



la Tendencia

—revista de análisis político—

Programa
anticrisis:
legitimidad
y eficacia

No.9 **mar/abr** 2009

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

Editor
Ángel Enrique Arias

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

Edición
Raúl Borja
Gonzalo Burbano

Diseño
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías / Ilustraciones
Archivo Activa

Auspicio
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.ildis.org.ec

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

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 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo
Diego Mancheno P.
Fander Falconí
Adriana Alvear
Grace Jaramillo
Margarita Aguinaga
Juan Cuvi
Pablo Ospina Peralta
Norman Wray Reyes
Luis Verdesoto
Humberto Cholango
Esperanza Martínez
Luis Augusto Panchi
Santiago Pérez
Paulina Recalde Velasco
René Maugé
Paco Moncayo
Martha Roldós
Alberto Acosta
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Rafael Guerrero
María Arboleda

9

mar/abr 2009

laTendencia

Internacional / Crisis

- 5** **Editorial**
Programa anticrisis:
legitimidad y eficacia
Francisco Muñoz Jaramillo
- 11** La crisis mundial: una
prueba de fuego para la
revolución ciudadana
Santiago Ortiz Crespo
- 16** Una crisis global del
modo de producción
capitalista
Diego Mancheno P.
- 21** Política exterior y
desarrollo
Fander Falconí
- 28** Negociaciones CAN-UE:
la integración se cayó
del barco
Adriana Alvear / Grace Jaramillo
- 32** Balance del Foro Social
Mundial Belem 2009
Margarita Aguinaga



Coyuntura

- 42** La incertidumbre:
instrumento de gobierno
Juan Cuvi
- 46** El gobierno de la
revolución ciudadana:
entre la crisis económica
y los cambios del poder
real
Pablo Ospina Peralta
- 53** Una lectura de la
Comisión Legislativa y
de Fiscalización
Norman Wray Reyes
- 60** Ecuador en el
informe 2008 de
Latinobarometro
Luis Verdesoto
- 64** 20 de enero: retos y
perspectivas
Humberto Cholango
- 67** Yasuní: dejar el crudo
en tierra es un reto a la
coherencia
Esperanza Martínez
- 73** La efectiva
implementación de la
participación
ciudadana
Luis Augusto Panchi
- 81** Balance de las primarias
de PAIS
Santiago Pérez
- 86** Elecciones 2009: el
nuevo horizonte del
gobierno de Rafael
Correa
Paulina Recalde Velasco
- 86** El bicentenario y
su proyección en la
actualidad
René Maugé



Próximo gobierno y Políticas públicas

- 93** El Ecuador en la época
de cambios
Paco Moncayo
- 98** El programa
de la izquierda
humanista, plural,
intercultural y
plurinacional
Martha Roldós
- 103** La maldición de la
abundancia: un riesgo
para la democracia
Alberto Acosta
- 103** Nueva Ley Orgánica
Electoral y de
Organizaciones Políticas
Virgilio Hernández
- 121** Regimen del buen
vivir, autonomía y
descentralización
Fernando Buendía
(Ecuador Dialoga)
- 126** El estatuto autonómico
y la izquierda
guayaquileña
Rafael Guerrero
- 130** Mujeres hacia la paridad:
cambios moleculares y
resistencias al cambio
María Arboleda



la Tendencia

editorial

Programa anticrisis: legitimidad y eficacia

Cuando este número de la revista La Tendencia se encuentre en circulación el Ecuador estará de lleno en un nuevo proceso y campaña electoral. El gobierno habrá definido los objetivos, medidas y alianzas para hacer frente a los efectos de la crisis, por una parte y por otra, habrá asumido los efectos generados en contra del gobierno y Alianza País, derivados del caso del ex subsecretario de Gobierno, Ignacio Chauvin, acusado de mantener contactos con las FARC y cierto cartel de narcotráfico. Así mismo, se habrá formulado una coherente orientación internacional capaz de incidir en los retos regionales y mundiales en el contexto de la debacle financiera global.

Las elecciones del 26 de abril constituyen un momento decisivo para consolidar el cambio histórico propuesto, luego de que el Gobierno y la “revolución ciudadana” han logrado “arrinconar” a la “partidocracia” y mantener una relación privilegiada con el eje de los gobiernos progresistas de Sudamérica, lo que ha determinado que el presidente Rafael Correa, junto a otros mandatarios de la región, participe en el Foro Social Mundial realizado en Brasil en febrero pasado.

De otro lado, el pueblo ecuatoriano –que aprobó en referéndum una nueva carta política– espera que su implementación se ajuste al espíritu constitucional y que efectivamente el Ecuador se encamine –a través de las leyes secundarias subsecuentes– a concretar el modelo de desarrollo propuesto y a consolidar el régimen político democrático. Sin duda, uno de los retos principales del próximo periodo gubernamental es adecuar de manera transparente su capacidad y conducta política a las disposiciones constitucionales vigentes. Esto determinará que el diseño del nuevo régimen democrático, formulado en la Constitución, exprese fidedignamente, su sentido a través de las normas secundarias, de manera que los contrapesos entre las funciones del Estado eviten la concentración del poder en la función ejecutiva y promuevan una democracia efectiva y legítima en el Ecuador del siglo XXI.

Los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas esperan también, que la difícil situación económica generada por la “debacle mundial”, no obstaculice ni distorcione el proceso de cambio impulsado por el gobierno de Correa .

Que en su política económica se establezcan relaciones y alianzas necesarias con sectores económico - sociales de tal manera de sopesar el costo de la crisis en una línea basada en el principio de la redistribución. Una conducta pragmática -reductoramente pragmática- puede conducir a incongruencias y contradicciones que podrían trastocar el proyecto planteado. Viceversa, una postura “principista”, subjetiva podría conducir a “sin salidas” y “quiebras” mas graves para el desarrollo del país. Recordar una vez mas -como lo hicimos en un editorial anterior de nuestra publicación- que la “política es el arte de lo posible”, es al parecer el emblema que debe orientar la política gubernamental especialmente la económica, la internacional y la social, para evitar ser sometidos a las fuerzas fácticas y a las “mafias” organizadas en el Ecuador que han manipulado gobiernos y poder, en el viejo régimen. El inmenso caudal político de Rafael Correa, su carisma y su extraordinario liderazgo es la condición para generar el dialogo con los distintos sectores económicos, sociales, regionales, para desde la fuerza y la representación constituida en estos años, colocar los andariveles -desde los principios y objetivos de la mentada “revolución ciudadana”- en pos de un acuerdo nacional. Mantenerse en esta línea de transformación histórica es la demanda soberana del pueblo, y en consecuencia, la razón por la cual ha ratificado en las urnas tantas veces al gobierno y a la revolución ciudadana.

El número nueve de la revista La Tendencia está orientado por las siguientes líneas:

1. El examen de la situación y la crisis financiera internacional, que como “un detonante”, ha afectado y reorientado la definición de las políticas económicas, sociales e internacionales, tanto en nuestro país como en la región.

En el planeta se vive un momento de incertidumbre, producida por la aún no clara dimensión de la presente *debaque mundial*, cuyas causas verdaderas, alcances y efectos que se pueden generar en el mundo, no son suficientemente conocidos aún. Para el caso de la región, se advierte situaciones graves, (lo sostienen algunos organismos) como el decrecimiento económico que será, aproximadamente, de 1.5 - 2%. Se asiste a una caída de las exportaciones de los productos tradicionales y no tradicionales por la contracción de la demanda internacional; a una marcada desinversión e incremento del desempleo; a una difícil situación del sector fiscal determinada por la disminución de los ingresos provenientes de las exportaciones, y al desbalance y vulnerabilidad del sector financiero, entre los principales efectos.

Recordemos lo que dijimos en el editorial del número 8 de La Tendencia que circuló en noviembre de 2008, al caracterizar la crisis internacional:

“El entorno internacional será decisivo y quizás determinante de este ciclo histórico que vivirá el país en los próximos meses, cuando

asistimos a la crisis capitalista más importante luego de la ocurrida en 1929, la misma que surgida en Estados Unidos provoca efectos críticos en la economía mundial y en la región sudamericana; pero al mismo tiempo, permite evidenciar el fin de una etapa hegemónica del capital financiero, así como de la unilateral hegemonía norteamericana sobre el planeta que se encamina hacia la llamada “multipolaridad” o “apolaridad” de la dirección mundial; y la apertura de condiciones para consolidar una posición integradora regional, que soberanamente se inserte en el cambiante mundo globalizado. Será una oportunidad económica y política. El gobierno de Correa deberá atenderla privilegiadamente impulsando una política económica que neutralice los efectos de la crisis en la producción, la exportación, los precios y en la estructura fiscal del Estado”.

Atendiendo a lo señalado en la sección de la Tendencia número 9 referida a la situación y crisis mundial, hemos colocado artículos que buscan acercarse a la comprensión de esta debacle financiera mundial, de manera que mantenemos una línea de continuidad con el examen realizado en La Tendencia 8 a pocos días de ocurrida la explosión de la crisis internacional del capital. También hemos incluido un análisis del vínculo entre la debacle económica y el curso político del gobierno de Rafael Correa y la “revolución ciudadana”. Se publica también una exposición de la propuesta de política internacional del Estado ecuatoriano, hoy en manos de un nuevo ministro. Fue necesario, así mismo, destacar los puntos de vista y enfoques del Foro Social Mundial ante la debacle financiera, y de la situación de los procesos integracionistas de la comunidad Andina con la Unión Europea. En esa sección se coloca un artículo que compara los principales ejes de las constituciones de Bolivia y de Ecuador, con el propósito de mostrar aspectos relativos a la formulación del nuevo paradigma constitucional que opera en Sudamérica, en correspondencia con las cambiantes condiciones mundiales y regionales.

2. Una segunda línea de La Tendencia 9 es el análisis de la coyuntura política y del proceso electoral de abril. Ecuador asiste a un momento coyuntural decisivo, en el que se combinan varios “ingredientes”: la crisis internacional ya referida, y las respuestas económicas del gobierno de Rafael Correa; la implementación constitucional -en la que se ha advertido situaciones inconstitucionales que se debe revisar y corregir- y finalmente el escándalo provocado para afectar al gobierno de Correa, en torno a los ya mencionados vínculos del ex subsecretario de gobierno Ignacio Chauvin, lo que ha determinado que algunos medios de comunicación y sectores políticos generen un ambiente de desconfianza y oposición al gobierno de Correa en medio de la competencia electoral en la que agrupaciones de derecha y populistas buscan acceder a la representación en la próxima Asamblea Nacional y en los gobiernos seccionales, con el afán de disputar el sentido del próximo periodo gubernamental.

En este contexto, en la sección de Coyuntura hemos acogido artículos sobre la política gubernamental en torno a la posibilidad de explotación del campo petrolero ITT, alrededor de lo cual el Presidente Rafael Correa ha decidido demorar indefinidamente el plazo de la dicha extracción hasta encontrar el financiamiento mundial alternativo. En la misma sección hemos incluido artículos en que se hace un balance de la situación del gobierno y de los efectos provocados por el caso de los funcionarios acusados de estar ligados a las FARC y a carteles de narcotráfico. Se ha colocado también en este acápite artículos que examinan las tendencias electorales y las “elecciones primarias” realizadas por el Movimiento Acuerdo País. Finalmente, hemos incluido un análisis sobre el Bicentenario del Grito de la Independencia a celebrarse el próximo 2 de Agosto de 2009.

3. La tercera línea del número 9 de La Tendencia se orienta a conocer las propuestas programáticas de las distintas posiciones de la izquierda y centro izquierda en el nuevo periodo gubernamental, así como también algunas propuestas legales y otras en curso de aprobación en la Comisión de Legislación y fiscalización. Siguiendo la misión de la revista queremos difundir los distintos puntos de vista de las izquierdas, hacer posible el diálogo entre ellas y generar niveles de coincidencia, para abrir el espacio del acuerdo e incidir en el rumbo del gobierno a elegirse. Generar niveles de concertación al interior de nuestra tendencia a escala nacional para enfrentar la crisis y “pasar el bache” de los efectos que esta produce en nuestro país, constituye una demanda urgente.

Un programa anticrisis concertado al interior de nuestra tendencia y a nivel de todas las fuerzas sociales y políticas ecuatorianas es –quizás– el reto más importante del gobierno de Rafael Correa, de las agrupaciones que intervienen en la competencia electoral y del próximo presidente de la república a elegirse el 26 de abril.

En el editorial de la revista La Tendencia 8 decíamos:

“El reto de estos meses es decisivo: implementar el acuerdo de la tendencia de las izquierdas en el marco del impulso al acuerdo nacional –planteado por el Presidente Correa– es prioritario; así como desplegar comportamientos y actitudes que generen niveles de confianza. La dialéctica, legitimidad y eficacia es el secreto de una óptima gobernanza, donde el diálogo, por una parte, y la firmeza en la defensa de posiciones de izquierda y gubernamentales, por otra, constituyen el sendero por donde se debe transitar. Lo decíamos en el editorial de un número anterior: creer que gobernar es sólo dialogar, es una ingenuidad vacía carente de experiencia democrática. Diálogo y firmeza de posiciones es el camino del buen gobierno en este ciclo coyuntural para profundizar la tendencia progresista e impedir y neutralizar los intentos por socavar su posición, que puedan conducirlo a una involución.”

En esta sección de la revista destacamos precisamente importantes propuestas de las izquierdas expresadas por representantes políticos que en las próximas elecciones de abril, disputarán la presidencia, las representaciones nacionales y provinciales. Lamentablemente no pudimos contar con la participación de algunas de las posiciones electorales.

Se expone también en esta sección artículos sobre políticas y legislación claves en el próximo periodo. Se parte examinando el modelo de desarrollo propuesto en la Constitución vigente, lo que ha permitido –una vez más– hacer un balance sobre el proceso de implementación constitucional en la coyuntura post referéndum. En este acápite se han incluido artículos sobre descentralización y participación, para lo cual hemos invitado a uno de los integrantes de Ecuador Dialoga que nos muestra los principales ejes de esta propuesta de la sociedad civil; una exposición de la visión de las izquierdas sobre el proyecto autonómico de Guayaquil; y un análisis de la Ley Electoral. Se incluye de manera especial, como homenaje y en ocasión al mes de la mujer, un balance empírico de los resultados de la aplicación de la ley de cuotas.

Finalmente quiero informar que la revista La Tendencia ha sido acogida, como uno de sus integrantes, por la Red Ecuador Dialoga. Esperamos desde nuestra tribuna contribuir con esta importante iniciativa de organizaciones de la sociedad civil.

No sería posible esta publicación sino contáramos con la participación desinteresada de los miembros del Comité Editorial, los y las articulistas que han escrito en este número; el auspicio del FES-ILDIS, de su Directora Ejecutiva Claudia Detsch, del equipo de esta importante institución, particularmente de Wilma Suquillo, quien ha estado atenta a la coordinación y asistencia del diseño, articulistas, edición y diagramación de la Tendencia 9. Vayan a todas y todos mis agradecimientos.

Quito, 3 de Marzo de 2009

Francisco Muñoz Jaramillo
Director Revista La Tendencia



El proyecto de la “revolución ciudadana” fue el producto de la convergencia de varias vertientes sociales y políticas, que buscaban una alternativa de cambio desde hace una década. Diversos núcleos de centro e izquierda, técnicos, intelectuales, políticos, líderes sociales, aportaron con sus experiencias, ideas, propuestas, en la constitución de Alianza País. Estos se expresaron primero en el plan de gobierno, luego en el plan de desarrollo y posteriormente en el texto constitucional de Montecristi. Paralelamente fueron tomando forma en las políticas públicas del gobierno de Correa.

En un contexto de caída del neoliberalismo y de emergencia de gobiernos progresistas de América Latina, la “revolución ciudadana” se movió entre planteamientos nacionalistas, del “socialismo del siglo XXI”, del neodesarrollismo y de demandas democráticas y ecológicas radicales. Debido a que las propuestas se construyeron en el camino no siempre ha existido coherencia en los planteamientos. Así hay expresiones avanzadas en la Constitución, en cambio la viabilidad y el pragmatismo han marcado las políticas desde la gestión de gobierno.

Hasta hoy el éxito acompañó la primera fase del gobierno de Correa y la muestra es el capital político acumulado, el control institucional y la amplia corriente de opinión favorable a Rafael Correa. Pero es el tsunami de la crisis económica, el que hoy somete a la prueba de fuego al proyecto de la Revolución Ciudadana y revelando con Rayos X los componentes de dicho proyecto.

Sin embargo la crisis revela un fenómeno menos visible: se terminó la bonanza económica de los últimos años, bonanza que



La crisis mundial: una prueba de fuego para la revolución ciudadana

Santiago Ortiz Crespo

fue un factor clave en el éxito gubernamental. Cuando enfrentamos un escenario de crisis internacional que afecta al país en varios frentes, hay que ver cuáles son los alcances y la consistencia del proyecto para ver si el capital político y la popularidad del Presidente, que seguramente se refrendarán en las elecciones de Abril, son suficientes para resolver los problemas que trae la crisis y sostener el proceso de cambio que Alianza País ha prometido.

El proyecto

De manera sintética se podría caracterizar el proyecto de Alianza País como una propuesta de cambio para salir de la fase neoliberal y acceder a una nueva fase de desarrollo del país. Si bien esta propuesta no está muy clara y tiene mucho componente

Santiago Ortiz Crespo— Docente investigador de FLACSO. Miembro del Consejo Editorial de La Tendencia.

retórico¹, se pueden señalar algunos rasgos: ofrece mayor equidad social; afirma una economía sustentada en las potencialidades económicas del país y se plantea el cuidado del medio ambiente. Es una propuesta que requiere un papel activo y protagónico del Estado, que conduce el proceso, regula e invierte en grandes obras buscando generación de empleo y cierta distribución de la riqueza. Además requiere amplia legitimidad en todos los estratos sociales para así neutralizar a los grupos de poder fáctico que, comandados por el capital financiero, gobernaron el país y se beneficiaron de las políticas públicas en la etapa previa.

Hay que anotar que esta propuesta se acerca al llamado “neodesarrollismo” –una propuesta en boga en otros países de América del sur como salida al neoliberalismo –rol activo del Estado, reactivación productiva interna e impulso a las exportaciones, desarrollo de la competitividad, redistribución social. Pero, al mismo tiempo, hay diferencias pues el Ecuador hereda –y de alguna manera el gobierno prioriza– el eje primario exportador y no se preocupa tanto de promover el eje productivo agrícola-manufacturero orientado a la economía interna. Otra diferencia es el protagonismo que el gobierno de Correa da al Estado, pues no encuentra empresariado nacional ni considera actores sociales con capacidades de impulsar un desarrollo endógeno. Esto lleva a opacar la intervención de la sociedad civil que, luego de dos décadas de neoliberalismo, ha terminado debilitada.

1 Se habla de socialismo del siglo XXI, se plantea un plan de desarrollo con muchos componentes neodesarrollistas, se habla de no pagar la deuda, pero muchos de estos elementos son más ideológicos que programáticos.

Para Alianza País políticamente lo importante es el Estado central y un movimiento electoral que se construye desde las altas esferas del gobierno, junto con la legitimidad que traen las elecciones; pues, esto bastaría para realizar los cambios que el país necesita.

Por cierto, haber llegado a este modelo de “neodesarrollismo andino”, luego de una década de crisis política, es bastante en un país en donde la otra alternativa era continuar en la senda de la “banana republic”, con un Estado vaciado de soberanía y supeditado a las decisiones de Washington. En ese sentido hay que reconocer que Alianza País ha tenido hasta hoy capacidad y bastante éxito en dar un giro político al país. Sin embargo, con la crisis económica mundial se plantea la inquietud de donde el éxito y el propio carácter de la Revolución ciudadana fueron una expresión remozada de la bonanza petrolera, de las remesas y los buenos precios de nuestros productos de exportación; o, mejor expresado, hasta donde los vientos favorables de la economía y la bonanza que el país vivió en estos años incidieron en la configuración de este proyecto nacional.

La aplicación del proyecto

Hay que tomar en cuenta que el proyecto planteado por Alianza País se está aplicando parcialmente en el país. En lo económico, la regulación de los bancos, la afirmación del papel del Estado con un rol activo en la obra públicas, la dinamización de la demanda interna, con ciertas acciones de reactivación vinculados al gasto estatal. Sin embargo, el crecimiento logrado en esta fase se ha dado sin reactivación del aparato productivo interno.

