora de sacar a la humanidad del hoyo de 800 metros, no tanto del error sino de la arrogancia, muestra el carácter del discurso: “están engañados, están endrogados con la superioridad militar y la tecnología moderna y no saben lo que están haciendo.” Pero no es un discurso que se agota al dirigirse a los poderosos; más bien asienta su fuerza en que muchos, más cada vez, creamos en la verdad del peligro de la guerra, en el peligro del agotamiento del tiempo para la humanidad. No es el anuncio de la buena nueva, sino el alerta sobre el riesgo absoluto.

En este desplazamiento podemos ubicar el nuevo papel de Fidel Castro. Una especie de confianza —romántica— en la “iluminación”, pero no por la verdad-razón, sino por el límite de la razón y el riesgo de la vida, no del profeta, sino de la humanidad. Ante la transformación del poder en biopoder, la alternativa se ubica en la dimensión de la vida y la muerte, ya no de un individuo en particular, sino de la humanidad. Una *parrhesía* reforzada, en donde el riesgo no es para el individuo que anuncia la verdad, sino que el riesgo toma una dimensión civilizatoria, planetaria. Cierra y abre una época.

12 <http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/11/12/conversaciones-con-fidel-castro-los-peligros-de-una-guerra-nuclear/>

13 Foucault, M., *El gobierno de sí*, Op. Cit., p. 74

## La tarea de una lectura “dialéctica” sobre los momentos de la revolución todavía está por asumirse.



Quizás esa es la intuición y la agonía de Fidel Castro: pasar a un tiempo civilizatorio, a una dimensión planetaria, en donde la primera tarea es defender la posibilidad de la supervivencia de la humanidad.

# 5

A pesar de las demostraciones de la ciencia sobre la curvatura del tiempo-espacio, de la discontinuidad en *cuantas*, de la complejidad de los procesos; o de las indicaciones de las visiones orientales —en nuestra América, las visiones andinas y amazónicas— sobre la espiral del tiempo, o sobre una totalidad incluyente; en la práctica y la teoría políticas predomina aún una visión lineal, evolutiva y progresiva del tiempo.

El debate sobre la revolución gira en torno a la diferenciación entre cambios cíclicos y cambios estructurales; entre cambios graduales y “posibles” y un proceso de ruptura-destrucción del Estado y la construcción y extinción del Estado; entre una visión pragmática y una visión que se conecta con el lado utópico y mesiánico de la revolución. El argumento de lo posible se centra sobre todo en la evidencia del aumento de los gastos sociales y el combate a la pobreza. Un doble temor: al paso del tiempo corto al tiempo largo y de la distribución a la producción.

Pero con ello se coloca en el centro la desesperanza: no es posible la revolución, hay que conformarse con algunas medidas “progresistas”. La revolución y hasta la reforma son sustituidas por la modernización, el culto a la eficacia tecnológica, a las TIC’s y la biotecnología, una modernización sin reforma. “*El conformismo, que desde el principio ha hallado su comodidad en la social democracia, no se refiere sólo a sus tácticas*

*políticas, sino también a sus ideas económicas. Esta es una de las razones de su ulterior fracaso. Nada ha corrompido tanto a la clase trabajadora alemana como la idea de nadar a favor la corriente. El desarrollo técnico es la corriente con la cual creían estar nadando.*”<sup>14</sup>

Este debate no puede resolverse en el tiempo corto: la comparación con los antecesores gobiernos neoliberales. Se cruzan tiempos largos, económico-políticos y culturales. Como señala Benjamin, hay una costra cultural en los movimientos populares que identifica la modernización con la revolución. La raíz está en una lectura acrítica de Marx, que parte de los afanes divulgativos de Engels, se entroniza en la III Internacional, se convierte en dogma en el estalinismo y se propaga mediante la acción de los partidos comunistas y socialistas.