En lo social, la ampliación de la inversión en salud y educación, así como la cobertura de

los programas de bienestar y vivienda, que generan cierta distribución social. En lo ambiental, el frente más polémico, se mantiene la iniciativa del ITT, pero se negocia con las empresas petroleras y se abre la inversión extranjera a la gran minería, sin dar pasos firmes en temas ambientales como el agua.

“

El gobierno expuso su compromiso con una política independiente de soberanía nacional y vocación latinoamericana.

”

En lo internacional el gobierno expuso su compromiso con una política independiente de soberanía nacional y vocación latinoamericana, que se concretó en la terminación del convenio de la Base Manta y en otras medidas como la respuesta al gobierno de Uribe, aunque esta política ha tenido algunos traspiés debido a cierta ambigüedad retórica que acompaña al gobierno: se buscó fortalecer las relaciones con A. Latina y estuvimos al borde la ruptura de relaciones con Brasil; y, luego de denunciar la deuda externa, vamos al mes siguiente al BID, a pedir prestado 500 millones de dólares para cubrir el bache que nos deja la crisis internacional.

Desde el punto de vista ideológico, el proyecto de Alianza País ofreció y concretó una nueva

Constitución que sintetiza varias de las banderas nacionalistas, ambientalistas y democráticas fueron levantadas por los actores que se movilizaron en la última década. En gran medida estas orientaciones se estamparon en la constitución de Montecristi que dejó atrás el enfoque “neoliberal” del texto de 1998 y genera un marco normativo amplio para el proceso de cambio y la reforma institucional que están en camino.

En el campo político, Alianza País tuvo en este período una dirección con una fuerte capacidad táctica que pudo acumular el capital político necesario para iniciar el giro que el país necesitaba. Este sector ejecutó una línea de confrontación política contra las elites políticas y económicas del país, que tuvo sus hitos en las cinco disputas electorales que le permitieron un acumulado político apreciable. Para ello ha sido clave el manejo de la moderna política mediática como las encuestas, los símbolos, la propaganda, un discurso que convoca y el liderazgo del Presidente. Todo ello le ha permitido constituir una mayoría electoral y de opinión, ganar el control de las diversas funciones del Estado y neutralizar a la derecha, quien se halla aun dispersa.

A pesar de, ello AP no ha tenido un lineamiento de construcción como movimiento o partido y más bien se ha configurado como fuerza electoral, como una amplia convergencia de tendencias políticas de centro, izquierda y grupos populistas de diversos partidos, que se han articulado no sin incidentes. Todo ello organizado bajo la dirección de un buró que durante estos tres años ha sido una instancia importante de conducción política. Rafael Correa ha sido clave en este proceso, quien ha sabido combinar

de manera peculiar un liderazgo carismático al tiempo que una conducción pragmática y eficiente de gobierno.

En resumen se puede interpretar que el proyecto diseñado sobre la marcha por Alianza País, tiene sus grandes enunciados estratégicos en la Constitución, que se acerca a una visión neodesarrollista, pero que aterriza en políticas concretas que continúan las rieles de una economía que se orienta a la exportación sin reactivación del aparato productivo interno. Se trata de un modelo que genera actividad económica desde la inversión pública y aspira a beneficiar a sectores más deprimidos de la sociedad, donde sus afanes desarrollistas se quedan cortos. Correa no aspira a realizar reformas estructurales o un desarrollo sustentable como quieren los ecologistas, al menos en el corto plazo. La visión pragmática del gobierno, a lo que debe sumarse la “camisa de hierro” de la dolarización y la llamada “enfermedad holandesa”², atan al país a un modelo primario exportador con protagonismo estatal y cierto con un sesgo redistributivo.

El remezón de la crisis

La crisis económica mundial viene a remover el cómodo escenario en que actuaba el gobierno. Se trata de un *tsunami* que pone a prueba la propuesta de esta corriente política y modifica drásticamente las condiciones para los próximos años.

El segundo boom petrolero (2002 - 2008) en que el petróleo subió a 140 dólares (WTI) generó un flujo constante de recursos al Estado ecuatoriano, que sumados a las

2 Sobre el modelo económico ver el artículo de Alberto Acosta en esta misma revista “La maldición de la abundancia”

remesas, ingresos por exportaciones y turismo, suscitaron un clima de bonanza y, más que todo, una fiebre de consumo. Este fenómeno se dio también en otros países andinos que desarrollaron una política de renegociación o nacionalización con las empresas transnacionales, canalizando para el Estado un porcentaje mayor de renta petrolera.

Desde el 2000 al 2008 el PIB en Ecuador creció en un promedio del 4%, que si bien no fue tan alto como en la década del 70, si implicó dejar atrás el estancamiento de la economía en la fase neoliberal. El Eco. Rafael Correa ocupó la presidencia solo en el último momento de este miniboom. En el 2007, el primer año de su administración, hubo un crecimiento del PIB del 2%, mientras que en el 2008 subió el 6%. Debido a la nueva orientación del gobierno, este crecimiento vino acompañado por un proceso político dirigido a fortalecer lo público y lo social. Esta política levantó expectativa en las capas medias y populares, que veían en el horizonte –¡por fin!– la posibilidad de tener salud, vivienda, educación pública y seguridad social, lo cual contribuyó a dinamizar la corriente de opinión favorable al cambio y una adhesión electoral a favor de Correa.

Es decir, el proyecto de la Revolución Ciudadana tuvo el viento a su favor en la economía. Hay otros factores de carácter político e ideológico que también han incidido en estos relativos éxitos de dicho proyecto, pero el factor económico ha sido un elemento clave, que a veces no ha sido considerado.

Hoy Alianza País tiene un gran capital político acumulado que seguramente se verá reforzado en las elecciones de Abril, y enfrenta las circunstancias difíciles que vienen con la crisis.

Los recursos ahorrados en la época de vacas gordas le pueden servir para pasar la época de las vacas flacas; es decir, amortiguar la crisis en el primer semestre del año 2009. Sin embargo el cuello de botella está dado y habrá que preguntarse si todo ese capital político le va a permitir enfrentar los problemas que se vienen en lo posterior³.

Por otro lado la baja de las remesas, el déficit de la balanza comercial no petrolera, la reducción de las exportaciones de alimentos, la baja del turismo, la salida de capitales de los grandes empresarios y la parálisis de la inversión privada también afectan a la economía y provocan problemas de empleo e ingresos. A esto deben sumarse las dificultades de financiamiento debido a cierto aislamiento internacional y al congelamiento de los créditos en el mercado financiero.

El gobierno tiene un programa de emergencia que, según el Presidente Correa podría capear el temporal y con ello lograr que el gobierno sobreviva. Con esta base el gobierno se propone continuar varios proyectos prioritarios iniciados en el 2008. El régimen han señalado en repetidas ocasiones que no se sacrificarán los gastos sociales que se habían mantenido hasta el día de hoy. El Presidente anunció que China estaría interesada en invertir en el proyecto Coca Codo Sinclair que es clave para la transición energética futura del Ecuador del petróleo a la hidroelectricidad. Sin embargo, es posible que se posterguen para el futuro algunos megaproyectos como la

3 Durante el 2009 la economía crecerá a un ritmo del 2% (CEPAL) y tenemos un presupuesto desfinanciado por mil quinientos millones de dólares con un precio de barril de petróleo estimado en torno a 45 dólares, según declaraciones del Ministro de Coordinación Económica Diego Borja.

refinería de Manabí, que pasó a la congeladora, porque el Presidente Chávez también debe ajustarse los cinturones.

Los escenarios económicos futuros pueden ser diversos. Nuestra economía es tan frágil que todo depende del precio y volumen exportable del petróleo, en un escenario donde es incierta la duración de la crisis (...uno, dos, tres años?) y la profundidad de la crisis. Una crisis más larga y

“
La reforma institucional del Estado prometida luego de la constituyente, tendrá dificultades en su implementación dado que será más difícil aplicarla cuando faltan recursos.
”

profunda puede hacer más lenta la recuperación del precio del petróleo y por cierto afectará las exportaciones y el turismo.

Otro factor importante tiene que ver con la política económica y fiscal del gobierno con una dolarización que se convierte en una camisa de fuerza, en donde debe demostrar capacidad de conseguir inversiones o préstamos

en este año y frenar el drenaje de divisas por importaciones. Es posible que el gobierno logre manejar la balanza y el comercio exterior, y con un buen precio del petróleo pueda reestablecer un ritmo gradual de crecimiento a comienzos del 2009, sosteniendo el proceso. Si no lo logra tendrá que pensar en un escenario sin dolarización.

Efectos políticos

Sin embargo el impacto no solo hay que buscar en la economía. También hay que examinar los posibles efectos en lo político. Hay varios terrenos sensibles como el de la reforma institucional pendiente, el social, el político... y hay que preguntarse sobre la suerte de la revolución ciudadana en estas condiciones.

En primer, lugar la reforma institucional del Estado prometida luego de la constituyente, tendrá dificultades en su implementación dado que será más difícil aplicarla cuando faltan recursos. El gobierno antes tenía capacidad para negociar con gobiernos locales, ampliar los servicios sociales, reordenar el caos en las empresas públicas, realizar cambios en la organización ministerial o en las Fuerzas armadas y Policía: ahora tendrá menos recursos para incentivar esos cambios.

Cuando se recorta el pastel, los diversos actores se ponen a la defensiva y defienden sus intereses. En un país en que la UNE, sindicatos públicos, fuerzas armadas, tienen un fuerte espíritu de cuerpo, ellos actuarán para defender lo suyo. Por lo pronto ya los militares han levantado su voz contra las reformas en las Fuerzas Armadas y la unificación del presupuesto en la cuenta única provocó amenazas de movilización en las Universidades.

En el campo político el gobierno manejó una estrategia que le dio sus réditos. Sin embargo, esta estrategia privilegió el voto en el terreno electoral, sin considerar alianzas con grupos sociales o políticos. Se trata de una estrategia en que el Estado se mueve con su lógica y recursos por encima de la sociedad. Esta estrategia puede agotarse. Seguramente Alianza País ganará las próximas elecciones; pero en el futuro, a menos que sigamos de referéndum en referéndum, el gobierno tendrá dificultades para manejarse sin acuerdos con sectores sociales, que de lo contrario podrían movilizarse o actuar por diversos medios para frenar el proceso.

La existencia de un agrupación política que se construye desde arriba, sin una base ideológica compartida, ignorando la existencia de grupos, nacionalidades, pueblos, organizaciones sociales, que tienen derecho a participar, tal como fue reconocido en la carta de Montecristi, puede convertir a Alianza País en una agrupación sustentada en lazos asistenciales o clientelares tradicionales, que son bastante efímeros para sostener gobiernos, como se demuestra en la última década en Ecuador. Esto, además, le pone pies de barro para enfrentar la oposición de las elites, la derecha, los bancos y el gobierno norteamericano, que tiene mucha experiencia, información y mecanismos para debilitar a actores que buscan el cambio⁴.

De lo dicho se evidencia que varios de los pilares del proyecto de Alianza País podrían ser afectados, dándose la paradoja que

4 El Caso Chauvin es apenas el primer caso de escándalo, en donde se demuestra lo que pueden hacer agencias secretas, gobiernos extranjeros y medios de comunicación cuando se coaligan para desgastar a un gobierno.

la crisis del capitalismo mundial pueda afectar las bases de un proyecto de cambio. Si bien Correa ha ofrecido capear el temporal, hay síntomas que revelan las dificultades que tendrá para hacerlo.

Cuando se reduce el pastel, hay que ver quienes comparten la mesa. Es decir la crisis lleva al gobierno a la hora de las definiciones en términos de prioridades, alianzas y objetivos del proyecto. Y en este sentido hay varias alternativas: o se pacta con las empresas extractivas, las elites exportadoras e importadoras o se profundiza la relación con grupos empresariales nacionales, capas medias y sectores campesinos, indígenas y populares en una perspectiva de aprovechar la crisis para fortalecer la economía interna desde las capacidades locales y recuperar el tejido social interno.

Estimando que la victoria electoral de Abril refuerce su acumulado político y el control de las principales funciones del Estado, la crisis puede pasar factura en varios escenarios: uno donde se mantenga una corriente mayoritaria con Alianza País; un segundo donde los sectores no ideológicos interesados en una respuesta a sus necesidades más inmediatas se decepcionen, pero que el bloque mayoritario se mantenga; y, un tercero en donde a la decepción de las masas se sumen factores de poder al interior del Estado: la oposición y el gobierno norteamericano, forzando la salida de Correa, especialmente en condiciones de desdolarización. En todo ello, por cierto, incidirá la política internacional del gobierno, en donde está por verse si logra rearmar las alianzas regionales, en lo que hasta ahora no se ha mostrado muy consistente.

Por cierto no se ve aún la luz al final del túnel de la crisis mundial que permita caracterizar con certeza los escenarios futuros. El proceso electoral y el cambio de gabinete que se viene rearticulará las fuerzas al interior de Alianza País y modificará los factores de la coyuntura. Habrá que ver cuál será el comportamiento de la derecha y de los grupos económicos fuertes del país, que se están volviendo más agresivos. También habrá que ver la actitud de las fuerzas armadas y de los movimientos sociales. Igualmente cómo se desenvuelve el Sr. Obama en la conducción del gobierno norteamericano.

En este marco de incertidumbre se pueden constatar, sin embargo, los límites del proyecto de la Revolución Ciudadana. Más allá del fuerte discurso ideológico y de los éxitos logrados, no se puede ocultar que la herencia del modelo primario exportador y la dolarización siguen pesando, al igual que el carácter del Estado centralista y dependiente que aún sobrevive. Para que la Revolución Ciudadana llegue a sostener una propuesta neodesarrollista, con reactivación productiva y equidad social, integrando contenidos ambientales y democráticos, hace falta impulsar políticas de fortalecimiento de la economía interna y también dar un giro en la estrategia de alianzas; en la relación del Estado con los actores de la sociedad; y, en el diseño del movimiento político, que permitan formar un bloque democrático y nacional más sólido para enfrentar la crisis y los adversarios que acechan al proceso. 



Una crisis global del modo de producción capitalista

Diego Mancheno P.

Diego Mancheno— Economista de la PUCE Master en Economía de la Universidad de Londres UK. Ex Director General de Estudios del Banco Central del Ecuador. Ex Subsecretario de Presupuestos y de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. Profesor de las Universidades PUCE y UDLA.

No se puede entender a cabalidad la magnitud de la crisis mundial actual sin una revisión y comprensión de lo que ha sido el proceso de globalización de la acumulación y reproducción del modo de producción capitalista en su fase monopólico-financiera. Para ello, es vital el estudio detenido del funcionamiento de la economía y de la política de los Estados Unidos, tanto por su importancia relativa en el ciclo global de la reproducción ampliada del capital y en cada uno de sus eslabones; por su capacidad de asimilación y recuperación; como por su liderazgo indiscutible en los campos científico-técnicos orientados tanto a la satisfacción como a la destrucción de la vida en el planeta, lo que le ha permitido liderar al capitalismo durante tres cuartos de siglo.

Obviamente, este propósito escapa al alcance de este artículo. Esta es una tarea pendiente que deberá ser el resultado de un esfuerzo colectivo y multidisciplinario, un esfuerzo epistemológico conjunto si se desea efectivamente aportar de modo cualitativo al conocimiento en su interpretación, así como en la posibilidad de actuar sobre ella para convertirla en una oportunidad de renovación, redefinición y cambio.

En las siguientes líneas se pretende nada más aportar con un ordenamiento metódico de varios “hechos estilizados”, que permitan elaborar algunas líneas de investigación y acción futuras, orientadas a identificar las posibles vulnerabilidades de la economía de Ecuador ante esta crisis.

El dólar como reserva de valor reemplaza al oro

La comprensión de la profundidad y de las características de esta crisis del capitalismo se debe remontar a los años setenta cuando se declaró la inconvertibilidad del dólar en oro. Este hecho convirtió al dólar en el “equivalente general” de todas las mercancías en el mundo occidental de ese momento y, en tal virtud, estableció una relación social asimétrica y cohesionada entre quien emite esa moneda —los Estados Unidos— y se sitúa en el un extremo del circuito de la reproducción, en tanto se apropia de su valor y de su valor de cambio; y quienes —en el otro extremo— usan al dólar como un medio de cambio, papel moneda o mercancía-dinero.

La ruptura de la convertibilidad del dólar en oro implicó además el abandono de las paridades fijas en los tipos de cambio, ancla constitutiva del ordenamiento de las relaciones del

capitalismo mundial luego de Bretton Woods.¹ La consecuente implementación de los tipos de cambios variables globalizó-flexibilizó el proceso de valorización del valor de la fuerza de trabajo, hasta ese momento circunscrito a las fronteras “nacionales”. Este esquema cambiario y la inconvertibilidad le permitieron al dólar asumir además la función de unidad de medida o patrón de precios de todas las mercancías transadas en los mercados del mundo occidental. Finalmente, bajo este esquema, el Banco de la Reserva Federal (el banco emisor de los Estados Unidos) recuperó el poder de la gestión monetaria (política monetaria) de una moneda que se había convertido en moneda mundial.

Un primer ejemplo de esta nueva configuración monetaria mundial, y por tanto de la asimetría arriba referida, se dio en lo que fue la crisis de la deuda a inicios de los años ochenta. Desde entonces hasta acá, las funciones del dólar se han ampliado de unidad de cuenta y medio de circulación a reserva de valor y medio ideal de pago; e incluso, a medio de acumulación en jurisdicciones que van más allá de las fronteras nacionales.

Empero, como lo señaló Carlos Marx en su magistral exposición sobre el Dinero², su aparición a más de resolver eficientemente los problemas del trueque y de la circulación y realización de las mercancías, lleva en sí mismo el germen de la crisis por las contradicciones que contiene y potencia. Posiblemente, la más relevante en el momento actual sea la de volver al medio de cambio en un fin en sí mismo;

1 Bretton Woods, la Conferencia de NNUU (1944) que acordó los principios del sistema monetario internacional.

2 K. Marx, *El Capital*, Cap. III: El Dinero

y, cuando para tal objeto y por efectos de su función de medio “ideal” de pago, convierte al vendedor en acreedor y al comprador en deudor, en un contexto en el que por su otra función de reserva de valor “seca los mercados monetarios”.

La caída del llamado “socialismo real” permitió al capital monopólico financiero de los Estados Unidos, como de la Unión Europea, trasladar importantes segmentos o eslabones de sus procesos de producción hacia estos países en los que encontraron fuerza de trabajo altamente calificada relativamente barata, lo que permitió explotar *economías de escala* en sectores económicos de alto componente tecnológico.³ Este proceso de relocalización industrial coincidía además con el éxito de la revolución tecnológica producida en los años noventa en los Estados Unidos. La inversión extranjera de este país se disparó considerablemente, pero esta vez no solo para extraer recursos naturales, sino incluso para trasladar procesos de trabajo de agregación tecnológica,⁴ lo que convirtió a este país, primero, en el consumidor fundamental del planeta; y, después, en el deudor más importante; pues ya para mediados de esa década, los Estados Unidos absorbían las dos terceras partes del ahorro del resto del mundo.

En todo este proceso los bancos comerciales cedieron el paso o se transformaron en bancos de inversión (llamados ahora

3 Como ejemplo se puede decir que el 23% de las exportaciones del Japón y el 45% de las exportaciones totales de China se dirigen a Estados Unidos.

4 Las inversiones extranjeras en Estados Unidos pasaron de \$ 60 mm en 1990 a \$ 600 mm en 1997 y la renta neta de la propiedad en este mismo año se volvió negativa en 14,3 mm. En ese año un tercio de los Bonos del Tesoro estaban en manos de no residentes.



“bancos a la sombra”). Las normas regulatorias perdieron eficacia y muchas de ellas incluso fueron eliminadas a lo largo de los años noventa y en los primeros años del presente siglo.⁵ La búsqueda incesante de liquidez, así como la gestión y el reparto del riesgo se convirtieron en el negocio de estas instituciones financieras.⁶ En este empeño hubo una explosión de efectos derivados, que incluso convirtieron al crédito en sí mismo en mercancía; en sujeto de valorización; y, en objeto de cambio a escala mundial.⁷ Esto les permitió a esos bancos alcanzar niveles de apalancamiento sorprendentes; la relación agente-principal se rompió o, en el mejor de los casos, se enturbió de manera significativa y a los hogares de los depositantes se los convirtió en inversionistas globales.

5 Ver: Gilani Shah, *How Deregulation Eviscerated the Banking Sector Safety Net and Spawned the US Financial Crisis*; Money Moring, 2009

6 Ver una interesante exposición sobre esto en Taylor L., 1998

7 Según el FMI, la emisión de determinados instrumentos crediticio-financieros en Estados Unidos y en Europa pasó de \$ 500 mil millones en el año 2000 a 2,6 billones en 2007 y los colaterales de créditos pasaron de \$ 150 mil millones a 1,2 billones. Otro dato interesante se extrae de Luigi Spaventa (2008) quien en cita a George Magnus (Financial Times, enero, 2008, que señala que en la década de los cincuenta del siglo pasado, por cada dólar de crecimiento del PIB se generó 1,5 dólar de crédito. En los años noventa esta relación pasó a 3 dólares y en 2007 llegó a 4,5 dólares.

Se rompe la burbuja del capital

El dólar como reserva de valor reemplazó al oro.⁸ Los países socios comerciales y acreedores de Estados Unidos empezaron a acumular dólares en sus reservas internacionales. Pero no solo ellos, también los receptores de sus inversiones, o los que se beneficiaron del *boom* de los precios de los denominados *commodities*.⁹ Estas reservas volvían a Estados Unidos a través de la compra de sus papeles en la bolsa, de la adquisición de Bonos del Tesoro o de bonos privados; de la adquisición de acciones de empresas públicas y privadas de Estados Unidos; y, del financiamiento del capital de trabajo de los grandes conglomerados financieros, tecnológicos, automovilísticos, etc.; comprando “papeles comerciales”, certificados de depósito, seguros de crédito respaldados en hipotecas, etc. Todo esto a través de los famosos “fondos” o “bancos a la sombra”, que tenían la ventaja legal de no estar restringidos en sus niveles de apalancamiento, función que luego del estallido de la burbuja se observó que llegaba a una relación de 30 a 1.



El resto es conocido: la crisis empezó con la quiebra del mercado del crédito de las hipotecas en Estados Unidos y se fue extendiendo progresiva y agresivamente a otras esferas de la reproducción del capital: aseguradoras, financieras, bancos, fondos de inversión, dinero plástico y monedas han caído cual efecto dominó. Efecto que luego se trasladó a la industria automotriz y al empleo. De Estados Unidos el efecto dominó golpeó a Inglaterra, a Francia y España; a Alemania y Suiza; a Rusia y Turquía; a China y Japón; a Corea...

En un artículo del *Financial Times* del 13 de marzo del 2008, Larry Summers graficó la presente crisis en la que se conjugan tres círculos viciosos de manera simultánea: (i) *el de la liquidez*, en el que los precios de las acciones caen y la gente vende esos papeles atropelladamente, provocando que los precios caigan aun más; (ii) *el keynesiano*, en el que el ingreso de las personas cae significativamente por lo que se ven obligadas a gastar menos, lo que provoca el que los ingresos de otros hogares también caigan, por lo que a su vez también se ven obligados a

gastar menos; y (iii) *el círculo del multiplicador del crédito*, por el que las pérdidas de la economía causan problemas financieros en las empresas, los que a su vez desencadenan más problemas en la economía real porque limitan el crédito...

Los recursos puestos a disposición de los gobiernos y de los bancos de emisión de los países socios principales de los Estados Unidos con el objeto de “asistir” o enfrentar la crisis, superan cualquier cifra imaginable. Solo en Estados Unidos cifras actualizadas calculan un monto superior a los 8 billones de dólares (o trillones en su propio lenguaje, es decir, cifras de 12 ceros). La Unión Europea, de su lado, anunció un paquete global cercano a los 260 mil millones de dólares (9 ceros). El Reino Unido lanzó en octubre de 2008 un paquete por algo más de 700 mil millones de dólares, y luego un programa de garantías por 30 mil millones de dólares adicionales. China ha informado de un paquete de asistencia cercano a los 700 mil millones de dólares.

A la crisis del régimen de acumulación monopólico financiero, esta vez se suma una crisis de sus mecanismos de regulación. En ocasiones pasadas, los *instrumentos monetarios* (aumentar los pasivos de los bancos centrales; reducir las tasa de interés; reducir los requerimientos de reserva); los *instrumentos fiscales* (aumentar el déficit público; reducir los impuestos); y los *cambiaros y comerciales* (devaluaciones; barreras comerciales) parecían suficientes para alcanzar nuevos equilibrios. Hoy, estos mismos instrumentos pierden efectividad y en muchos casos incluso corren el riesgo de agudizar antes que resolver los conflictos. Basta observar lo que ocurre en Estados Unidos, definitivamente el epicentro de la crisis, con sus tasas de interés a niveles cercanos a cero; con su gigantesco déficit fiscal, con los niveles de emisión monetaria y la velocidad de circulación del dinero, la evolución del tipo de cambio y los niveles de des-intermediación financiera.

“

La crisis empezó con la quiebra del mercado del crédito de las hipotecas en Estados Unidos y se fue extendiendo progresiva y agresivamente a otras esferas de la reproducción del capital.

”

Los efectos de la crisis en la economía ecuatoriana

Los canales de transmisión de los efectos de esta crisis sobre la economía ecuatoriana son diversos. El primero y más evidente es el que tiene que ver con la restricción de los mercados a nuestras exportaciones, tanto en volúmenes como en precios. La OCDE ha revelado que para el año 2009 la economía mundial contraerá definitivamente la demanda de productos, principalmente de los primarios (*commodities*) en los mercados internacionales, con efectos negativos sobre precios y volúmenes.

El estudio citado advierte que 21 de los 30 países de la OCDE atravesarán una “prolongada recesión de una magnitud que no se había visto desde principios de los 80s”; y que la recuperación será lenta. El FED de Estados Unidos –nuestro principal socio comercial– ha revisado las proyecciones del crecimiento de su economía para 2009; de un margen inicial del 2% y 2,8%; a otro entre -0,2% y 1,1% y el desempleo podría acercarse al 8%, con un aumento, en los dos últimos meses, de algo más del millón de personas en la desocupación.¹⁰

Se estima que por efecto de la nueva situación de los hogares norteamericanos su consumo podría contraerse en no menos de 500 mil millones de dólares. Alemania ha hecho lo propio, una proyección del 1,2% a menos del 0,5%; y, el Japón cayó en el año

¹⁰ En 2008 habrían perdido sus puestos de trabajo alrededor de 2,6 millones de personas en estados Unidos, la cifra más grande después de la gran crisis de 1929. Según un estudio de Money Morning (26 de enero) realizado por Don Miller, si se suma la cifra del desempleo oficial a los trabajadores que han dejado de buscar trabajo recientemente, y los que no lo han buscado, la tasa de desempleo en Estados Unidos llega al 14%. En este mismo estudio se señala que 785 empresas de transporte con un promedio de 39 mil camiones cada una han quebrado.

2008 a una tasa del 12,7%. El Banco Mundial –de su lado– ha estimado que el comercio mundial se contraería en 2,1% en el año 2009, en respuesta de los países ante la crisis. Estas cifras afectarán significativamente el monto y el valor de las exportaciones del Ecuador.

Para finales de 2008 el índice de los *commodities* de S&P había caído en cerca del 30%; y el petróleo caería en un porcentaje similar. Entre el último trimestre de 2007 y el último de 2008, el valor del Dow Jones Industrial había caído en el 35%; el índice NASDAQ en el 43% y el S&P 500 en 41%.

Pero no solo se presenta un problema de restricción de los mercados y de caídas en los precios de los principales productos de exportación de Ecuador, sino que, adicionalmente, se ha producido un efecto cambiario complicado. Paradójicamente, el dólar se ha apreciado y nuestros principales socios comerciales en América Latina han devaluado sus monedas, afectando directamente la capacidad competitiva de nuestras exportaciones. Colombia, Brasil, Chile y Perú han dejado que sus monedas se deprecien.

Finalmente, otro impacto por el lado del sector externo de nuestra economía tiene relación con la caída de las remesas. El Banco Central del Ecuador informó que estas ya habrían caído en un 22% en el último trimestre de 2008 en relación con igual período de 2007; y en un 8,9% en relación con el tercer trimestre. Si el país recibe cerca de 2.9 mil millones de dólares en remesas, una contracción del 20% para el año 2009 significaría una caída en el ingreso de divisas cercano a los 600 millones de dólares.

⁸ En los meses previos a la crisis los tres más importantes tenedores de reservas internacionales en el mundo eran China con cerca de 2.000 mm de dólares, de los cuales el 70% estaba colocado en papeles de los Estados Unidos (Bonos del Tesoro, títulos, acciones, fondos de inversión etc.); le seguía Japón, con cerca de 1.000 mm de dólares, de los cuales el 80% eran valores en dólares; y Rusia con 500 mm de dólares, que había decidido en 2006 modificar la estructura de su portafolio a 40% en euros, 50% en dólares y 10% en libras esterlinas.

⁹ Bienes básicos o primarios.

Estimaciones optimistas han calculado que el superávit comercial del Ecuador en 2008 que estuvo en un valor cercano a los 2 mil millones de dólares, fácilmente podría transformarse en un déficit entre los 4 y 5 mil millones de dólares para 2009, tomando en consideración el impacto efectivamente esperado por el gobierno nacional con las medidas adoptadas.

Un segundo impacto directo y obvio es sobre las cuentas fiscales. Con una caída en los precios del petróleo de un promedio anual cercano a los 90 dólares el barril en 2008 a otro que podría estar en alrededor de 35 dólares el barril para 2009; y con una caída en el crecimiento del PIB de alrededor del 6% en el año anterior, al 2% en el presente año, los ingresos fiscales por concepto de exportaciones del hidrocarburo y por las recaudaciones tributarias se contraerán de manera significativa.

Nada más con estos dos cambios por el lado de los ingresos y bajo el supuesto de que se mantiene el mismo nivel de gasto fiscal de 2008, en el año 2009 la necesidad total de financiamiento del SPNF estaría en alrededor de 4 mil millones de dólares. Lo que se esperaría cerrar con colocaciones en el IESS y con los desembolsos de nuevos créditos de la CAF, el FLAR y el BID y solo marginalmente con restricción en el gasto de inversión.

Los efectos de tan significativa caída en los ingresos fiscales se observan ya en la evolución de los depósitos del gobierno en el Banco Central, los que luego de alcanzar un pico algo superior a 2 mil millones de dólares en septiembre de 2008, cayeron aceleradamente a cerca de 500 millones a enero del año en curso.

Un tercer impacto se puede monitorear en las cuentas del sistema bancario y las cuentas relevantes por el momento serían, en primer lugar, aquellas relacionadas con sus operaciones internacionales; y en segundo lugar, los depósitos y créditos en el mercado doméstico. La tendencia registrada por la cartera en enero de 2009 resulta preocupante, pues luego de crecer en 2007 a una tasa superior al 17%, en el año 2008 cae en 4%. La evolución de la cartera también llama la atención, pues luego de crecer en el mismo período a tasas superiores al 27% cae en el mes de enero en 8%.

El ejercicio de la política económica en una economía abierta, pequeña y dolarizada como la ecuatoriana no es fácil. Los países vecinos han optado por devaluar sus monedas y relajar su política monetaria, dando espacios para el gasto público compensatorio, recurriendo para tal efecto a sus fondos de ahorro y al endeudamiento externo.

La defensa de la liquidez y del empleo se convierte en los objetivos vitales para el hacedor de la política económica ecuatoriana, tarea que debe enfrentarse en el corto, mediano y largo plazos, desde una visión y comprensión sistémica del ciclo de la producción-circulación-consumo de la economía nacional. ¹⁴⁷

“
La necesidad total de financiamiento del SPNF estaría en alrededor de 4 mil millones de dólares.
”

Las relaciones exteriores del Ecuador han sido parte de las prácticas políticas, comerciales y culturales que dividen al Planeta en dos tipos de sociedades: las desarrolladas y las subdesarrolladas. En esta división, producto de la historia de Occidente, la identidad y el orgullo de las segundas han sido condicionados -en términos de deficiencia, de atraso y de anarquía- por la identidad dominante de las sociedades desarrolladas.

Esta categorización ha impedido, además, imaginar que una sociedad “subdesarrollada” pueda ser mejor (o más rica) en ciertos aspectos que, desde el pensamiento dominante, no se consideran relevantes. O que, para los cánones de la cultura occidental, carecen de “valor”. Si algún valor tiene una sociedad “subdesarrollada”, solo puede ser concebido dentro de los referentes establecidos por el discurso del desarrollo.

Esta forma de representar la evolución de las sociedades humanas tiene una historia de al menos 500 años. En ella se consolidaron los procesos de colonización de América, África y Asia, iniciados en Europa, para promover intercambios desiguales interpretados luego como simples permutas mercantiles, como divisiones internacionales del trabajo, o como sistemas de economía-mundo de dimensiones variables.

Los cinco siglos de relaciones asimétricas de acumulación/des-acumulación, definidas en el proceso de consolidación de los Estados-naciones promotores del exclusivo club creado en Versalles con el nombre de Sociedad de Naciones (28 de julio de 1919), desembocaron finalmente en la Organización de Naciones Unidas, ONU, fundada el 24 de

octubre de 1945, ya bajo la égida de EEUU, luego de la Segunda Guerra Mundial.

La ONU, junto a los tratados de Bretton Woods (New Hampshire, 1-22 de julio de 1944) y al Tratado General de Aranceles y Comercio (1947), transformado tras ocho ‘rondas’ en Organización Mundial de Comercio, OMC (1 de enero de 1995), son el referente de las relaciones internacionales contemporáneas. Dados sus antecedentes, y considerando sus limitados y desiguales resultados en el ámbito global, es claro que en ese referente persisten los arcaísmos de su matriz histórica, que se expresan en toda su dimensión en la carencia de consensos o en un poder de veto que representa perfectamente las diferencias de sus miembros.

Política exterior y desarrollo

Fander Falconí

Fander Falconí— Economista. Maestría de Economía otorgada por FLACSO. Maestría y Doctorado en Economía Ecológica en la Universidad Autónoma de Barcelona. Antes de ser nombrado Canciller, se desempeñó como Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, desde el inicio del gobierno del Presidente Rafael Correa.

El más persistente de esos arcaísmos es la supuesta completitud de la cultura occidental, y su pretensión imposible de constituirse en cultura universal. Todas las formas culturales son incompletas, y es a partir de esta característica esencial que aparece el diálogo como única alternativa frente a la violencia y a la opresión (que siempre es, además de cultural, política, social y económica). Es en esta única posibilidad, en el diálogo entre culturas, en la que adquieren todo su sentido los derechos humanos: no como una imposición de Occidente, sino como una conversación entre pueblos que se aceptan y que se complementan sin imponerse, sin ejercer violencia para prevalecer.

Objetivos y principios de la política externa

Las líneas previas sirven para inferir los retos esenciales que promueve el Gobierno de la Revolución Ciudadana en sus relaciones internacionales. Retos incompatibles con conductas pasivas, meramente receptivas o condicionadas por el orden internacional vigente.

La política externa ecuatoriana es otro instrumento de su estrategia de desarrollo, es decir un ejercicio práctico de la doctrina del socialismo del siglo XXI en el ámbito internacional. Busca, en última instancia, definir un conjunto de acciones de consistencia y coherencia suficientes como para promover un nuevo orden internacional en el que predominen la paz, la justicia social, la igualdad y la autodeterminación de todos los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.¹ Dadas las

1 Este objetivo ya fue prefigurado en el PLANEX 2020 (aunque sin la claridad conceptual necesaria), elaborado con la participación de un amplio

pronunciadas asimetrías prevalentes en el concierto internacional, la promoción de ese nuevo orden internacional plantea la necesidad de establecer alianzas estratégicas con países ideológicamente afines, sin descuidar las tradicionales vinculaciones diplomáticas, comerciales y de cooperación cultivadas por el Ecuador.

Un objetivo tan ambicioso requiere partir de una noción de soberanía que supera la tradicional acepción liberal de integridad territorial –sin descuidarla, ni mucho menos– para enriquecerla con las nociones más funcionales de independencia política y de autodeterminación económica, financiera, cultural, alimentaria, energética y ambiental.² Esta forma compleja de soberanía no puede ejercerse de manera aislada. Demanda cultivar y fortalecer relaciones externas que persiguen tres objetivos fundamentales: garantizar la paz y la propia soberanía nacional; proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y, en general, los derechos humanos y la libre movilidad de las personas; y, promover una inserción inteligente en el orden económico y político mundial.³

y representativo conjunto de personas y entidades, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2006 (todavía sin competencias en lo comercial y en integración). En ese documento se afirma que el mundo vive un momento de transición entre el ordenamiento del sistema internacional que surgió de la Segunda Guerra Mundial –que ya no se adecua a las realidades actuales–, y un nuevo orden en construcción que debería profundizar la cooperación internacional frente a nuevos retos que no pueden ser enfrentados por los Estados de forma aislada (deterioro del ambiente, delincuencia transnacional, intercambio económico, desarrollo humano). Según el PLANEX 2020, el desafío del Ecuador es participar activamente en la construcción de ese nuevo orden.

2 Noción más compleja y de alcance mayor a la del PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 2006, pp. 27-30.

3 El Planex 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 plantea diez objetivos de la política

La noción de soberanía ha sido especialmente desarrollada en el Capítulo cuarto del Título VI (Régimen de Desarrollo) de la Constitución de la República. En la Sección séptima de ese capítulo se establecen los objetivos de la política comercial y la renuncia implícita a toda reclamación diplomática que contendrán los contratos celebrados por el Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras, lo que constituye un avance inequívoco del país hacia la recuperación plena de la soberanía nacional.⁴ Este avance también se entiende hacia dentro, como recuperación para el Ejecutivo de las facultades públicas de regulación y control de la política arancelaria (Art. 305 de la Constitución de la República).

Estos objetivos están afinadamente articulados al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010⁵ y se sustentan en el respeto a la identidad nacional y al reconocimiento de la diversidad de género, étnica, cultural, social, económica y política de los distintos grupos humanos que comparten el territorio ecuatoriano.

La promoción de este cambio no parte de la nada. Principios como el respeto mutuo y la cooperación en las relaciones internacionales, la autodeterminación de

exterior, que se pueden condensar en los tres expresados en este texto. Ver pp. 25 y 26 del PLANEX.

4 Según el Art. 304 de la Constitución de la República, “La política comercial tendrá los siguientes objetivos:

- Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
- Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.
- Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
- Impulsar el desarrollo de las economías de escala y el comercio justo.
- Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

5 Aprobado como obligatorio para la administración pública central mediante Decreto Ejecutivo No. 745, de 14 de noviembre de 2007.

los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la no injerencia en los asuntos internos de otros países, la solución pacífica de las controversias y el mantenimiento de estrechas relaciones de amistad y de buena vecindad con los países limítrofes han sido históricamente honrados por el Ecuador y siguen siendo, en la actualidad, esenciales en la tradición diplomática ecuatoriana; más aún cuando el Art. 416 de la Constitución de la República los confirmó y amplió sustancialmente.⁶

Dado que los nuevos retos necesitan desarrollar un marco

6 El Art. 416 de la Constitución de la República determina que “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuentas sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convicción pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.

- Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.
- Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.
- Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros.
- Reconoce los derechos de los diferentes pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.
- Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
- Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión.
- Reconoce el derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos.
- Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.
- Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.
- Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo. Rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados.
- Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera.

institucional y un entorno social suficientes para garantizar el goce pleno de los derechos humanos (en especial económicos, sociales y culturales), el cumplimiento de estos principios constitucionales supone una articulación fluida entre el servicio exterior y el resto de entidades del sector público, pues el primero deviene en instrumento facilitador de las políticas públicas desarrolladas por las segundas, en todo cuanto implique relacionamiento, cooperación o intercambio con el resto del mundo. Y también supone un nuevo perfil para el servicio exterior ecuatoriano, capaz de vincular en forma funcional las políticas externas a las necesidades definidas en las políticas de desarrollo endógeno promovido por el Plan Nacional de Desarrollo.

La acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración debe sincronizarse con las políticas públicas definidas por el Ejecutivo, para contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas, al desarrollo sustentable y a la construcción de una sociedad más justa, respetuosa de la ecología y con plena vigencia del Estado Social de Derecho. Debe ajustar su realidad institucional y sus prácticas administrativas para lograr una acción concertada con las instituciones del Estado y con toda la sociedad, en beneficio de los objetivos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo, de una política exterior democrática, transparente y soberana, que refleje las prioridades del Gobierno elegido por los ecuatorianos.

El desarrollo endógeno es imposible sin relaciones internacionales soberanas, ejercidas mediante políticas internacionales –comerciales y financieras– pragmáticas,

concebidas como apoyos para el armónico desarrollo territorial del país. Esto implica promover el multilateralismo y la negociación en bloque, y solo si estos no son posibles recurrir a las negociaciones bilaterales.