La concepción de la revolución en Marx está cruzada por dos visiones: una, que destaca el lado modernizador del cambio, influenciada por el *ethos* romántico, conectado a una visión iluminista y la confianza en la ciencia y la tecnología como componentes básicos de la fuerza productivas y, por tanto, como elementos de la humanidad demarcados del poder de clase. “Marx no avanza en el camino de una crítica radical de la forma natural del mundo y de la vida en la época moderna. El ejemplo más claro es el que muestra a un Marx acrítico ante la idolatría de la técnica, confiado, como los filósofos del siglo XVIII, en que el desarrollo de las fuerzas productivas habrá de ser suficientemente poderoso como para vencer la deformación introducida en ellas por su servicios históricos a la

14 Benjamin, Walter, “Tesis de filosofía de la historia”, en *Angelus Novus*, Barcelona, Edhasa, Sur, 1970, p 83.

11 Foucault, Michel, *El gobierno de sí y de los otros*, Curso en el Colegio de Francia 1982-1983, Fondo de Cultura Económica, México, 2009, pp. 48-50

acumulación de capital.”<sup>15</sup>. Y otra, que se proyecta desde una visión utópica, como revolución comunista, con rupturas sistémicas del capitalismo, más allá del espejo iluminista, o quizás a partir de su extremo, en la fraternidad.

Tiene razón Harvey cuando lee en el texto de Marx la nota 4 del capítulo 15 del libro I de El Capital, titulado “Maquinaria y gran industria”, la relación dialéctica entre “los siete momentos del cambio social”: la relación con la naturaleza, la tecnología, las relaciones sociales, la organización de la producción, las representaciones mentales del mundo, de la vida diaria, y la noción de “vivir juntos”, es decir, todos los elementos de carácter institucional y administrativo que cimentan a la sociedad y gracias a los cuales los hombres y las mujeres pueden coexistir; y plantea la necesidad de pensar la transformación de cada momento y sus múltiples relaciones, para crear un movimiento revolucionario móvil que atraviese todas estas interrelaciones dialécticas, pasar a la ofensiva en medio de la crisis del capitalismo y abrir una larga fase de transición.<sup>16</sup> Pero no es esa lectura la que se desarrolló históricamente, y sobre todo no es el imaginario que se construyó en las masas. Los partidos comunistas y socialistas han difundido a lo largo del siglo XX una ideología modernizadora, sustentada en la corriente del desarrollo técnico. Posteriormente esta línea se combinó con la defensa del papel intervencionista del Estado: el carácter nacionalista de las luchas subordinó al carácter socialista.

Con ello el tiempo se convirtió en un continuum progresivo, dentro del cual las alternativas llegaban hasta las reformas democráticas graduales, por etapas, a fin de crear la base objetiva del desarrollo de las fuerzas productivas que garantice el cambio revolucionario. Los cambios tomaban la forma de reciclajes del sistema. Las masas con potencialidad revolucionaria han sido educadas por décadas en una visión moderna de la revolución. La cuestión planteada originariamente por Kant de la vinculación de la revolución con la Ilustración (la Aufklärung), con acento más en la libertad que en la igualdad y la fraternidad, y orientada a la

15 Echeverría, Bolívar, Modernidad y revolución, en *Valor de uso...*, Op. Cit., p 65

16 Harvey, David, *Los siete momentos del cambio social*, versión electrónica

**6** visión de la historia como progreso. Para Kant, la revolución es el “signo de la existencia de una causa, de una causa permanente que, a lo largo de la historia misma, ha guiado a los hombres por el camino del progreso.” Aunque “el sentido no está en la revolución misma sino en la manera como la revolución se erige en espectáculo, la manera como, en torno de sí misma, la reciben espectadores que no participan en ella, pero que la miran y que, para bien o para mal, se dejan arrastrar por ella.” El signo no está tanto en el éxito o fracaso de la revolución, sino en “que, alrededor de la revolución hay una simpatía de aspiración que roza el entusiasmo.” La revolución como imaginario más que como hecho, como espectáculo para los que miran más que como acción de los actores.<sup>17</sup>

La tarea de una lectura “dialéctica” sobre los momentos de la revolución todavía está por asumirse. Lo preocupante es que la tendencia dominante entre los gobiernos y las fuerzas “progresistas” no va en esa dirección.

**En las búsquedas de alternativas**, estas fronteras se presentan bajo nuevas formas, dos nuevos- viejos dogmas: el poder de las urnas y el poder de la tecnología, el imperio del valor de cambio en la política y en la economía.

El problema no está en donde quiere colocarlo Toni Negri.<sup>18</sup> La frontera no está unilateralmente en la distribución geopolítica que se desplaza de lo nacional a “un movimiento múltiple” que pasa por la maduración de la integración continental. No es tanto el anhelado eje Sur-Sur que surge ante la crisis del eje Norte-Sur, sino un nuevo eje Este-Oeste, que se mueve en la reorganización de la acumulación global del capital. En medio de la multiplicidad hay un carácter de “clase” o una posición ante el sentido del capital lo que define la frontera.

Una variante de esta clasificación está en el distanciamiento de las políticas

17 Foucault, M, *El gobierno...* pp. 34-36

18 Negri, Antonio y Giuseppe Cocco, *GlobAL. Biopoder y luchas en una América latina globalizada*, PAIDOS, Buenos Aires, 2006, pp. 16 y ss.

*La paradoja: América Latina está viviendo su período de democracia electoral más largo y con mayor cobertura geográfica, en contraste con una insuficiente e ineficiente democracia de ciudadanía.*



norteamericanas-fondomonetaristas y la apertura de un nuevo eje de ordenamiento mundial. Allí las políticas encabezadas por el gobierno de Lula serían las significativas, como lo señala Negri. Otros dan un paso más en la radicalidad nacionalista y continental, y trazan el corte en la pertenencia o no al ALBA. Desde esta perspectiva serían las políticas bolivarianas de Chávez las significativas.

Precisamente allí está la cuestión: la reducción del imperialismo al eje Norte-Sur, y sobre todo al imperialismo norteamericano. El surgimiento de un nuevo eje de acumulación global, en torno a las nuevas potencias económicas emergentes, el eje Este-Oeste, liderado por China y Brasil, ante la decadencia de las viejas potencias, traza la pregunta central: ¿se trata de un nuevo ciclo del capital o del paso a un nuevo orden sistémico mundial? ¿Estamos ante la vieja disputa cíclica del cambio de hegemonía en el sistema mundo capitalista?<sup>19</sup>

El tiempo como continuum se presenta hoy no sólo en el campo económico, sino sobre todo en el político. Los gobiernos “progresistas” de América Latina se mueven en un campo paradójico: el desplazamiento “del deseo clandestino de la revolución hacia el campo de la política”;<sup>20</sup> la absorción del poder instituyente de los actores sociales, para fundamentar la reinstitucionalización del poder y el Estado en torno a un bloque donde predominan las fuerzas modernizadoras y se subordinan las fuerzas reformadoras. Allí reside su fuerza y su límite.

19 Arrighi, Giovanni, Op. Cit.

20 Benítez, Milton, *Reflexiones al margen de la política*, Centro de Pensamiento Alternativo, PDF, mimeo, Quito, Octubre 2010

La paradoja: América Latina está viviendo su período de democracia electoral más largo y con mayor cobertura geográfica, en contraste con una insuficiente e ineficiente democracia de ciudadanía.<sup>21</sup> Los gobiernos posliberales han podido instrumentalizar los dispositivos de la democracia representativa para acceder al gobierno; pero han mostrado sus límites profundos en la construcción de una nueva democracia.

El discurso del cambio se presenta como el anuncio de la consumación de un pasado injusto e incapaz: el poder de la destrucción o de la crítica negativa. El discurso se centra en el ataque a la partidocracia, al fracaso del pasado y anuncia una difusa democracia participativa que termina atrapada en las fórmulas del neoinstitucionalismo, secretadas por el Banco Mundial a partir de los años 90 del siglo pasado, como paradigma alternativo ante el desgaste de las políticas de *shock* del FMI, impulsada en los 80. El discurso contra el pasado parte de un fiasco, la reducción de la “larga noche neoliberal” a sus formas extremas: el *shock*, el retiro del Estado, la especulación. Con ello los gobiernos “progresistas” no logran superar el tiempo circular del ciclo.