El socialismo del siglo XXI rechaza relaciones cortesanas plasmadas como “planes” que, a cambio de millonarias ayudas en pertrechos, elementos bélicos y dinero, permiten la intromisión de fuerzas militares foráneas en América Latina.⁷ Como rechaza la celebración de convenios sobre materias territoriales, alianzas políticas o militares, sin la ratificación expresa del poder Legislativo, o directa de los ciudadanos, mediante referéndum. Sin este imprescindible aval, esos convenios solo expresan la complacencia y el entreguismo de funcionarios que, a cambio de nada, están dispuestos a ceder soberanía nacional, como ya ocurrió en Manta, en la provincia de Manabí.

Tampoco se admiten concesiones unilaterales no negociadas, sujetas a evaluaciones de ‘buen comportamiento’ de indelegables políticas públicas que, en todo caso, siempre pueden ser objeto de convenios no sometidos a condicionamientos, en especial para combatir cooperativamente crímenes de lesa humanidad.

La nueva estrategia

Para definir un nuevo orden mundial es necesario intensificar la integración subregional y fortalecer los mercados Sur-Sur. Si se acepta que el intercambio de bienes primarios por bienes elaborados de mayor valor agregado ha sido históricamente adverso

7 El Capítulo Segundo del Título VIII de la Constitución de la República establece los límites y requisitos que se debe observar para celebrar tratados y otros instrumentos internacionales.

para los países especializados en la producción de los primeros, una forma de atenuar o evitar esta asimetría es ampliar los canales de intercambio con los países llamados 'emergentes', con los cuales las distancias geopolíticas, tecnológicas e incluso de escala son menores.⁸

Pese a los soterrados esfuerzos externos por preservar el statu quo, la integración suramericana ha cobrado nuevo impulso y se inscribe en los requerimientos nacionales para acceder a una inserción eficiente en el sistema económico internacional. La creación de UNASUR es prueba de la decisión política de los gobiernos de la región por avanzar en ese camino. Ecuador ha sido seleccionado como sede de ese organismo, lo que confiere al país una especial responsabilidad.

8 Esta estrategia se considera de la mayor importancia, tanto que ha sido específicamente recogida en el Capítulo Tercero del Título VIII de la Constitución de la República, en un único artículo –el 423– que prescribe: "La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado." Esta disposición constitucional compromete al Estado ecuatoriano a impulsar la integración económica, la unidad productiva, financiera y monetaria, la adopción de una política económica internacional común, el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; a promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de actividades extractivas, la cooperación y complementariedad energéticas, la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, el intercambio de conocimientos y tecnología, y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria; a fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales; a proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe; a propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña, la libre circulación de las personas en la región, la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones fronterizas y de los refugiados, y la protección de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio; a impulsar una política común de defensa; y a favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como las suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

Con motivaciones muy similares el Presidente de la República, Rafael Correa, promueve activamente la creación de una Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe liberada de tutelajes extraños a la subregión, con capacidad suficiente para velar en forma imparcial por los principios del derecho internacional latinoamericano y el nuevo escenario de integración.

Los vínculos económicos del país con el resto del mundo ocupan una atención central de su política exterior. Esta es la razón por la cual la Cancillería ha asumido nuevas responsabilidades, con la creación del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, cuya primera responsabilidad es promover y diversificar el comercio exterior para distribuirlo más equitativamente entre Norte América y América Latina, Europa y Asia, lo que disminuiría la vulnerabilidad externa del país.

La política comercial debe propiciar una inserción inteligente en los mercados mundiales, subordinada a la estrategia de desarrollo productivo del país. La promoción del crecimiento económico necesita una política comercial que apoye el mejoramiento de la productividad interna; la creación de encadenamientos productivos; el aprovechamiento de economías de escala; las opciones que propone el comercio justo; regímenes de protección y reconocimiento de la propiedad intelectual más amplios que los promovidos por la individualización de los derechos de propiedad en el paradigma del mercado y la reducción de las desigualdades territoriales del país.

A pesar de la preferencia por el multilateralismo que corresponde a un país de las características del Ecuador en el concierto

internacional, es necesario considerar las dificultades que afronta, como lo demuestra la limitada capacidad operativa del sistema de seguridad colectiva de la ONU para detener el conflicto en Oriente Medio o el estancamiento de la Ronda Doha de la OMC y la subordinación de los imperativos ambientales del Planeta a los intereses económicos de los países industrializados. Frente a esta realidad es indispensable fortalecer el diseño y la ejecución de políticas bilaterales que afiancen las relaciones de amistad y cooperación con los principales socios del Ecuador:

- los países latinoamericanos y, entre ellos, los países vecinos por determinación geográfica e histórica y por voluntad de sus pueblos;
- Estados Unidos de América, por su gravitación hemisférica y el impacto global de su política ambiental, en especial sobre el cambio climático y la limitación que supone para una amplia y fructífera cooperación entre ambos Estados su enfoque de seguridad hacia la región andina, que puede afectar la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos;
- la Unión Europea, por la visión compartida sobre los problemas internacionales, la democracia y los derechos humanos, así como por la necesidad de lograr relaciones económicas equitativas y de que sus políticas migratorias respeten los derechos humanos de los migrantes, en especial el de reunificación familiar. Atención particular merece España, por los vínculos históricos y culturales reforzados con la presencia de más de medio millón de ecuatorianos en su territorio;

- los países asiáticos, en especial China y Japón, por las oportunidades aún no aprovechadas de intercambio que ofrece la Cuenca del Pacífico. Adicionalmente, la Comunidad de Estados Independientes y los países de Medio Oriente ofrecen oportunidades de intercambio que se deben aprovechar.

En general, la política comercial debe promover los sectores estratégicos del sistema productivo ecuatoriano en función de sus capacidades actuales y potenciales, y constituirse en otro elemento de coordinación intersectorial y territorial para facilitar acuerdos entre el Estado, los empresarios, los trabajadores, los pequeños productores urbanos y los campesinos, asociaciones, cooperativas y otras formas de participación económica privada o colectiva.

Dado que la liberalización comercial unilateral puede promover el crecimiento económico, pero no necesariamente el desarrollo humano, en especial cuando el intercambio se realiza en forma prioritaria con países que tienen estructuras productivas muy diferentes a la del Ecuador, el ejercicio activo de la política comercial constituye un instrumento de cambio del patrón de especialización productiva y exportadora del país. Como lo ha sido en los países ya industrializados, esta política también puede emplearse para diversificar los mercados y la gama de productos exportados, con preferencia de aquellos que generen mayor empleo y valor agregado y en particular aquellas procedentes de pequeños y medianos productores. Al mismo tiempo, el Estado debe evitar la creación de enclaves bajo control extranjero, pues estos inhiben la difusión tecnológica y repelen los

encadenamientos productivos y el control financiero, tributario y laboral del Estado.

Como pragmáticamente se señaló en la sección inicial de esta nota, existe un orden jurídico internacional establecido. La política comercial activa puede aprovechar las posibilidades que actualmente ofrece la normativa internacional de la OMC mediante el uso de subsidios, aranceles selectivos, promoción de exportaciones y otros mecanismos para acelerar el cambio de la matriz productiva. En este sentido, las normas de propiedad intelectual deben vincularse a las políticas de ciencia, tecnología e investigación aplicada, así como a las estrategias de sustentabilidad ambiental, de conservación y aprovechamiento de la dotación de recursos de biodiversidad, no a los requerimientos monopólicos de las empresas transnacionales.⁹

Los flujos financieros internacionales y la banca extranjera también se entienden subordinados a la estrategia de desarrollo y a la política comercial y deben servir para acelerar el desarrollo productivo. El ingreso de capitales se considera benéfico cuando se los destina a la inversión y financiamiento de iniciativas productivas de largo plazo.¹⁰

9 El Art. 421 de la Constitución de la República prescribe que "La aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos."

10 El carácter específico que debe asumir la inversión lo establece el Art. 339 de la Constitución de la República, que establece que "El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales. La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a

Una de las principales causas de las recurrentes crisis del capitalismo es la extrema movilidad de los capitales financieros, por lo que su control es un mecanismo apropiado para reducir la especulación y el riesgo, así como para controlar el endeudamiento privado.

La acumulación de capital para acelerar el crecimiento económico demanda preferir al sector financiero local como el mejor oferente de recursos financieros para los sectores productivos, en especial para los estratégicos. La inversión extranjera directa es alentada como canal de transferencia de tecnología y conocimiento en sectores clave y se la estimula por medio de la política comercial como soporte para la innovación tecnológica interna.

Una de las contradicciones más evidentes que oculta el discurso del libre cambio es el de la supuesta libre movilidad de los factores de producción; pues, mientras se permite la circulación del capital financiero y de todo tipo de bienes y servicios, sea para consumo intermedio o para consumo final, se proscriben y criminaliza por todo medio la movilidad de los seres humanos, se levantan barreras y se generan directivas discriminatorias y xenofobas. Más que un argumento económico, es intuitivo que la ecuación del comercio mundial jamás encontrará el equilibrio mientras no se liberen todos los factores productivos. Ecuador condena estas prácticas y las considera atentatorias a la plena vigencia de los derechos humanos en el mundo.¹¹

la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados..."

11 Los principios contenidos en los numerales 6,

Se ha calculado que alrededor del 15% de la población económicamente activa del Ecuador reside en otros países, por lo que la atención de sus necesidades es prioritaria. Pero, más allá de la obligación legal y moral que tiene el Estado de proteger a sus nacionales en el extranjero, se debe aprovechar la oportunidad de proyección que brinda al país la permanencia en el exterior de cerca de dos millones de ecuatorianos, con un gran potencial para promover los valores culturales y las oportunidades que ofrece el país. Al mismo tiempo, es necesario diseñar mecanismos para incorporar los conocimientos tecnológicos y destrezas que los compatriotas adquieren en las sociedades de destino.

La libre movilidad de las personas es un derecho humano olvidado por los apóstoles del capital que promueven las bondades de una globalización que jamás será sincera mientras no se garantice ese derecho. En el caso ecuatoriano este imperativo es más intenso, pues es necesario además vincular al país cultural y económicamente a los emigrantes y a sus descendientes, mediante acciones y programas específicos desarrollados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración con el apoyo de los proyectos de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), creada como demostración concreta de la decisión gubernamental de respaldar los derechos de los emigrantes y de mejorar sus condiciones de vida.

Ecuador considera prioritarias las negociaciones internacionales en temas de medio ambiente y cambio climático, la necesidad de negociar compensaciones

7 y 8 del Art. 416, exigen el respeto a los derechos humanos, propugnan la ciudadanía universal y condenan toda forma de imperialismo.

con los países industrializados debido a los efectos causados en el ambiente, el establecimiento de mecanismos globales para el pago de la deuda ecológica y el fomento de una visión responsable de alcance mundial para la gestión de los recursos hídricos, en base a convenios y acuerdos regionales y mundiales.

El escenario internacional está marcado por profundas asimetrías –económicas, tecnológicas, de desarrollo científico, de responsabilidades ambientales y de todo tipo de capacidades– entre países. Ni el diálogo político ni el intercambio comercial son suficientes para evitar esta realidad y difícilmente pueden atenuarla por sí solos. Es por esto, y porque Ecuador honra el principio de solidaridad internacional, que se alienta la cooperación internacional para acelerar los cambios sociales, económicos y políticos considerados indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, para que la cooperación internacional sea una funcional herramienta de la propuesta de desarrollo endógeno promovida por el Gobierno nacional, es necesario que asuma dos características. La primera, que opere en forma sincronizada con los objetivos, políticas y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo. Y, la segunda, no menos importante, que no se la acepte sujeta a condicionamientos institucionales, empresariales, políticos o de cualquier tipo, determinados en su lugar de origen.

Prioridades de acción

Ecuador es un país intensamente involucrado con el resto del mundo. Esta es una razón adicional por la cual la Revolución Ciudadana que promueve

el Gobierno nacional necesita el soporte y el acompañamiento de un Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, tanto como de un servicio exterior, absolutamente comprometidos con los objetivos de desarrollo endógeno promovidos por las políticas públicas internas, con la consolidación de la paz mundial y con la custodia de la soberanía nacional, en la acepción multidimensional establecida en la Constitución de la República.

La consolidación de este compromiso merece, de partida, una revisión profunda de las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, sobre la base de la nueva economía política promovida por el Ejecutivo, al tenor de la Constitución de la República y de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta revisión implica recuperar nexos estratégicos que fueron abandonados en el apogeo del neoliberalismo, como ocurrió con la separación del país de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en detrimento de una estrategia solidaria y conjunta entre proveedores; pero, en beneficio de un mercado que siempre quiere regresar a la escena del predominio abrumador de transnacionales empeñadas en alcanzar volúmenes de extracción apropiados para reducir el precio de la materia prima a niveles que faciliten la acumulación del Norte, a costa de la desaparición del capital natural del Sur.

La innovación de la estrategia internacional del Ecuador es imperativa y urgente, pero sus resultados se verán solo en el largo plazo, incluidos los relativos al nuevo orden internacional imprescindible para alcanzar los objetivos del desarrollo humano en todo el Planeta. Ese nuevo orden debe construirse paso por

paso y, en forma específica, es necesario:

- Superar la visión restringida –arancelaria y comercial– de la integración latinoamericana, e intensificar los procesos vigentes; o, reformularlos cuando fuere del caso, para remozar sus potencialidades, de manera que se creen mecanismos de integración que permitan consolidar un bloque político, económico y cultural que confiera a América Latina y al Caribe su peso específico en el concierto mundial.
- Definir una política exterior basada en el multilateralismo –como resguardo mínimo frente a las directrices hegemónicas de la política y de los intereses de los países del Norte– y en la libre determinación de los pueblos, como alternativa a las condiciones promovidas desde las entidades multilaterales de financiamiento para el desarrollo.
- Generar opciones frente a las entidades financieras multilaterales tradicionales que operan en la región, de amplitud suficiente para instaurar una nueva arquitectura financiera regional, basada en un Banco del Sur capaz de intensificar la formación de capital, y en un sistema único de compensaciones recíprocas (SUCRE) capaz de promover el intercambio regional sin las limitaciones impuestas por el uso de divisas foráneas.
- Promover la libre movilidad de todos los seres humanos –en todo el Planeta– y la plena vigencia de los derechos humanos –evitando convertirlos en el instrumento de censuras parciales– para recuperar su universalidad a partir del diálogo y de todas las expresiones

locales de los seres humanos.

- Definir una estrategia comercial para cumplir dos objetivos de largo plazo: superar el rol tradicional del Ecuador como país exportador de bienes primarios y diversificar los mercados de destino de las exportaciones ecuatorianas, con continuidad y sostenibilidad, en especial hacia la región latinoamericana.
- Promover la sustentabilidad ambiental del Planeta basada en relaciones internacionales responsables y solidarias, con propuestas de corresponsabilidad internacional, como el Proyecto Yasuní-ITT, e instrumentos innovadores, como los impuestos a la extracción de hidrocarburos.
- Revisar profundamente las relaciones bilaterales con EEUU, con el fin de “desnarcotizar” la agenda y reducir el alcance de los temas de seguridad, ampliándola hacia otros campos, como la movilidad humana, el intercambio cultural, relaciones comerciales estables y la mutua cooperación.¹²

12 Es necesario “desecuritizar” el control del tráfico de estupefacientes, asumiéndolo como un problema de sociedades consumidoras y de sociedades productoras, un problema de salud pública que considere los temas de salud y política social compartidos. Esto implica sacarlo del espacio de la seguridad nacional y colocarlo en el espacio de la seguridad humana, en la lógica de las Naciones Unidas. En lo comercial, una relación de las dimensiones –y de la tradición– de la mantenida con EEUU no puede quedarse en el terreno del fracaso del Alca y de su residual evolución hacia tratados del libre comercio. En el más alto interés para el Ecuador está negociar un instrumento comercial que implique evolucionar desde los “ATPDEA” hacia acuerdos estables, no sujetos a certificación, que incluyan las implicaciones ambientales y las corresponsabilidades internacionales en el cambio climático. Estos problemas ya tienen significación suficiente como para no evitarlos. Por último, EE UU no ha discutido los temas migratorios que interesan al Ecuador, pues los ha considerado de exclusiva competencia interna. Dada la gran presencia de ecuatorianos en ese país, es necesario reflexionar si estos temas ya deben ser parte de la

- Integrar al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración al proyecto de reforma del Estado, para articularlo a los objetivos de modernización democrática, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas promovidos por el Gobierno nacional.

Superar el rol tradicional del Ecuador como país exportador de bienes primarios y diversificar los mercados de destino de las exportaciones.

Los objetivos, políticas, estrategias y prioridades brevemente esbozados en estas líneas están respaldados por un proceso social que se inició en 2006 como alternativa a la frustración provocada por un neoliberalismo criollo incapaz de sintonizar los profundos y básicos requerimientos de la sociedad ecuatoriana. Los retos que plantea su gestión son gigantescos ...pero son ineludibles si se honra el compromiso de encontrar un nuevo orden internacional en que el desarrollo humano alcance concreción plausible y deje de ser el utópico objetivo de una globalización equívoca, y hasta falaz, si se la deja expuesta a dinámicas descontroladas. ^{lat}

agenda bilateral.

Negociaciones CAN-UE: la integración se cayó del barco

Adriana Alvear
Grace Jaramillo

Han pasado ya diez meses desde la III Ronda de Negociaciones para lograr un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea (UE) la cual dio como resultado un estancamiento de las negociaciones entre ambos bloques. Dentro de este escenario nace la pregunta sobre cuáles han sido los factores que han llevado a que la negociación CAN - UE no se pueda realizar a nivel de bloques, sino que al final de esta ronda en abril del 2008, el conjunto andino se presentara fragmentado e incapaz de generar consensos en bloque que permitieran avanzar en las negociaciones. Pero, para llegar a comprender esta situación es necesario realizar una revisión de todo el proceso de negociaciones que nos permita ver los puntos

de quiebre que han llevado a esta situación.

Las negociaciones se iniciaron con muchas expectativas de lado de ambos bloques y fue la UE la que decidió iniciarlas, bajo la condición de que se realizaran en forma conjunta, ya que uno de los principales intereses de los europeos es fortalecer y consolidar los procesos de integración regionales. Pero, si bien éste es uno de los objetivos principales de la UE, la realidad de la CAN permite apreciar que, dadas las asimetrías, existen aún muchas debilidades internas en las percepciones políticas y económicas de sus miembros. Un claro ejemplo de esto fue cuando en el año 2006 Venezuela decidió salir de la CAN debido a diferencias profundamente políticas dada la decisión de Perú, Ecuador y Colombia sobre iniciar negociaciones para llegar a concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Es evidente que la salida de Venezuela del grupo andino trajo consigo un ahondamiento en las debilidades de la CAN.

A pesar de esta panorámica para la CAN, los cuatro países miembros: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia decidieron iniciar las negociaciones con la UE el 14 de junio del 2007 con el Acta de Tarija. Claro que éstas tuvieron su base en los acuerdos previos que se habían logrado en el año 1998 y en el año 2003 el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en el cual se incluyeron diversos aspectos además lo relacionado a lo comercial.

Es evidente que cada país miembro de la CAN asumía su propio nivel de interés en lograr que el Acuerdo de Asociación se concretara con la UE. Colombia y Perú, por su parte, mostraron mucho interés en firmar este Acuerdo

lo más pronto posible, dado que la orientación de la política exterior en lo económico de ambos países se orienta a la apertura. Perú ya había logrado obtener un TLC ratificado con los Estados Unidos, mientras que Colombia tiene un acuerdo negociado y listo para ser aprobado por el Congreso de los Estados Unidos. Es evidente que esta situación contrasta mucho con la del Ecuador que inició un proceso de negociaciones de un TLC con los Estados Unidos; proceso que no se llegó a concretar debido a presiones internas y políticas en el Ecuador, pese a que el mercado estadounidense es el de mayor importancia para las exportaciones ecuatorianas. En el caso de Bolivia, el mercado europeo no es muy relevante y dada su situación de país más vulnerable dentro de la CAN, el acuerdo fue visto como una amenaza a su situación económica.