El primer discurso activa el dispositivo de la democracia liberal. Tiene derecho a hablar el electo, los demás son oyentes pasivos: la regla de la mayoría convertida en argumento de legitimación del poder. Luego viene el discurso de la participación disciplinada dentro del control institucional.

El juego entre el discurso abstracto, que proclama el principio y gana la adhesión, y el discurso concreto, que diluye el principio enunciado, sin afectar a la

21 Roncagliolo, Rafael, “A modo de presentación: el contexto regional” en *Revista Ágora Política*, N. 1, Enero 2010, Quito, p. 5

legitimidad ganada, caracteriza no solo a la constitución de la norma liberal,<sup>22</sup> sino a todo el discurso liberal de legitimación de la democracia. Esta tendencia se acentúa en el capitalismo tardío que funciona sistemáticamente con un déficit de legitimación.<sup>23</sup> Este déficit es compensado mediante un desplazamiento del principio de la democracia representativa liberal de dispositivo de conexión u organización del sistema, a principio o dispositivo de legitimación. Es legítimo porque es democrático y es democrático porque se asienta en la mayoría. Este desplazamiento se opera mediante el vaciamiento de la democracia de su contenido material, la participación y el poder popular, y su metamorfosis en principio abstracto que gana la adhesión también abstracta de la ciudadanía,<sup>24</sup> que, a su vez, ha sido vaciada de su contenido material, su identidades particulares y diversas.

En este vaciamiento la política regresa a su punto originario. El fundamento del poder, en las sociedades de clase, es la violencia.<sup>25</sup> Ante el fracaso de la democracia liberal y del Estado moderno para resolver el control de la misma a través del monopolio legitimado del Estado, el tiempo regresa a su fuente. Emergen nuevas formas de violencia en torno a la mafiación de la política y la facistización de la sociedad. El sistema ensaya una salida en varios niveles: la institucionalización de democracias disciplinarias y la predominancia de estrategias bélicas para el dominio mundial. Los propios gobiernos “progresistas” no encuentran un cauce alternativo y corren el riesgo de jugar con la criminalización de las luchas sociales que rebasan el nuevo marco institucional.

En el segundo dogma se activa el dispositivo del capital rentista, en el que se define “el acicate más

evidente y primordial del progresismo en la sociedad moderna: la ganancia extraordinaria”. Después de un largo “combate durante el siglo XX entre la figura de la renta definida como renta de la tierra y la figura de la renta de la tierra definida como renta tecnológica,” ha desembocado en nuestro siglo en la definitiva subordinación de la naturaleza a la técnica.”

La paradoja para los gobiernos “progresistas” está en asentar la integración —el eje Sur-Sur de Toni Negri— en el modelo extractivista. Este desplazamiento es legitimado desde un discurso neo-ecologista abstracto sobre los derechos de la naturaleza —la “pachamización” de la ecología— combinado con los milagros de las tecnologías limpias.

Entonces pasamos del no-debate al *marketing*. El poder político define el campo de disputa y fija al adversario. No le interesa el mensaje, sino ante todo la calificación o descalificación del mensajero. Es un distribuidor de identidades (roles)<sup>26</sup> en la relación elemental del poder: amigo-enemigo.<sup>27</sup> El objetivo es el dominio. En el *marketing* este orden llega a su forma simple-extrema.

En este juego de cambio cíclico se conforma una escena dual: el gobierno y la oposición, con lo cual se excluye la presencia autónoma de las fuerzas populares. El riesgo es el retorno a un cambio pendular. Por ello la tarea de las fuerzas alternativas es compleja: enfrentar al mismo tiempo a las dos variantes del juego sistémico, pero bajo formas diferentes, a fin de reabrir el cauce y el imaginario de los cambios sistémicos. La dialéctica no se agota en la ubicación del “enemigo principal”, sino en una concepción integral (“los siete momentos” de Harvey) de la revolución, pues de otra forma se impone la visión pragmática del “mal menor” y con ello se bloquea el poder transformador de los procesos.

22 Marx, Karl y Federico Engels, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Obras escogidas en tres tomos, Editorial Progreso, Moscú 1981, Tomo I, páginas 404 a 498.

23 Habermas Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

24 Habermas Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus, Madrid, 1976

25 Tiene razón Hanna Arendt (*Responsabilidad...*, Op. Cit., p 39), cuando argumenta que la equiparación entre el poder y la violencia “es una de las falacias más frecuentes, no sólo de la teoría, sino de la práctica política real”, que hay un proceso originario en donde no se da esta vinculación y que persiste la posibilidad alternativa de romper esta relación a través de estrategias de acción no-violenta. Pero esta tendencia se mueve en el límite del juego sistémico.

26 Rancière, Jacques, (*11 tesis sobre la política*, versión electrónica, <http://aleph-arts.org/pens/11tesis.html>) diferencia la “policy”, encargada de distribuir los roles dentro del orden existente, en particular el orden del habla, quienes intervienen en el lenguaje compartido y quienes solo emiten ruidos; de la “política” como el terreno del disenso de los “cualquiera” y de la construcción de un nuevo orden. (*El desacuerdo*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1996, p 43)

27 Schmitt, Karl, “El concepto de lo político”, en AGUILAR Héctor, KARL SCHMITT, *Teólogo de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 169 - 223.

*El reto es una nueva síntesis entre Apolo y Dionisio, entre el día, como ser erguido para el trabajo y la guerra, como ser para los otros, el tiempo de Apolo; y la noche, como ser yacente para el sueño, el amor y la muerte, entendida ésta como “la apertura radical hacia lo nuevo más allá de las determinaciones de los establecido,” como ser para sí mismo, el tiempo de Dionisio.*



**7** La lucha de los oprimidos muestra las fronteras antisistémicas entre la dominación y la vida. La resistencia al modelo extractivista, a las nuevas formas de sobreexplotación y degradación del trabajo expresan gérmenes de una violencia transformadora que rebasa los juegos institucionales. Allí empiezan a mostrarse los signos de una línea demarcatoria: **el desplazamiento de la revolución hacia la política o el orden; o la ligazón del sueño clandestino revolucionario con la vida.**