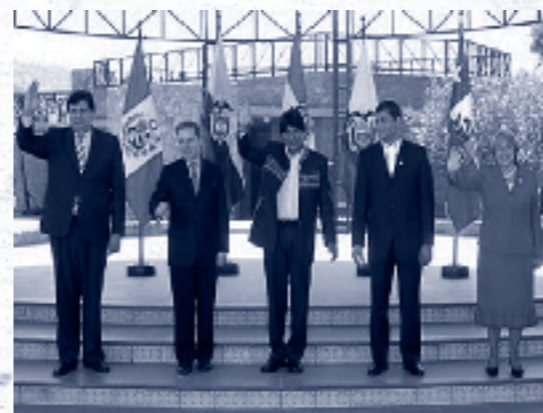
Las dos primeras rondas de negociaciones realizadas en el 2007 sirvieron de plataforma para que ambos bloques dieran a conocer sus intereses y expectativas, así como para delimitar las

áreas de trabajo que se tratarían dentro de los tres pilares –político, comercial y de cooperación– que conformarían el Acuerdo de Asociación entre los dos bloques. Es preciso señalar que en el transcurso de estas dos rondas se había llegado a determinar que tanto Ecuador como Bolivia recibirían un trato diferenciado, por ser los dos países de menor desarrollo del grupo y a efectos de acortar las asimetrías existentes entre los países miembros de la CAN. Se había previsto que en la tercera ronda de negociaciones, que se realizó en Quito - Ecuador, se tratarían más profundamente los temas de cada uno de los pilares. Sin embargo, en esta ronda de negociaciones, cuya coordinación estaba a cargo del Ecuador por ocupar la Presidencia pro tempore de la CAN, se produjeron hechos que llegaron a provocar el estancamiento de las negociaciones a nivel de bloque.

Es necesario tener en cuenta que, si bien dentro de este Acuerdo de Asociación, se tienen tres pilares de diálogo: político, comercial y de cooperación; el pilar de

comercio es el de mayor importancia; ya que su objetivo era llegar a conformar un Área de Libre Comercio (ALC).

Dentro de estas negociaciones, al igual que en el proceso del TLC con Estados Unidos, en Ecuador, la injerencia de la sociedad civil organizada tuvo mucho peso en el desenvolvimiento de las negociaciones, aunque el eje de la integración tuvo eco en la mayoría de organizaciones sólo como una forma de resistir la presión de los países desarrollados; dinámica ajena al acuerdo regional andino frente a la UE. Dado que este tipo de acuerdos comerciales tienen un alto grado de complejidad y especialización, la sociedad civil organizada tuvo pronto una percepción pesimista y de alerta roja sobre la integración comercial de la CAN con la UE, que condujo a que en la tercera ronda se formaran dos grupos intrarregionales. Una muestra de esta participación se vio durante la tercera ronda de negociaciones, cuando ONGs participantes en la tercera ronda de negociaciones denunciaron “concesiones inaceptables” en



materia de propiedad intelectual y biodiversidad. El Ministerio de Coordinación de la Política Económica acogió estas denuncias y el proceso de negociaciones del lado ecuatoriano colapsó. Los miembros de la CAN terminaron dividiéndose en dos grupos bien marcados: Colombia y Perú, en uno de ellos; y, Ecuador y Bolivia, en el otro.

Los dos primeros países trataron de encontrar un punto medio a las demandas existentes, mientras que la posición de Ecuador y Bolivia se orientaba a frenar la forma en que se estaban llevando a cabo las negociaciones. Sin embargo, Bolivia podía presionar porque el mercado europeo no es suficientemente significativo; pero para Ecuador el mercado europeo representa el segundo destino de sus exportaciones. La importancia de la UE para Ecuador no radica únicamente en lo comercial, sino también en lo referente a cooperación, ya que la UE representa una importante región de donde provienen fondos para fomentar el desarrollo.

Las cifras hablan por sí mismas: las exportaciones a la UE se han incrementado de casi 1.5 millones de dólares, en el año 2006, a casi 2 millones de dólares en el año 2008. Lo fundamental de estas cifras es que no se trata de exportaciones petroleras; es decir, el mercado europeo representa una oportunidad para el futuro de la diversificación de exportaciones ecuatorianas. Además, es interesante analizar que si bien las importaciones provenientes de la UE se han incrementado de 1.1 millones de dólares en el 2006, a 1.4 millones en el 2008, este incremento no ha producido variación en la balanza comercial que ha arrojado saldos positivos para el Ecuador.

Gran parte de incentivos para que las exportaciones

ecuatorianas no petroleras encuentren buena acogida en el mercado europeo, son los beneficios que la UE brinda a través del Sistema General de Preferencias (SGP). Pero, al ser éste un mecanismo otorgado unilateralmente por la UE para los países en vías de desarrollo, tiene vigencia determinada y está sujeto a variaciones sin que los países andinos tengan capacidad de decisión. Esta situación podría ser totalmente diferente si se llega a firmar un Acuerdo de Asociación e e los países andinos

“
La importancia de la UE para Ecuador no radica únicamente en lo comercial, sino también en lo referente a cooperación, ya que la UE representa una importante región de donde provienen fondos para fomentar el desarrollo.
”

y la UE, porque, en ese caso las preferencias no se concederían concedidas unilateralmente, sino: serían producto de las negociaciones de ambos bloques que podrían eliminarse tiempos de vigencia.

Bajo la perspectiva comercial, es evidente que los empresarios ecuatorianos se han mostrado muy interesados en concretar el Acuerdo de Asociación ya que,

tras el fracaso del TLC con Estados Unidos, lo consideran una buena oportunidad para ampliar mercados y diversificar la producción para exportación. Poco a poco, Ecuador optó por una posición un tanto neutral que trataba de servir de puente entre Colombia y Perú, por un lado, y Bolivia por otro. Sin embargo, esto no fue suficiente ya que colombianos y peruanos decidieron continuar negociaciones bilateralmente y no entre bloques.

Ecuador privilegió defender la negociación en bloque, en gran medida porque había defendido desde el inicio del mandato de Alianza País, el portaestandarte de la integración y porque en la consntitución aprobada en septiembre de 2008, se habían incluido disposiciones sustantivas al respecto. Además, en este año ocupó la Presidencia Pro-Témpore de la Comunidad y no quería ser visto como un detractor de la integración. La decisión fue tratar hasta el final de defender un acuerdo birregional, ayudado por el hecho de que éste era uno de los principales intereses de la UE, que desde un inicio fue el fomentar la integración regional a través de la negociación en bloque. De todas maneras, Ecuador tuvo serios problemas para llegar a un acuerdo con sus socios andinos, en especial con Bolivia quien insistía en demandas no negociables y en mantener la negociación en bloque en términos absolutos. La UE no entendió bien los mensajes cruzados del Ecuador y de los demás socios y esto llevó a que se cancelara la cuarta ronda de negociaciones que estaba prevista para julio del 2008 en Bruselas. Ante esta situación tanto Perú como Colombia continuaron realizando peticiones a la UE para lograr que las negociaciones se lleguen a dar de manera bilateral. Ante esta

situación, Ecuador se mantuvo a la defensiva, al parecer continuaba prevaleciendo la posición de mantenerse a la defensiva ante las negociaciones.

Después de un año y medio de negociaciones, aún el Ecuador mantiene una conducta ambigua sobre el proceso de negociaciones con la UE. Ahora la negociación no es más de bloque a bloque y esto ha llevado al gobierno a sentirse extraño en su casa negociando un acuerdo de liberalización, aún cuando dentro de las prioridades establecidas por el gobierno está la ampliación y diversificación de mercados para la producción ecuatoriana. Es decir, el gobierno no sabía –y tal vez aún no sabe– qué exactamente quiere conseguir del acuerdo, cuáles son los costos y la dinámica de la negociación y tampoco tuvo un equipo de trabajo estable que pidiera asumir la responsabilidad teniendo al mismo tiempo completas atribuciones políticas para tomar decisiones. A partir de la tercera ronda, el Ecuador estuvo escindido en diversos grupos al interior del gobierno, respecto al tema de las negociaciones: Cancillería por un lado, Senplades y el Ministerio de la Producción por otro y el Ministerio de la Política Económica central.

La fractura, sin intentar decir con esto que este aspecto fue el único, sí fue uno de los más relevantes para que las negociaciones se estancaran. Una muestra de la manera de cómo se manejan estos temas en Ecuador, es que con el cambio de las autoridades de la Cancillería Ecuatoriana en el año 2009, se logró que se incluyera a Ecuador nuevamente en las negociaciones quedando al final el grupo integrado por Colombia, Ecuador y Perú. Es indudable que la fragilidad interna de la CAN ha

sido un factor determinante en el estancamiento de las negociaciones con la UE, pero sobretodo del fracaso de la negociación en bloques. Actualmente dentro la CAN, la política comercial de Colombia y Perú está orientada a buscar nuevos mercados, mientras que en Ecuador y Bolivia aún se percibe esta apertura como un peligro eminente que debe ser rechazado. La decisión de Ecuador de entrar a negociar plurilateralmente es sin duda una buena señal. Pero es indudable que la falta de decisión interna de los países se ha visto plasmada en el contexto regional dando como resultado el fracaso de la negociación en bloques.

La negociación en bloque se rompió por la incapacidad de los países andinos para ponerse de acuerdo en temas mínimos como el tiempo de la negociación, la urgencia de ésta, las mesas que debían abrirse y agotarse en la negociación y las ya famosas asimetrías existentes. De todas maneras, la negociación por posiciones, defensiva y poco elaborada del lado ecuatoriano ha terminado generando un proceso simplemente inercial, donde si algo no tenemos es la iniciativa, aún cuando esta negociación puede representar una tabla de salvación en medio de la creciente disminución de demanda en el mercado internacional. Casualmente es la UE la que ahora está forzando a los tres socios andinos que quedan negociando, a ponerse de acuerdo en los temas antes de la celebración de las rondas. Una triste historia de otro ejercicio de integración fallida. ¹⁴⁷

“
Tanto Perú como Colombia continuaron realizando peticiones a la UE para lograr que las negociaciones se lleguen a dar de manera bilateral.
”



Balance del Foro Social Mundial Belem 2009

Margarita Aguinaga

El Foro Social Mundial tiene una historia. De forma general, cabe señalar que el sentido político de su constitución fue el enfrentamiento a la crisis del modelo neoliberal, a partir de la convergencia social y política de una serie de procesos que juntaban sus fuerzas y sus diversas estrategias de enfrentamiento. Convergencia, por un lado, del movimiento antiglobalización, que nació en la lucha contra la OMC y en la solidaridad con los pueblos del sur; por otro lado, movimientos sociales del sur: indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes, ecologistas, etc., quienes habían construido una representación política propia e impulsado importantes movilizaciones de rechazo a gobiernos favorables a los grupos financieros internacionales, a la que se integraron, ONGs y espacios

institucionales coadyuvando a la existencia del FSM. Todos estos procesos, tenían una característica común, habían logrado articular no solamente desarrollos nacionales, sino que miraban en el encuentro global de redes y organizaciones regionales e internacionales, la posibilidad de influir en el cambio hacia otro mundo posible. De ahí que, las resoluciones siempre se basaron en el despliegue de una serie de campañas y autoconvocatorias a la movilización mundial.

Cuando leí los resultados poco alentadores del Foro Social Mundial de Nairobi, pareció evidente su crisis política. Para algunos era producto del avance de posiciones moderadas frente al modelo neoliberal; de la institucionalización del proceso, por decir, el costo de la inscripción excluyó a muchísimos pobladores senegaleses. Se decía que existían graves dificultades para lograr un encuentro político de mayor fortaleza entre los foros regionales y los foros internacionales (1). De hecho, para muchos que han pasado por los FSM's, el debilitamiento del proceso representaría un revés para las resistencias de los últimos diez años.

En la política no existen caminos únicos, la presencia de los gobiernos de izquierda y los procesos antineoliberales de América Latina, también seguían su propio curso.

El encuentro de estas esencias contradictorias, se mantuvo presente en el FSM de Belem. Sin embargo, es preciso señalar nuevos aspectos que, sin provocar un giro o vuelco total, abrieron posibilidades de una nueva correlación de fuerzas a favor de la lucha mundial de los pueblos contra el capitalismo.

Hacia la lucha anticapitalista, ¿que la crisis la paguen los ricos!!

Revisando las declaraciones del Foro Social Mundial de Belem puede identificarse un encuentro político centrado en el profundo cuestionamiento al sistema capitalista, origen y causa de la crisis múltiple; en la exigencia a los gobiernos del mundo para que no descarguen la crisis sobre los más pobres; en el llamamiento a la movilización en contra de los responsables de la crisis: en la proposición de reformas para enfrentar la crisis; y, en la convocatoria a repensar el mundo y la vida misma para avanzar hacia otro estadio de civilización

Lo dicho representa apenas un cambio de discurso, sin embargo, las definiciones muestran un paso más allá que implica la modificación de la orientación política anterior del FSM. Por ello, serán sustanciales los primeros años de luchas de resistencia a la crisis.

La caracterización a la crisis económica mundial ocupó el debate central del FSM de Belem, según el cual:

- La crisis económica actual es sistémica, civilizatoria y la expresión de varias crisis al mismo tiempo: financiera, alimentaria, climática, cultural. El sentir colectivo se debe a la afectación integral del planeta y de la humanidad;
- La profundización de la crisis neoliberal devino en la profundización de la crisis actual. Es decir, el capital financiero, el G8, las instituciones como el FMI, el BM y la OMC, no lograron ni en mínimo resolver la pobreza, los límites de la recesión, de la especulación financiera. Aún con el congelamiento de salarios, las privatizaciones y la descentralización

del estado, no fue posible pasar a un nuevo modelo de acumulación de capital;

- Se coincidió en que la irresolución de los graves problemas que arrastra estructuralmente el capitalismo, muestra la crisis de modo más grotesco aun cuando colapsan bancos y empresas, pues históricamente no encuentra respuestas a sus límites;
- Todos los modelos de acumulación capitalista han traído como consecuencia la sobreexplotación de recursos naturales; de la tierra, del agua; pero, particularmente la crisis actual agravaría como nunca los conflictos climáticos y de alimentación;
- No obstante ser una crisis profunda, no se trataría de una crisis terminal: su curso dependerá de la lucha de fuerzas políticas y sociales del mundo;
- La presión sobre los gobiernos del sur para sostener la crisis del norte será política y económicamente mayor;
- Los efectos sobre los más pobres será terrible, Haití, África, son muestra de la radicalidad del impacto. Se expusieron cifras alarmantes del crecimiento de la pobreza, del desempleo mundial, del avance de la hambruna, de las medidas en contra de los migrantes;
- Los problemas militares y políticos en pos de una hegemonía mundial, parte de la disputa del planeta, ahondaría conflictos bélicos altamente destructivos.

Así, la difícil situación sería muestra de que los caminos están abiertos. Para algunos, hacia un largo momento de

transición, en el que no está definido el rumbo de la economía mundial. Para otros, las contradicciones, que se acentuarían, podrían radicalizar la conflictividad social: explotación sexual, opresión racial, xenofobias, fundamentalismos. Una posición diferenciada fue la de quienes apprehenden esta fase de profundas contradicciones como una oportunidad para avanzar y dar un giro hacia otra humanidad, replanteándose la vida en su conjunto.

Hablar de anticapitalismo hace diez años era el discurso de la vieja izquierda en crisis; el paraguas común: era el antineoliberalismo. Sin embargo, la crisis actual, la conciencia de la dimensión que está tomando y de las consecuencias para la humanidad, el espectro de las duras condiciones objetivas a las que nos enfrentamos, permitieron rebrotar el anticapitalismo como alternativa y espacio de encuentro.

El análisis de la crisis económica supone recobrar categorías esenciales para analizar el capitalismo. Me pareció que la mayoría de debates, aún sin mencionarlo, se reencontraban con los análisis de clases y de una u otra forma, con el retorno social, al marxismo o a fuentes comunes.

La lucha integral, también es antipatriarcal, antirracista, ecologista y socialista

Fue sumamente esperanzador ver como los movimientos sociales, intelectuales, instituciones progresistas que participaron en el FSM, tuvieron la capacidad de mirar y de criticar el problema actual, desde distintas ópticas y desde las múltiples contradicciones que le atraviesan al mundo.

Esto no fue mera coincidencia, la composición social de las y los participantes, permitió

aproximarse a los debates de clase, de género, étnicos, ecológicos. Casi 140.000 personas estuvieron presentes, la mayoría de participantes eran mujeres, jóvenes, trabajadores sindicalizados y grupos indígenas-campesinos. La mayoría brasileños.

El debate sobre cambio climático fue un acierto en la discusión ecologista. Fue vital mostrar la importancia del cambio climático en la reorganización de la industria, en la biotecnología, en la producción de recursos naturales, en el desarrollo urbano y rural y en la reproducción de la vida.

En la carpa de la Marcha Mundial de Mujeres hubo una amplia representación feminista que exponía los problemas de clase y de género en relación a la crisis climática del mundo. La crítica al capitalismo y al patriarcado

como sistemas combinados, se expresaron esta vez con mayor centralidad a partir de una corriente feminista orientada abiertamente a la crítica anticapitalista, antipatriarcal y ecológica con lo que las mujeres más pobres del mundo lograron rebasar las fronteras del género.

En la carpa de los movimientos indígenas pasaba algo similar; se percibía un esfuerzo manifiesto por entrelazar la problemática étnico racial, con los problemas de desigualdad económica que ha traído el capitalismo y con la destrucción ecológica del mundo. Así, para los pueblos indígenas, la crisis actual puede representar no solo una extracción más agresiva de recursos, sino la expulsión de sus tierras y la muerte de muchas comunidades originarias a manos de las transnacionales. Advierten con mucha conciencia

lo que significaría la profundización de las relaciones neocoloniales desde el norte. *La declaratoria Panamazónica, la declaratorias de los movimientos indígenas frente a la crisis, y la inclusión de los derechos colectivos y el debate étnico serían ejes a desarrollarse en los siguientes FSM.*

Existe un avance metodológico por caracterización articular una mirada específica y general de la crisis, propiciada por los propios movimientos sociales dentro del FSM. Este debate, no es un problema solo teórico metodológico o de sensibilidad social; será, de una u otra forma, la base de la propuesta práctica que los movimientos sociales y la izquierda están avocados a construir para ganar la mayoría hacia una alternativa integral de vida para la humanidad y -se decía- el socialismo.

Cabe indicar dos aspectos más frente a este avance: la declaratoria de movilización, combinando la recuperación de fechas históricas significativas -como 1 de mayo, 8 de marzo y 12 de octubre- como fechas de movilización global que podrían mostrar y revalorizar estas luchas como expresiones esenciales de un movimiento anticapitalista global que requiere ser sumamente amplio en su capacidad de lucha; por otro lado, la semana dedicada a la movilización en contra de la crisis y el G20, y, el 30 de marzo como la fecha de movilización por Palestina y la exigencia del establecimiento de un Tribunal Internacional, que juzgue los crímenes cometidos por el estado israelita en la última invasión en Gaza.

Propuesta de reformas urgentes

Se definió una plataforma de reformas urgentes: nacionalización de la banca; reducción del tiempo del trabajo sin reducción del salario; garantía de la soberanía alimentaria y energética; fin a las guerras e invasiones; reconocimiento de la soberanía y autonomía de los pueblos; garantía del derecho a la tierra, territorio, trabajo educación y salud; y, democratización de los medios de comunicación.

Aún habiendo señalado ciertas medidas transitorias comunes, ese es uno de los límites más fuertes del FSM de Belem, y que más bien se podría asumir como un reto.

La reunión de los presidentes con los movimientos sociales.

Con el afán de destacar su importancia, que rebasa los acontecimientos del FSM-Belem, he preferido referirme a la reunión de los Presidentes Evo Morales, Hugo Chávez, Rafael Correa

y Fernando Lugo, convocada por los movimientos sociales, luego de introducir el contexto anterior.

Durante los días del evento, al calor del debate, uno de los aspectos que surgió como parte de los análisis del capitalismo emergente, fue el señalamiento de la presencia de Brasil en calidad de potencia sub-imperialista, ocupando el espacio debilitado de los Estados Unidos en América Latina. Debate que está abierto, pero, cada vez más sentido por los movimientos sociales, lo que se expresaría en la no invitación al FSM al Presidente Lula.

“

En América Latina no todos los gobiernos son progresistas o de izquierda; en ella hay dos procesos gubernamentales diferentes.

”

El significado de esta reunión es muy importante; en América Latina no todos los gobiernos son progresistas o de izquierda; en ella hay dos procesos gubernamentales diferentes: gobiernos neoliberales, con todo y sus errores; y, gobiernos organizando un proceso favorable al capital financiero y las transnacionales. Ello marca horizontes políticos y propone aliados frente a la crisis. Los movimientos sociales en el FSM hicieron una clara elección

y demarcaron límites, estaban luchando en ese momento mismo una correlación de fuerzas. Fue muy significativo que esto ocurriera en Belem, en Brasil, donde Lula es todavía un presidente progresista para muchos, en tanto que para otros no representa más ninguna alternativa progresista o de izquierda.

De hecho, también hubo la reunión de los presidentes, convocada por el Presidente Lula D Silva, al que asistieron 10.000 personas.

Lo dice la carta de principios del FSM, antes no hubo una invitación de esta forma a una reunión entre movimientos sociales y presidentes; esta vez se la hizo porque estos presidentes tienen una posición anti-neoliberal. Posiblemente en esas contradictorias tendencias, demarcadas simbólicamente por esta reunión y aún no definitivas, será por donde transiten las futuras resoluciones políticas de los gobiernos latinoamericanos frente a la crisis.

- Los presidentes que asistieron a la reunión con los movimientos sociales, también mostraron cautela. Sus discursos fueron más ideológicos, no muy claros frente a qué tipo de respuestas iban a dar frente a la crisis. ¿Por qué no tienen claro el rumbo que van a seguir? ¿Por qué van tomar medidas de protección a las economías nacionales, y/o de shock en contra del pueblo? ¿Por qué no sabían cómo asumir el planteamiento anticapitalista propuestos por los movimientos sociales?
- La asistencia de los cuatro presidentes a un llamado de los movimientos sociales a ser interpelados y, por intermedio del representante del MST, exigidos a un compromiso



para enfrentar juntos la crisis social, fue importante cuando la relación entre los movimientos sociales y estos cuatro presidentes, en cada contexto, es bastante contradictoria. En Bolivia hay un avance de la relación entre Evo Morales y el movimiento indígena y campesino, en medio de una tensión con grupos de derecha. Hugo Chavez, pedía votar una enmienda para su reelección en medio de una serie de críticas sociales al proceso bolivariano. En Ecuador hay tensión y un mayor distanciamiento entre el gobierno y el movimiento indígena, que emitió un pronunciamiento de rechazo a la presencia del presidente Correa en el FSM, por haber aprobado la nueva ley minera. En Paraguay, Lugo prácticamente no tiene la compañía próxima de fuertes organizaciones sociales.

- La reunión también deja claro que deberán avanzar la capacidad de acción política de los movimientos sociales y los espacios que dirigen el FSM para enfrentar su propia crisis. Hacer la presión necesaria para que el ejercicio político e institucional de los gobiernos mencionados asuman las propuestas de izquierda, requiere acuerdos internacionales muy amplios que superen la capacidad de acción y de movilización de los actuales actores sociales y de los gobiernos anti-neoliberales. Urge construir un pacto social y político mundial, que potencie y permita el encuentro con la movilización que va a surgir por el impacto de la crisis mundial: mientras estábamos en el FSM, en Francia se producía una movilización de casi tres millones de personas en contra del desempleo y la crisis.

Otro hecho que parece importante es el encuentro en el FSM de partidos anticapitalistas, que aunque no tuvo la dimensión de las declaratorias ni el peso de los movimientos sociales, mostraba que el debate sobre la importancia de las organizaciones políticas, aunque advertía la necesidad de una red anticapitalista, no se ha cerrado aún.

Finalmente, quiero señalar que sólo cuando llegué a Quito, pude colocarle nombre a aquello que estaba discurriendo entre mis pensamientos, a los retos que me dejaron los acontecimientos de esos días. No sabía cómo nombrarlos ni tenía el apuro siquiera de hacerlo. Pero luego empezó a pujar, por ocupar el espacio en mi decir, en mi lucha íntima y que está entre anhelo, práctica y esperanza. Repensar la vida misma tiene su símil en la *emancipación* que volví a abrazar. Es que no se puede pensar en un nuevo gobierno, en una nueva humanidad, en el amor profundo, en los y las otras, en la justicia y en la construcción de otro horizonte colectivo sin pasar por ella.

LEI

“

Hay un avance de la relación entre Evo Morales y el movimiento indígena y campesino.

”

En septiembre de 2008 la mayor parte del electorado ecuatoriano votaba a favor de la nueva Constitución, cuyo proyecto había redactado la asamblea constituyente durante los meses anteriores. Por su parte, en enero de 2009 se decidía con éxito el proyecto de Constitución de Bolivia, fruto de un proceso constituyente heterodoxo, más accidentado y de mayor duración que el ecuatoriano. El proyecto de Constitución de Bolivia, en la versión aprobada por la Asamblea Constituyente, estaba preparado un año antes –desde diciembre de 2007–, pero sufrió varios meses de parálisis que acabó con cambios en el proyecto introducidos tras la negociación entre el gobierno y la oposición, en el marco Congreso boliviano, en diciembre de 2008. Aunque fue aprobado con posterioridad, el texto boliviano fue redactado, en su mayor parte, con anterioridad al de Ecuador; la influencia del proyecto boliviano es clara en el texto ecuatoriano, tanto en algunos aspectos concretos como, más en general, por el denominador común de las dos constituciones: pertenecer al nuevo constitucionalismo latinoamericano y, por lo tanto, formar parte de esta última corriente que propugna, con base en la legitimidad, recuperar las raíces revolucionarias del constitucionalismo.

Este trabajo busca enmarcar a las recientes constituciones de Ecuador y Bolivia en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano, señalar algunas diferencias entre los dos procesos constituyentes en buena medida paralelos, y resaltar la relación existente entre ambos textos como últimos ejemplos de esta nueva corriente constitucional.



Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia

El nuevo constitucionalismo latinoamericano

La hipótesis de la existencia de un *nuevo* constitucionalismo plantea necesariamente la sustitución de un *viejo* constitucionalismo. Estos cambios, que en la historia constitucional se han dado en momentos históricos –constitucionalismo liberal, constitucionalismo democrático y constitucionalismo social, que se resumen en la expresión Estado Social y Democrático de Derecho–, aparecen en las últimas décadas en América Latina con fuerza renovada, marcando diferencias con el constitucionalismo latinoamericano anterior. Frente a una constitución débil, adaptada y retórica, propia del *viejo* constitucionalismo latinoamericano, el nuevo constitucionalismo, fruto de las asambleas constituyentes

Rubén Martínez Dalmau

Rubén Martínez Dalmau — Profesor de Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València, y autor de El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano (La Paz, 2008) y coeditor de Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva (Quito, 2008).

comprometidas con procesos de regeneración social y política, plantea un nuevo paradigma de constitución fuerte, original y vinculante, necesaria en unas sociedades que han confiado en el cambio constitucional la posibilidad de una verdadera revolución.

El nuevo constitucionalismo latinoamericano ha planteado la idea de *necesidad* desde su inicio¹. Las últimas propuestas constituyentes latinoamericanas surgen de movimientos cívicos combinados con proyectos políticos adoptados por los pueblos, en escenarios de alta conflictividad social y política. Las condiciones políticas y sociales que experimentaba Colombia a finales de la década de los ochenta, el *caracazo* venezolano o la caída de sucesivos gobiernos en Ecuador y en Bolivia a finales del siglo XX y durante los primeros años del siglo XXI, señalan claramente el origen esencialmente social de las reivindicaciones constituyentes. La activación del poder constituyente, en este sentido, guarda relación directa con el carácter revolucionario de su origen. En efecto, la reivindicación del poder constituyente que está planteando el nuevo constitucionalismo latinoamericano vuelve a formas primeras de ejercicio de este poder. Frente a las transiciones pactadas, el poder constituyente –que entra plenamente en vigencia cuando ya no es necesaria sólo una transición política, sino también jurídica– plantea la fórmula original de democracia y da forma al constitucionalismo. A medida que el poder constituyente marca sus

1 En general, cfr. Martínez Dalmau, Rubén, "Asambleas constituyentes e novo constitucionalismo en América Latina". *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais* vol. IV, nº 17, julio-diciembre 2008, págs. 5-15.

diferencias con el constituido, con todo lo que ello conlleva de replanteamiento de conceptos como el de legitimidad o representación, cada uno se refugia en su naturaleza: el poder constituido, en la institucionalidad y el orden de pretensión inalterable, y el poder constituyente en la legitimidad primera y la creación.

El proceso constituyente boliviano y la Constitución de 2009

Sin embargo, y a pesar de la teoría, pocos procesos constituyentes en el mundo se han caracterizado por las dificultades en su desarrollo y resolución como el caso boliviano de 2006-2009.

Pocos procesos constituyentes en el mundo se han caracterizado por las dificultades en su desarrollo y resolución como el caso boliviano.

A pesar de que tenía por objetivo plantear el primer proyecto de Constitución votada en la historia política del país, tendríamos que remontarnos a las revoluciones liberales de finales del XVIII, cuando tuvieron lugar los primeros partos constituyentes, para encontrar tanta resistencia al desarrollo de la democracia como la ha habido en Bolivia en pleno siglo XXI. Responde esta situación a numerosas circunstancias,

entre ellas varias directamente vinculadas a la *dureza* de la reacción contra el proceso, fundamentada en el conocimiento que ya poseían las clases dominantes de experiencias anteriores y/o paralelas –y, por lo tanto, al aprendizaje lógico en cualquier sujeto social ante una situación que potencialmente afectará de forma sensible a sus intereses–, en particular asentadas territorialmente en la serie de departamentos de tierras bajas conocida generalmente como *Media Luna*², haciendo alusión a su forma geográfica; en las características institucionales y sociales del país; y en determinados errores cometidos en el transcurso del proceso por parte de sus impulsores, debidos no sólo a la idiosincrasia de la acción revolucionaria, sino a las condiciones en que ésta ha debido darse. Y todo ello porque el último proceso constituyente boliviano es heredero de los procesos de cambio latinoamericanos, tanto en su forma y como su fondo, lo que explica en buena medida las resistencias que pueda causar³

2 El concepto de *Media Luna* ha sido objeto también de tratamiento académico, en particular a partir de la denominada *agenda de enero* de 2005, que planteaba la creación de un marco de demanda organizada de autonomía autonomías por parte de los departamentos de tierras bajas, entre otras reivindicaciones. Como afirma Assies, esta agenda se centra en el rechazo al centralismo de La Paz y las tierras altas. "En el fondo, es una agenda propuesta por los departamentos de las tierras bajas: primordialmente Santa Cruz, junto con Tarija en el Sur y Beni y Pando en el Norte. Este grupo de departamentos orientales ha recibido el apodo de la «Media Luna» y persigue su autonomía como departamento con un alto grado de militancia. Santa Cruz se encuentra en el centro de este movimiento regionalista". (Assies, Willem, "La Media Luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social". *América Latina Hoy* nº 43, 2006, pág. 88).

3 Cfr. Martínez Dalmau, Rubén, *El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Enlace, La Paz, 2008.

El proceso constituyente boliviano arrancó con las luchas sociales que desde la década de los noventa han reivindicado la necesidad de un cambio constitucional en el país que apuntara hacia la integración social, la mejora del bienestar del pueblo, la ampliación y aplicación de los derechos, y hacia un gobierno responsable que responda a las expectativas de participación que propugnaban los ciudadanos. La convocatoria de la Asamblea Constituyente se realizó en el marco de los poderes constituidos⁴, una vez instalado el gobierno del Presidente Evo Morales. Las condiciones particulares de negociación de la mencionada ley –el MAS, partido de Morales, contaba con mayoría suficiente en la Cámara Baja, pero no así en el Senado, donde necesitó propiciar acuerdos con la oposición para la aprobación del instrumento legal– plantearon una Asamblea Constituyente que se debatía entre la necesidad de mayoría absoluta para una serie de decisiones menores, y de dos tercios –de los presentes o del foro en su totalidad– para otras disposiciones de mayor envergadura. A pesar de los numerosos obstáculos que se plantearon –no sólo desde los poderes constituidos, sino también en el mismo seno de la Asamblea, e incluso en determinadas reacciones sociales internas y externas al proceso de cambio– la Asamblea pudo culminar su labor a tiempo, contando con la ampliación de la que fue objeto a través de la modificación legislativa correspondiente, y presentar el 14 de diciembre su proyecto de Constitución.

4 A través de la Ley Especial de Convocatoria nº 364.

De esta manera, el año 2007 se cerró con un proyecto de Constitución de Bolivia aprobado en todas sus estaciones; pero el proceso no había terminado. La suspensión temporal de la Asamblea Constituyente, considerada en la Ley de Convocatoria y sus modificaciones, estaba prevista hasta la incorporación del resultado del referéndum consultivo sobre la extensión máxima de las tierras. No obstante, la Asamblea Constituyente ya no se volvería a reunir formalmente nunca más, y el proceso constituyente boliviano tardaría trece meses en ser resuelto por medio del prescriptivo referéndum constitucional. Finalmente se establecieron una serie de acuerdos cerrados por los que, sobre la base del proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente, se determinó un nuevo texto que incorporaba centenares de cambios, muchos de ellos de poca trascendencia y algunos más importantes⁵. El proyecto de *consenso* del Congreso, como fue calificado por el Gobierno, fue finalmente el que se presentó a referéndum constitucional apenas dos meses después de los acuerdos. Necesariamente, el proyecto de constitución negociado era, en términos generales, más conservador que el aprobado por la Asamblea Constituyente.

La Constitución de Bolivia incorpora un alto grado de prescripción valorativa y de principios. Es característicamente principista, y traduce el esfuerzo determinante de sintetizar los valores propios de su realidad plurinacional, mayoritariamente indígena, con la utilización de un instrumento liberal como es el propio

5 Un cuadro técnico comparativo entre los dos textos puede verse en <http://www.repac.org.bo/documentos/comparativo%20NCPE.pdf> (marzo 2009).

concepto de constitución. Los artículos 7 y 8 de la Constitución son claves para entender esta trascendental síntesis. Ambos se integran en el Capítulo segundo del Título I, *Principios, valores y fines del Estado*; pero mientras el artículo 7 determina la soberanía del pueblo –esencia de la revolución liberal–, a continuación el artículo 8 enriquece el conjunto de principios partiendo de una voluntad integradora nunca vista hasta el momento: "El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)".

Seguramente el reto más complicado para el texto boliviano era hacer realidad estos principios y, a la vez, dar satisfacción a determinadas reivindicaciones regionales de la *Media Luna*, lo que significaba una reestructuración del poder. Como afirma NOGUERA, dos son los elementos fundamentales sobre los que se establece esta estructuración territorial del poder: plurinacionalidad y autonomías. La plurinacionalidad constituye una de las grandes novedades a nivel internacional, con pocos precedentes, por cuanto no se trata de un mero adjetivo, sino que se transversaliza a lo largo de la Constitución; por ejemplo, con la inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado, en la conformación del Parlamento y su sistema electoral, en el reconocimiento del pluralismo jurídico o en la comisión mixta del Tribunal Constitucional Plu-

rinacional⁶. Las autonomías, por otro lado, no sólo dan respuesta a las reivindicaciones departamentales de la *Media Luna*, sino que además suponen una verdadera forma de autogobierno para las naciones y pueblos indígenas bolivianos.

El proceso constituyente ecuatoriano y la Constitución de 2008

Ecuador vivió un proceso constituyente durante 2007-2008 mucho más tranquilo que el boliviano. La propuesta de Alianza País y el Presidente Rafael Correa de activar el poder constituyente directamente por referéndum, ampliamente refrendada en las urnas, no cayó en el error cometido por los bolivianos de convocar al poder constituyente en el marco de los poderes constituidos. Por otro lado, en buena medida la historia constitucional ecuatoriana había sido más evolucionada, hasta el punto que la Constitución de 1998 incorporó una serie de avances que, si bien no fueron suficientes, sí apuntaban hacia el nuevo constitucionalismo latinoamericano. De esta forma, la Constitución de 2008, a diferencia del caso boliviano, tenía en el proceso constituyente y la Constitución de una década atrás dos claros referentes que sólo debía mejorar⁷.

Si el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es un constitucionalismo breve ni sencillo, tampoco lo es el texto ecuatoriano. Con 444 artículos, preámbulo y demás disposiciones, es

6 Noguera Fernández, Albert, "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana". *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 84, septiembre-diciembre 2008, págs. 147-177.

7 Cfr. Martínez Dalmau, Rubén, "El Proyecto de Constitución de Ecuador como último ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Entre-vozes* n° 15, agosto-septiembre 2008, págs. 67-71.

capaz de incorporar nuevos derechos con sus garantías, formas institucionales diferentes a las habidas, y mecanismos de democracia participativa impensables en otras latitudes. La voluntad de ser útil al pueblo ecuatoriano está presente desde su primera línea, y en algunos casos conlleva un efecto secundario no siempre bien considerado: la originalidad. La Constitución está impregnada de esa necesidad de *servicio* del poder público, comenzando por la propia Constitución, que comienza simbólicamente por decisiones como denominar *Régimen de desarrollo* a la otrora llamada constitución económica, o incorporar el lenguaje de género⁸, hasta cuestiones que penetran con profundidad en la institucionalidad del Estado y su papel en

“ Si el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es un constitucionalismo breve ni sencillo, tampoco lo es el texto ecuatoriano. ”

8 Denominación de los sujetos en masculino y femenino, que cuenta como precedentes la Constitución venezolana de 1999 y el proyecto de Constitución de Bolivia. En el caso ecuatoriano, para no obstaculizar en demasía la lectura, se optó por determinar los atributos sólo en masculino.

la economía y en la sociedad, y que se resumen en el conjunto de sistemas que desarrollan los derechos sociales, y que el texto denomina *Régimen del buen vivir* en su Título VII. El concepto indígena del *sumak kawsay* (*buen vivir*), que, como hemos visto, ya se mencionó en el artículo 8.I del proyecto de Constitución de Bolivia –vivir bien o *suma qamaña*–, es la piedra angular de la acción del poder público, así como de buena parte de la actividad privada⁹.

Si el primer artículo de la Constitución boliviana de 2009 califica al Estado de *comunitario*, término que requerirá de una construcción doctrinal y jurisprudencial por su novedad, el artículo primero de la Constitución de 2008 define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, recogiendo buena parte de las construcciones doctrinales de los últimos años. Es el primer texto del nuevo constitucionalismo que supera la calificación de Estado Social y Democrático de Derecho hacia la más completa, y que incorpora la anterior, de Estado constitucional. Un concepto que va de la mano de la creación de un sistema concentrado de control de la constitucionalidad y una Corte Constitucional cuyo objetivo, como afirma GRIJALVA, es fortalecer la justicia constitucional en su conjunto¹⁰, siguiendo uno de

9 Concepto directamente relacionado con la cosmovisión indígena andina y que, en términos de Silva, puede ser inicialmente definido como "el encuentro del equilibrio entre los diferentes aspectos de la realidad" (Silva Portero, Carolina, "¿Qué es el buen vivir en la Constitución?", en Ávila Santamaría, Ramiro (ed.), *Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, pág. 116).

10 Grijalva Jiménez, Agustín, "Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional", en Ávila, Grijalva y Martínez, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*. Ministerio de

los más importantes avances de la ciencia jurídica del siglo XX. Una Constitución que garantice su aplicación directa, que sea contundente a la hora de hacer efectivas las decisiones del poder constituyente, y que sea capaz de colocarse en el centro de la vida pública y, en buena medida, privada, del país¹¹.

Como no podría ser de otra forma, determinadas cuestiones que podrían considerarse menos afortunadas también se incorporaron al texto. Algunos debates, por ejemplo, no quisieron o no pudieron llevarse a sus últimas consecuencias en el proceso constituyente. Se trata, por citar algunos aspectos, del desarrollo del concepto del Estado plurinacional que, aunque alegado por la doctrina¹² y mencionado en el primer artículo de la Constitución, no se traduce –a diferencia de la Constitución boliviana– en el texto constitucional en un cambio trascendental en la institucionalidad y el reconocimiento de derechos colectivos; de la falta de una verdadera *ciudadanía universal*, planteada por los constituyentes en un principio pero abandonada en el transcurso de los debates; de cierta desvirtuación de los derechos de los pueblos indígenas; o del carácter progresivo del desarrollo de determinados derechos.

Justicia y Derechos Humanos/Tribunal Constitucional, Quito, págs. 275 y ss.

11 Martínez Dalmau, Rubén, "Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional", en Ávila, Grijalva y Martínez, *Desafíos...* cit., págs. 279 y ss.