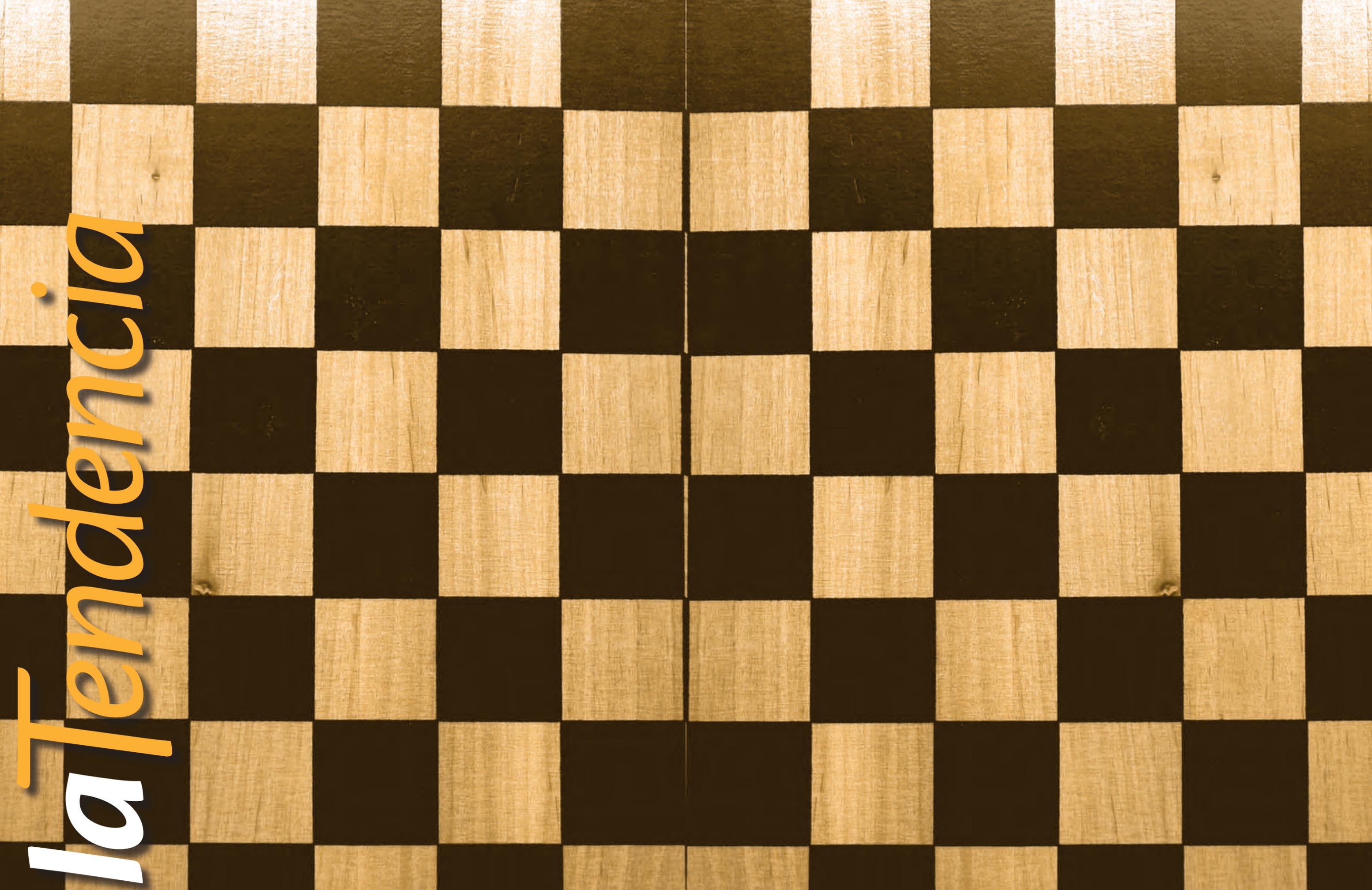
La vida regresa bajo diversas formas. En la memoria, en el debate, en la resistencia. En las nuevas formas de los sujetos, los trabajadores, los nuevos proletarios, a pesar de la crisis del salario, los indios, las mujeres, la humanidad.

El reto es una nueva síntesis entre Apolo y Dionisio, entre el día, como ser erguido para el trabajo y la guerra, como ser para los otros, el tiempo de Apolo; y la noche, como ser yacente para el sueño, el amor y la muerte, entendida ésta como “la apertura radical hacia lo nuevo más allá de las determinaciones de los establecido,” como ser para sí mismo, el tiempo de Dionisio.<sup>28</sup>

La angustia está en el destiempo de un ritmo urgente que se vuelve especulativo en el marco de la democracia liberal, asentada en los dispositivos de la legitimación electoral, y de un mercado global, asentado en el dominio del poder monopólico de las transnacionales financieras, rentistas y bélicas; y un ritmo largo y lento de la historia, que se mueve en los tiempos del sentido y la cultura, de los gustos y la vida. La característica del tiempo revolucionario es acelerar el ritmo, devolver la fluidez a la vida. 

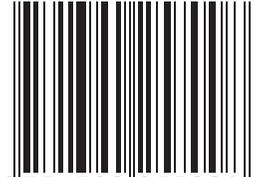
28 Benítez, M., Op. Cit.

# la Tendencia





ISSN: 13902571



9771390257008