12 V. gr., LLasag Fernández, Raúl, "Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora", en Ávila Santamaría, Ramiro (ed.), *Neonconstitucionalismo y sociedad*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, págs. 314 y ss, para quien la plurinacionalidad, propuesta liderada por el movimiento indígena, se sustenta en la diversidad real e innegable del Ecuador, por lo que es concebida como un nuevo modelo de Estado, institucional, cultural, económico, democrático, territorial, que incluya a todas las personas ecuatorianas.

De hecho, una diferencia mucho más profunda de lo que pudiera pensarse a primera vista entre las constituciones boliviana y ecuatoriana es la reforma constitucional. De acuerdo con el último artículo del texto boliviano, el 411, toda reforma a la Constitución requiere de referéndum aprobatorio por parte del pueblo boliviano, en ejercicio de su soberanía. En el caso ecuatoriano la mayor parte –y la más relevante– de la Constitución no puede modificarse sin la aprobación en referéndum del pueblo ecuatoriano (art. 441). Pero el poder de reforma delegado en los órganos constituidos no ha quedado conjurado del todo, por cuanto una parte relevante de la Constitución –aquella que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución– podrá ser modificada por el parlamento. Se trata de una de las sombras de la Constitución ecuatoriana, aunque no esencialmente preocupante porque, por un lado, sustrae del poder constituido la posibilidad de modificar aspectos sustanciales de la Constitución, y por otro incorpora la iniciativa popular tanto para la propuesta de enmiendas y reformas constitucionales, como para convocar al máximo exponente del cambio constitucional: la asamblea constituyente. Éstas, con otras varias cuestiones, alimentarán futuros debates, en los que podrán plantearse como potenciales reformas constitucionales.

“ La mayor parte de la Constitución no puede modificarse sin la aprobación en referéndum del pueblo ecuatoriano. ”

Juan Cuvi

La incertidumbre

Si nos atenemos a la opinión de los taxistas de Quito, quienes según sus propias palabras constituyen un auténtico termómetro electoral, el descenso de la popularidad de Correa estaría siendo recogido por Lucio Gutiérrez, con lo cual ya tendríamos a los dos finalistas para las elecciones de mayo próximo. Lo primero parece probable, sobre todo luego de las fallidas primarias del movimiento PAIS y de los estragos causados por el caso Chauvín; lo segundo luce aterrador.

No es casual, entonces, que la ofensiva mediática de la oposición esté encabezada por reconocidas figuras de Sociedad Patriótica, así como por una serie de elementos policiales y militares sobre quienes recae la sospecha de mantener afinidades políticas con el coronel Gutiérrez. Aunque todavía falta confirmar esta percepción transportista con SP, el gurú de las encuestas oficiales, no se puede descartar un posible cambio de escenario en los próximos tiempos.

Cometería un grave error el gobierno si trata el caso Chauvín como un escándalo y no como una estrategia de la oposición. No hay dudas de que detrás de este episodio existe una planificación hábilmente estructurada varios meses atrás, y en cuya secuencia se olfatea la presencia de organismos internacionales especializados en el arte de la conspiración. Desde que el affaire estalló, al gobierno prácticamente lo tienen contra las cuerdas. Como en esas viejas y memorables peleas de box, apenas quiere reaccionar le cae una andanada de nuevas evidencias y acusaciones, frente a las cuales no es suficiente el minuto de descanso para recuperarse. Impresiona la exactitud de los acusadores y la dosificación de los golpes. El libreto ha sido muy bien preparado, confirmando así que los métodos de las agencias de inteligencia no son meros guiones cinematográficos sino contundentes realidades.



Las denuncias oficiales sobre la intervención de la CIA y sus adláteres en el caso son insuficientes. Históricamente, los organismos de inteligencia de las grandes potencias siempre han metido la mano en la política latinoamericana. Ese es un asunto de defensa de intereses y de control geopolítico. El problema actual es que ese trabajo ha sido facilitado desde las más altas esferas del gobierno. Habría que analizar si esto es el resultado de los errores y la falta de seriedad de algunos de sus miembros, o si responde a algún grado de complicidad de otros, como lo evidenció la “infidencia” de un ex alto colaborador del régimen a propósito del asilo en Nicaragua de una connotada militante de las FARC.

Hasta ahora, la respuesta del gobierno ha recurrido a un elemento efectivo pero a la vez riesgoso: la capacidad de convencimiento del presidente de la república; es decir, su credibilidad. Efectivo porque aún cuenta con un alto porcentaje de simpatía popular; riesgoso porque en la medida en que no presente argumentos de descargo contundentes, la credibilidad puede terminar devorándose a sí misma. Uno de los tantos taxistas consultados en estos días no mostró tanto preocupación por la eventualidad de que el narcotráfico hubiera financiado la campaña electoral del oficialismo —dando a entender que se trataría de un fenómeno común en nuestra política— cuanto por la posibilidad de que el gobierno estuviera ocultando o encubriendo algo grave. ¿Pragmatismo extremo, curiosidad morbosa o ratificación de la vieja moral católica de nuestro pueblo? Llámelo como quieran; lo cierto es que en un país acostumbrado al ocultamiento escandaloso de los escándalos, la gente simplemente quiere saberlo todo. La confesión como acto reivindicativo y la contrición como catarsis política.

Complots, conspiraciones y maniobras

¿Busca la CIA tumbar al gobierno? Lo veo difícil. Las estrategias actuales distan mucho de las clásicas conspiraciones del pasado, y se revisten de mayor sutileza. La agitación por el caso Chauvín tiene un propósito evidente: debilitar electoralmente a Correa. Para ello apuntan a deteriorar su imagen y, al mismo tiempo, obligarlo a distraer esfuerzos. Es lo que en términos militares —ya que de eso estamos hablando, si de por medio están actuando militares— se denomina dispersión de fuerzas. ¿Cómo puede el gobierno concentrarse en una próxima contienda electoral si tiene que destinar tiempo y recursos a defenderse, a esclarecer entuertos y deshacer enredos? Abrirle varios frentes para intentar derrotarlo por partes parece ser la consigna de una oposición que, en medio de su ineptitud y de sus discrepancias internas, terminará entregándole el liderazgo al menos deseado.

En esta lógica, las principales alcaldías del país y la Asamblea Nacional se convierten en el principal campo de batalla del próximo proceso electoral. Esto explicaría la premura del congresillo por aprobar leyes a la voz del carnaval. La incertidumbre por asegurar una mayoría absoluta en el seno del poder legislativo, así como la profundización de la crisis económica a partir del segundo trimestre de 2009, pueden alterar profundamente la hoja de ruta del gobierno. En ese caso, es conveniente al menos contar con los permisos de vuelo.

La próximas elecciones constituyen, dadas las circunstancias, el único insumo para un análisis de coyuntura. Toda la carne, tanto la del gobierno como la de la oposición, están puestas en ese mismo asador, en una puja desgaste-credibilidad concentrada en una sola persona. La pregunta de rigor, entonces, es cuánta fuerza tiene Correa para jalar varias carretas a la vez: la de su propia reelección, la de la Asamblea Nacional y la de las alcaldías de Quito, Guayaquil y Cuenca.

En el primer caso está en juego el triunfo oficial en la primera vuelta. Ello dependerá del destino de los votos del creciente anti-correísmo que ya se percibe,

instrumento de gobierno

sobre todo en los sectores medios urbanos (aunque para esto también habrá que esperar el pronunciamiento de los encuestadores). ¿Se concentrarán en una sola figura o se dispersarán entre varias, incluyendo la anulación? Aunque esta votación no amenaza el triunfo del presidente, sí puede forzar a una segunda vuelta, con lo cual la estrategia de desgaste de la oposición podría darse por satisfecha.

La carreta de la Asamblea Nacional se vuelve un fardo más pesado de echarse auestas, sobre todo por el descrédito del congresillo y la ausencia de figuras con combustible propio. Errores de bulto, como la elección del Consejo de Participación Social, y de detalle, como la adquisición de vehículos, celulares y computadoras, tienen la virtud de provocar la animadversión simultánea de distintos sectores sociales. Y mientras no se difumine la suspicacia popular, los intentos mediáticos por tunear la imagen del congresillo y la de su presidente pueden resultar, al final, contraproducentes.

Si el movimiento PAIS no logra una mayoría legislativa suficiente como para vacunarse contra posibles deserciones, contra sus discrepancias internas y contra el acoso de la oposición, podríamos estrenar la “muerte cruzada” antes de lo imaginado. Por ello se equivocan quienes creen que tendremos receso electoral durante los próximos cuatro años. La estabilidad y la solidez son incompatibles con la dinámica del actual proceso, y no porque exista una supuesta similitud con el proceso venezolano, sino porque, como magistralmente lo ha planteado Z. Bauman en su estudio sobre la posmodernidad¹, en estos tiempos de transitoriedad, velocidad y volatilidad la única opción para mantenerse es la renovación constante de la incertidumbre. Consultas populares y elecciones son al gobierno de Correa lo que los soplidos son a los globos de fiesta. Y el gobierno ya ha adelantado insinuaciones al respecto, a propósito de la eventual consulta popular para la explotación del ITT.

Tener éxito en la pelea por las tres grandes alcaldías del país es la tercera faena del presidente de la

república. En Quito y Cuenca el oficialismo está obligado a ganar; en Guayaquil, a evitar que la derrota sea amplia. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, esta última misión resulta la menos complicada. Vista como la joya de la corona partidocrática, la alcaldía del puerto principal será disputada con todo el arsenal disponible, tal como ya lo insinúan ciertas previsiones del presidente. No sería raro que los quince días de licencia que ha anunciado sean para concentrar la campaña en esa ciudad, cuyo control se ha convertido casi en una obsesión personal. El mayor peligro para el movimiento PAIS es que Correa no tenga el tiempo suficiente para apuntalar las candidaturas en las otras dos ciudades.

¿La ambigüedad como estrategia?

Un elemento dificulta el análisis no solo de la coyuntura, sino del rumbo del proyecto PAIS: la imposibilidad de establecer con claridad los intereses en juego, los movimientos de los poderes reales. Al menos así aparece para los legos como el suscrito. La ambigüedad de ciertas decisiones, así como las permanentes contradicciones entre declaraciones y medidas, refuerzan la idea de liquidez política a la que hace alusión Bauman: un proyecto que se acomoda rápidamente a las situaciones cambiantes, que actúa por reacción o por palpito, que puede redefinir los objetivos en función de los hechos coyunturales.

Por ejemplo la Ley de Minería, que vino acompañada por un belicoso discurso nacionalista y de reivindicación social, fue celebrada por lo alto por los grandes empresarios de la minería no metálica, quienes se dieron el lujo de sacar a las calles a sus trabajadores para exigirle al Ejecutivo su aprobación inmediata. O la retórica de la soberanía interpuesta en las relaciones con la Unión Europea, que contrasta con los términos en que se estaría negociando el acuerdo comercial, más perjudiciales que el TLC que nos quiso imponer Estados Unidos. O la antiimperialista solicitud de crédito al imperialista Banco Mundial. ¿Quién o quiénes están detrás de estas decisiones?

Cuando el hermano del presidente de la república declara onrdamente en un canal de TV que mantiene

“

Un cómodo triunfo electoral en abril reciclaría dicha oportunidad, siempre y cuando ese objetivo conste dentro de la agenda del movimiento.

”

negocios con el Estado, hay que preocuparse por la verdadera naturaleza del actual ejercicio del poder. Al parecer, una vez en las altas esferas es imposible escapar del viejo hábito patrimonialista premoderno, donde las familias sustituyen no solo a los partidos, sino a las propias galladas. ¿Es posible avanzar al socialismo sin haber entrado de lleno a la modernidad, o al menos sin haber establecido parámetros básicos del liberalismo como la preeminencia de las instituciones y la supremacía del ciudadano sobre el compadre?

Y la misma pregunta cabe hacerse respecto de otros personajes con alto grado de incidencia en las decisiones oficiales. Hasta ahora han logrado deshacerse con gran elegancia de los sectores o figuras más identificados con una tradición de izquierda, como Alberto Acosta y el grupo de Gustavo Larrea. En el caso de otros grupos, como Metamorfosis 30, el sometimiento es por demás obvio. Es necesario realizar una disección de la estructura del gobierno, así como de las relaciones que sus miembros mantienen con distintos sectores de poder, para poder esbozar una posible orientación del mismo, siempre con el riesgo de que la variopinta integración del movimiento PAIS se refleje a su vez en una multiplicidad de horizontes y en una amplia secuencia de objetivos contradictorios. ¡Viva la posmodernidad!

Última oportunidad


La oportunidad nunca toca dos veces a la misma puerta, sentenciaba Shakespeare en su célebre obra Macbeth. Habría que preguntarse si esta afirmación se aplicaba a una época en que la dinámica social era previsible y el costo de los errores irreversible, época en que el destino parecía tener las riendas de la vida de la gente. El profundo relativismo de la

sociedad actual permitiría, al contrario, jugar extensamente con la fatalidad.

Es posible que el movimiento PAIS haya dejado escapar la oportunidad, en estos dos años, de construir una sólida organización política, moderna, a la altura de los tiempos e incuestionablemente democrática, que le previniera contra los extravíos y dedazos cometidos últimamente. La forma en que se conformaron las listas para las próximas elecciones, así como los acuerdos locales con los más diversos candidatos, alejan esa posibilidad. No obstante, un cómodo triunfo electoral en abril reciclaría dicha oportunidad, siempre y cuando ese objetivo conste dentro de la agenda del movimiento.

El gobierno, por su parte, también tiene en sus manos la posibilidad de contrarrestar algunas de las adversidades y dificultades que le están agobiando, de manera especial en el plano electoral, y alterar así el sombrío panorama que tiene en el futuro inmediato. Podría por ejemplo incrementar el bono de la pobreza, con lo cual consolidaría un segmento electoral numeroso y decisivo; podría destapar la olla del caso Chauvín aún a riesgo de perder algunas cabezas, con lo cual se reivindicaría con otro importante segmento de votantes. En ambos casos, la mayor amenaza es el costo posterior de tales medidas. Perder cuadros de gobierno y comprometer recursos financieros indispensables complican la conducción del país durante una etapa que se anuncia tormentosa.

Pero a última hora también podría sacar algún conejo de la chistera.

En todo caso, por primera vez desde su posesión el gobierno está enfrascado en una titánica lucha contra el desgaste. 

¹ Zygmunt Bauman, *Modernidad Líquida*, 2005.

El gobierno de la revolución ciudadana entre la crisis económica y los cambios del poder real

Los vectores del poder real

Con la aprobación de la nueva Constitución a fines de septiembre de 2008, la dura tarea de desplazar a los poderes tradicionales del sistema político, de destruir la capacidad de representación de los antiguos partidos y aparatos electorales, puede considerarse un éxito rotundo. No era fácil y el gobierno usó con inteligencia todas las herramientas que tenía a mano. Queda la tarea, incomparablemente más compleja y dura de cambiar los vectores del poder real en la sociedad y el Estado. El sistema político corresponde solamente al cuerpo directivo formal de las instituciones estatales. Pero está lejos de ser la única. Todavía existen factores clave como toda una serie de intermediarios ubicados estratégicamente entre los sectores dominantes y la burocracia estatal. Existen también los principales medios de comunicación, baluartes de la oposición, y los camaleónicos sectores empresariales, que constantemente buscan su mejor acomodo en situaciones peligrosas.

El balance del poder real se está definiendo en tres actos

El primero, en el seno del propio movimiento político del gobierno, tanto entre los funcionarios gubernamentales de alto nivel como entre las filas organizadas en todas las provincias. Acuerdo País es un movimiento muy heterogéneo, muy poco estructurado y conjuga en su seno tanto grupos de distintas tendencias de las izquierdas, como grupos empresariales, aspirantes a grandes empresarios y representantes de viejos partidos y liderazgos reencauchados. Los sectores sociales que manejan el poder real buscan reinventarse en el seno mismo del nuevo movimiento político.

En el segundo, la confrontación política de los primeros años de la revolución ciudadana dejó pendiente el problema de la conformación de los gobiernos locales, las alcaldías y prefecturas. En muchos casos, especialmente, pero no exclusivamente en la costa ecuatoriana, los gobiernos locales están comandados por representantes de poderes locales ligados a los viejos partidos de la derecha más recalcitrante (el Partido Social Cristiano - PSC, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional - PRIAN, o el Partido Roldosista Ecuatoriano-PRE o diversas combinaciones de los tres). En otros casos, especialmente pero no exclusivamente en la sierra, el gobierno compite con movimientos sociales y de izquierda asentados hace tiempo en la región. Muchas veces Acuerdo País local está formado por grupos opositores que compiten por el favor del estado central con las autoridades locales. La verdad final de la situación es, sin embargo, que las elecciones venideras, en especial las elecciones de gobiernos seccionales, aumentarán la heterogeneidad política de Acuerdo País. En el caso de las elecciones a representantes a la Asamblea Nacional, casi cualquier candidato colocado por el gobierno tendrá la primera opción de ganar las elecciones. Esto aumenta notablemente el poder de veto y la libertad de acción de la dirección nacional del movimiento del gobierno. Pero en las elecciones seccionales, los alcaldes en funciones no podrán ser desalojados con la misma facilidad y las tensiones internas del movimiento político del gobierno pueden desatarse con más fuerza centrífuga.



Pablo Ospina Peralta— Profesor del área de historia de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política. El presente artículo se basa en dos informes de coyuntura preparados previamente para el Comité Ecuménico de Proyectos: "El referéndum y después: ¿un camino despejado?", Quito, octubre de 2008; "Transiciones. Ecuador después del referéndum", Quito, febrero de 2009.

Finalmente, en el tercero, la crisis económica mundial ejerce una presión significativa sobre la acción gubernamental. La forma específica de dicha presión puede variar inmensamente dependiendo de su profundidad, duración y desenlaces. Ningún analista nacional o internacional puede saber a ciencia cierta si las declaraciones mundiales de *puesta en cintura* –de los mercados financieros internacionales– casi unánimemente planteadas por los dirigentes políticos de los países capitalistas avanzados al tiempo que anunciaban los multimillonarios planes de salvataje, conducirán efectivamente a un cambio sustantivo de las reglas de funcionamiento del capitalismo mundial. Tampoco nadie puede saber la intensidad y forma específica de la afectación a los países de las periferias. Las tres formas discernibles de afectación directa de la crisis internacional sobre el Ecuador son la caída de las remesas de los migrantes internacionales (avaluadas en aproximadamente en 3.088 millones de dólares para 2007¹); la caída del precio del petróleo (y de otras materias primas de exportación por efectos de la recesión); y, la reevaluación del dólar que hace peligrar la competitividad de las exportaciones privadas ecuatorianas, conforme la devaluación de las monedas vecinas se acentúa, ejerciendo una presión cada vez mayor sobre la dolarización. Ni la intensidad, ni la duración, ni la amplitud del cambio en cualquiera de estos factores, son previsibles. Lo que sí puede preverse es que mientras más amplios, duraderos e intensos sean, mayores serán las presiones sobre las exportaciones privadas, sobre los ingresos del presupuesto general del Estado y sobre la estabilidad de la dolarización.

Primeros desenlaces

¿Qué reacomodos estamos viendo en las primeras señales de respuesta a la crisis económica? Lo esencial es que los sindicatos, especialmente del sector público; las organizaciones gremiales, campesinas e indígenas, vieron significativamente reducidos sus ya mínimos espacios de negociación en el gobierno,

1 Como referencia, las exportaciones de petróleo representaron el año pasado 8.332 millones de dólares. Todos los demás bienes de exportación alcanzaron, en total, los 6.000 millones.

mientras que los empresarios y las empresas no financieras vieron crecer su lugar en la constelación de las políticas gubernamentales. No es casual que en el discurso de inscripción de su candidatura a la presidencia de la República, el 4 de febrero de 2009, Rafael Correa insistiera en que “el peor enemigo” de la revolución ciudadana son el izquierdismo, el ecologismo y el indigenismo “...fundamentalistas, extremistas e infantiles...”². En la situación de estos días, al parecer, los principales enemigos del proceso político liderado por Correa, ya no serían la “partidocracia”, los “banqueros corruptos” y los “grupos de poder”.

La crisis económica no creó la distancia entre las organizaciones gremiales y populares con el gobierno sino que acentuó y consolidó lo que era una opción ideológica más antigua. María Paula Romo, destacada asambleísta de Acuerdo País y figura de una corriente ideológica de centro izquierda, expresó el sentido de la relación con las organizaciones populares, tal como ella lo entiende: “El socialismo del siglo XXI no es un socialismo totalitario; es un *socialismo organizado*. ¿Quiénes son hoy los actores políticos y cómo se organizan? Este es uno de los grandes desafíos de la izquierda ecuatoriana: representar a las mayorías y no a las corporaciones y los gremios (...). El reto no es unir a la izquierda que tenemos, lo verdaderamente urgente es reinventarse la izquierda (...).”³. Ni el gobierno ni Acuerdo País se plantearon jamás como objetivo unir a la izquierda, ni lograr acuerdos con las organizaciones populares y gremiales. En su perspectiva, éstas son fundamentalmente “corporativistas”, en el sentido de privilegiar sus intereses particulares; peor, son un lastre electoral puesto que no son bien vistas por la mayoría de la población no organizada.

La crisis económica reforzó los intentos de despegarse de ese lastre. Respecto a los sindicatos, el aspecto más importante fue, por supuesto, que el alza de salarios de enero de 2009, de dieciocho

2 El Universo, 5 de febrero de 2009.

3 ¿Cómo es el socialismo del siglo XXI? En *La Tendencia*. Revista de análisis político. No. 8. Octubre – noviembre de 2008. Quito, p. 120-1. Subrayado en el texto.

dólares, fue sensiblemente menor a lo esperado, como reconoció el propio Presidente. El Frente Unitario de los Trabajadores convocó a una marcha el 15 de enero de 2009, cuando se presentaba el informe de labores presidencial⁴. Esa manifestación callejera, relativamente pequeña, fue la culminación de un distanciamiento progresivo. En noviembre el gobierno eliminó los aportes del Estado a los fondos de jubilación y cesantía privada de los trabajadores del sector público, especialmente en Contraloría, BCE, BNF y Finanzas. Al mismo tiempo, aceleró la revisión de los contratos colectivos en PETROECUADOR, cementos Guapán, IESS, MOP y cementos Chimborazo. La revista *Vanguardia* concluye: “Es una revolución sin antecedentes en el país y que hace apenas dos años lucía totalmente imposible”.

Otro tanto ocurre con la Unión Nacional de Educadores (UNE), el mayor y más poderoso gremio del país, con cerca de 150.000 afiliados, todos ellos maestros de escuelas y colegios públicos. Este gremio ha sido históricamente dominado por un partido político, el Movimiento Popular Democrático (MPD), con quien el gobierno ha mantenido lo que podríamos llamar una “alianza distante” o “guerra fría”⁵. Hacia fines de enero ese conflicto parece estar llevando a una verdadera fractura del gremio y posiblemente a un mayor distanciamiento entre el MPD y el gobierno⁶. Esto coincidió con las más violentas declaraciones realizadas por Correa desde que está en el poder contra la UNE el día sábado 13 de diciembre de 2008⁷. El gremio de maestros convocó a una movilización para el 22 de enero (un día después del levantamiento de la CONAIE) que finalmente no se realizó porque el Presidente

4 “Trabajadores, estudiantes y jubilados protestarán mañana, día en que Correa cumple 2 años de mandato”, *El Comercio*, 14 de enero de 2009.

5 Calificada así en un reportaje de la revista *Vanguardia* No. 161, 28 octubre al 3 de noviembre de 2008, p. 18-24.

6 “La UNE enfrenta fuga de militantes”, *El Telégrafo*, 27 de enero de 2009. El reportaje señala que en Guayas el dirigente y asambleísta de Acuerdo País, Gustavo Darquea impulsaba las nuevas agrupaciones, mientras que el gremio escindido, el Frente Unionista de Trabajadores de la Educación (FUTE), incluía a militantes del Partido Socialista y la Izquierda Democrática. El reportaje estimaba que la adhesión al FUTE podría ser de unos 40.000 maestros.

7 “Presidente: “Vamos a buscar crear otra agrupación para profesores””, Informe Semanal de Actividades No. 99, La Libertad, 13 de diciembre de 2009, en <http://www3.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=16845&hl=true>

decidió firmar el decreto de alza de sueldos el 14 de enero⁸.

El conflicto más prolongado, sin embargo, lo ha mantenido el gobierno con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El conflicto por la Ley Minera agudizó el distanciamiento entre ambos. Este conflicto se acentuó a fines de enero con el anuncio de que no se le entregarían fondos al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)⁹ y que se aceleraría su conversión en “Consejo Nacional por la Igualdad” donde el directorio estará formado paritariamente por representantes gubernamentales y sociales y su presidente será el delegado del ejecutivo en lugar de ser nombrado por los representantes indígenas¹⁰. Como culminación de este alejamiento, la CONAIE convocó a un levantamiento el día 21 de enero de 2009 en rechazo a la Ley de Minería y en defensa del agua. Finalmente, el 26 de enero, al conocerse que Rafael Correa participaría en el Foro Social Mundial en Belem do Pará (Brasil), emitió una carta pública solicitando que el Foro declarara persona no grata al Presidente ecuatoriano y lo acusó de racismo y autoritarismo¹¹. Recientemente, el 18 de febrero, se concretó un nuevo paso en este alejamiento con la eliminación de la autonomía de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) mediante el decreto 1585.

Con excepción del paro minero en el sur del país los primeros días de enero, ninguna de estas

8 “La UNE desistió de la protesta contra Correa”, *El Comercio*, 15 de enero de 2009.

9 “El Codenpe se queda sin su presupuesto”, *El Comercio*, 26 de enero de 2009. Los fondos congelados suman doce millones setecientos mil dólares previstos para el año 2009. El CODENPE fue creado en el año 1998 como un organismo estatal autónomo encargado de definir políticas para los pueblos y nacionalidades indígenas. En su directorio las organizaciones indígenas tenían mayoría.

10 *Constitución Política del Ecuador*, 2008, arts. 156, 157 y disposición transitoria sexta.

11 “La CONAIE ante la presencia del Presidente Correa en el Foro Social Mundial en Brasil”, Quito, 26 de enero de 2009. Este no es lugar para desarrollar un análisis de la crisis política y organizativa en la que se encuentra la CONAIE. Al respecto cfr. Pablo Ospina Peralta. “Nos vino un huracán político”. La crisis de la CONAIE. En P. Ospina, Olaf Kaltmeier y Ch. Buschges. *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar – Universidad de Bielefeld. En Prensa.



¿Este giro político es tan solo una táctica del momento o expresa una opción estratégica duradera? Es muy difícil decirlo con precisión, pero es claro que ni este gobierno ni ningún otro puede funcionar exclusivamente con el peso político de los sondeos de opinión o de la votación de un electorado difuso.



movilizaciones sociales fue poderosa ni multitudinaria. Lo importante, más allá de su fuerza cuantitativa, es que define un escenario político donde las organizaciones formales de los sectores populares, se alejan significativamente del gobierno.

Al mismo tiempo, los empresarios se acercan. Salvo el sector financiero y bancario, con el cual los desacuerdos y conflictos se mantienen por la Ley de Seguridad Financiera y por la moratoria al pago de los Bonos Global 2012, la crisis permitió acercar al gobierno con los empresarios, como varios de ellos reconocieron al evaluar el último semestre del año 2008¹². El “puente” entre los dos fue la ministra coordinadora de la producción Susana Cabeza de Vaca. Como ella misma dijo, meses antes, al evaluar el proceso de consensuar las medidas contra la crisis: “Este proceso (...) ha permitido al gobierno conocer más de cerca a los empresarios”¹³. La culminación más espectacular de dicho acercamiento y del consiguiente “mejor conocimiento” que ganó el gobierno frente al hasta entonces enigmático mundo empresarial, fue el acuerdo con los principales importadores del país para fijar cuotas de importación y alzar los aranceles. El objetivo declarado por el gobierno fue salvar una dolarización amenazada por la baja en el ingreso de divisas y el aumento de las compras en el extranjero. Las medidas fueron tomadas en el marco

de las restricciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), e incluyen 627 partidas de importación. En concreto se espera reducir en el 30% ó 35% las compras en 294 partidas, se elevará el arancel en 30 - 35% a 50 sub-partidas, se introducirá un arancel específico por kilogramo neto de carga para 257 sub-partidas adicionales (prendas de vestir, zapatos y otros). Inicialmente el gobierno esperaba ahorrar más de 2.000 millones de dólares en importaciones, lo que fue reducido a 1.459 a millones con el objeto de llegar a un acuerdo con los importadores¹⁴. El Presidente mencionó varias veces que la restricción importaciones es la única salida que queda en una economía sin moneda nacional donde no se puede recurrir al expediente al que cualquier país recurre para favorecer exportaciones y encarecer importaciones, es decir, a la devaluación.

Acuerdo País

¿Este giro político es tan solo una táctica del momento o expresa una opción estratégica duradera? Es muy difícil decirlo con precisión, pero es claro que ni este gobierno ni ningún otro puede funcionar exclusivamente con el peso político de los sondeos de opinión

¹⁴ “627 Sub-partidas con restricciones para su importación”, 20 de enero de 2009, en *El ciudadano.gov.ec*, Periódico Virtual Presidencia de la República. Una mirada más amplia del acercamiento a los sectores empresariales a raíz de la crisis, que incluye medidas compensatorias por 256 millones de dólares, en “El gobierno buscó aliados en el sector privado”, *El Comercio*, 1 de enero de 2009.

¹² “Tensa relación entre el Estado y las empresas”, *El Comercio*, 1 de enero de 2009.

¹³ *Vanguardia* No. 161, 28 octubre al 3 de noviembre de 2008, p. 27.

o de la votación de un electorado difuso. Un proyecto necesita actores y no solo electores. Con la oposición en desbandada y sin ningún acuerdo orgánico formal con otras organizaciones gremiales o políticas, todo hace pensar que una parte importante de la articulación de intereses y actores sociales se hará en el seno del propio partido de gobierno. Hay que dirigir la mirada a la constitución interna de Acuerdo País.

El domingo 25 de enero se realizaron sus elecciones primarias. Participaron alrededor de 14.000 candidatos a gobiernos locales y a assembleístas provinciales. Para presidente y vice-presidente solo se presentó el binomio Rafael Correa – Lenin Moreno, mientras que las listas de assembleístas nacionales serán designadas por la dirección del movimiento. Hubo cerca de 2,400 recintos electorales en todo el país con 6.000 juntas a un costo estimado de un millón de dólares. La decisión del movimiento fue organizar unas primarias abiertas en los mismos recintos y con papeletas similares a las que se usan en las elecciones generales. La expectativa mencionada por la presidenta del

Tribunal Electoral interno de AP, Manuela Gallegos, era lograr movilizar el voto voluntario de un millón de personas¹⁵. El sábado 31 de enero, en su habitual cadena radial sabatina, el Presidente Correa dijo que en 14 provincias habían asistido a votar, en realidad, 230.000 personas y esperaban que al final del conteo se llegara a 300.000 (es decir, un promedio de alrededor de veinte votantes por candidato inscrito)¹⁶.

El intento y sus dimensiones no tenían precedentes en la historia de los partidos del Ecuador. Era una apuesta arriesgada. El costo político fue alto por los conflictos que desató y todavía es muy temprano para valorarlo plenamente porque una parte de la factura será cobrada luego, cuando las divisiones internas que afloraron terminen de expresarse

¹⁵ “Primarias con 14 mil precandidatos”, *El Universo*, 24 de enero de 2009; “Primarias de PAIS cuestan un millón”, *El Telégrafo*, 17 de enero de 2009; “PAIS ultima detalles de las primarias”, *El Telégrafo*, 22 de enero de 2009.

¹⁶ Informaciones de prensa posteriores hablan de 350.000 votantes en todo el país. Estas cifras son muy grandes, pero su tamaño comparativo evidencian una mayor movilización para ser candidatos que para votar en las elecciones internas.



en cada localidad. Pero la alternativa tampoco era barata. Eludir las primarias hubiera significado que las mismas divisiones internas se manifestaran en acusaciones públicas al buró político nacional o al de cada provincia. En síntesis, los conflictos internos evidenciados en las primarias eran inevitables porque provienen tanto de la profunda heterogeneidad del movimiento político del gobierno como de sus escasas y débiles estructuras de organización.

La distribución regional de los conflictos internos surgidos en las primarias nos ofrece un primer panorama nacional de la forma desigual en que el movimiento de gobierno se va estructurando. Los incidentes mayores se produjeron en Guayas, Los Ríos, Manabí y Loja. Las elecciones se suspendieron, pero sin incidentes mayores, en Esmeraldas. En Chimborazo el conflicto significó la ruptura entre dos posibles aliados: el prefecto de Pachakutik y el gobernador de Acuerdo País. La denuncia más grave ocurrió en Manabí, donde Ricardo Zambrano, precandidato a la prefectura, denunció que encontraron papeletas rayadas en Portoviejo, Puerto López y Chone. En Los Ríos, grupos descontentos recorrieron varios recintos incendiando las urnas. Las disputas internas más conocidas son las que oponen en Guayas a Pierina Correa, hermana del presidente, a Carlos Alvarado, hermano de Vinicio, el Secretario de la Administración, y a los grupos ligados a Ricardo Patiño y Gustavo Darquea, viejos militantes socialistas¹⁷. Mientras tanto, en Bolívar, Cañar y Carchi la afluencia de votantes superó el número de papeletas. En Tungurahua no se hicieron primarias por un acuerdo previo

de los grupos existentes para apoyar la reelección de las autoridades locales. En Quito, donde triunfaron los candidatos Augusto Barrera a la alcaldía y Gustavo Baroja, a la reelección en la prefectura de Pichincha, hubo más calma. Pero el precandidato a alcalde y ex ministro de minas y petróleo, Galo Chiriboga, protestó y pidió la anulación de las internas

en las juntas en donde hubo irregularidades por la votación de personas no empadronadas¹⁸.

Es claro, en síntesis, que en la costa hubo más problemas que en la sierra. Esto debe tener alguna razón general, más allá de los matices locales de cada caso. Una explicación plausible es que en la costa los grupos de izquierda animados por motivaciones ideológicas son históricamente más débiles mientras los caudillos locales provenientes de los partidos tradicionales son más fuertes. Los primeros encontraron su oportunidad política en Acuerdo País, luego de décadas de marginalidad política. Los segundos, en cambio, no piensan aceptar que estos "advenedizos" que no pudieron ganar peso político por sí mismos, les roben la autoridad local amparados en la popularidad de Correa. Por eso, la distancia política, ideológica y cultural junto a la pugna entre intereses de grupo y redes locales, hizo allí más poderosas las expresiones de un conflicto político interno que existe a lo largo y ancho de País.

¿Cuál de estas corrientes es la vencedora de los comicios internos? Los primeros indicios apuntan a resultados mixtos en los que se entremezclan las victorias de autoridades locales en funciones con militantes o personalidades nuevas. Mientras en Pichincha y Azuay parecen haberse consolidado corrientes ideológicas de centro izquierda, en Guayas parecen haberse consolidado grupos de ideas más pragmáticas. Lo que puede decirse a ciencia cierta es que la decisión de realizar las elecciones primarias fortaleció a quienes pugnan por darle al partido de gobierno una vida orgánica más estable y una estructura más funcional en contra de aquellos que preferirían postergar la creación de la estructura política partidaria y dejar las manos libres a los liderazgos fuertes. La depuración realizada por el buró político como castigo por los incidentes públicos de división y conflicto, parece haber ratificado la victoria de estos grupos ideológicos. ¹⁷

17 "Según explicó María Teresa Mendoza, del Tribunal Electoral de PAIS de Guayas, en 144 juntas receptoras de voto, de un total de 953, se suspendió el proceso porque en las papeletas no constaban las fotos de todos los candidatos" ("Denuncias opacaron primarias", *El Telégrafo*, 26 de enero de 2009).

18 "Denuncias opacaron primarias", *El Telégrafo*, 26 de enero de 2009.

Una lección de

La Comisión Legislativa y de Fiscalización

Norman Wray Reyes



No se puede analizar el trabajo de la Comisión de Legislación y Fiscalización con una típica matriz de evaluación de resultados. Por lo tanto, el análisis que integra este artículo será político y nada más que político. En tal sentido, en este artículo se responderá algunas de las preguntas que han liderado el debate nacional sobre el trabajo de la Comisión.

¿Existe realmente un Congreso?

La Constitución del Ecuador aprobada en referéndum el 28 de septiembre tiene un Régimen de Transición. Su naturaleza y aplicación estaban estrictamente ligadas a un hecho incierto antes de la fecha del referéndum: la aprobación de la Constitución. Una vez que esa duda fue disipada mayoritariamente en las urnas, la transición de un régimen jurídico y político hacia uno distinto, empezó a operar.

Si se lee con detenimiento la parte correspondiente a la transición institucional, se entiende que los preceptos ahí consagrados tienen un objetivo: viabilizar los cambios institucionales previstos en la Constitución, basados en el camino trazado en las normas de transición.

En ese sentido, respecto a la Función Legislativa se estableció lo siguiente: uno, la conclusión del periodo de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre de 2006; dos, el mandato para la conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, y los criterios para su estructuración; y tres, el objetivo y competencia de la misma Comisión.

El segundo y tercer punto mencionados están íntimamente ligados. Por un lado, se establece que se debe conformar la Comisión, pero al mismo tiempo se indica el modo se la debe conformar. Se propuso que se procure mantener, en su conformación, la proporcionalidad política que tuvo el Plenario de la Asamblea Nacional Constituyente. No se hubiera redactado la norma en esa línea si es que no hubiera existido una preocupación respecto a la legitimidad que ese ente legislativo debía tener. Legitimación que es necesaria solo para cumplir la continuidad de las funciones de la Asamblea Nacional Constituyente previstas en la Constitución. No podía ser de



otra manera, si es que se aspiraba a que esa Comisión tenga efectivamente la legitimidad, la constitucionalidad y la legalidad para legislar. Es decir, elaborar normas con carácter general y obligatorias, que manden, prohíban o permitan, y que rijan en todo el territorio nacional, además de todas las otras atribuciones constitucionales de una Asamblea Nacional.

Por lo tanto, por su naturaleza y funciones, la Comisión lejos de ser un ente legislativo disminuido en sus facultades (un “congresillo”), limitado en su accionar, con atribuciones de hacer solo ciertas cosas, es en realidad una Asamblea Nacional de transición, con los únicos límites que se establecen en la Constitución para la Función Legislativa. Límites que se enmarcan en la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos entre las distintas funciones del Estado, ambos necesarios para la plena vigencia del sistema democrático.

¿Es verdad que la Comisión Legislativa ha trabajado al apuro?

Los procesos constituyentes son fundamentalmente procesos políticos que se expresan de distintas maneras, una de ellas la jurídica. Dentro de un proceso de esas características era necesario establecer prioridades legislativas, plazos y metas a cumplirse en el corto, mediano y largo plazo. La Constituyente de Montecristi, como hecho y proceso político no tenía punto de comparación con la naturaleza del proceso de 1998. Los congresos sucesivos que se establecieron luego de que la Asamblea Constitucional de Sangolquí puso en vigencia la Constitución de 1998 no se sintieron compelidos por los plazos que ahí se establecieron, o al no existir los mismos

se sintieron con la amplia libertad de organizar su agenda legislativa a su antojo o al de la coyuntura.

Este no ha sido el caso de la Comisión de Legislación posterior a Montecristi. Primero, porque las disposiciones transitorias son obligatorias respecto a las leyes que deben elaborarse y aprobarse; y porque hay plazos constitucionales que debían o deben cumplirse. Segundo, la proporcionalidad que se tenía en el plenario de la Asamblea Constituyente fue la que se mantuvo en la Comisión de Legislación por mandato de la propia Constitución aprobada en referéndum. Como resultado de lo anterior, Movimiento País mantiene la mayoría en el plenario de la Comisión como en las comisiones especializadas. Tres, al ser Movimiento País una organización política de la cual es parte también el Ejecutivo, hay un proyecto político conjunto que actúa en coordinación, tanto en la Comisión como en el Ejecutivo.

Los plazos constitucionales, los de más rápido cumplimiento, aquellos que han sido denominados como fatales, se circunscribieron a cinco leyes (ley que desarrolle el Régimen de Soberanía Alimentaria, Ley Electoral, ley de la Función Judicial, ley del Consejo de la Judicatura, y la que regule al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social); y a los plazos que fueron expuestos en los mandatos constituyentes para la regulación de ciertas materias por ley (por ejemplo, el Mandato Minero y la Ley de Minería).

De ahí existe otro grupo de leyes –once leyes en total– que debe ser aprobado en 360 días. Leyes que por su complejidad y plazos con seguridad serán tratadas por la Asamblea Nacional que resultará del proceso electoral del 26 de abril de 2009.

Por otro lado, hay que ser claros en comprender que el proceso constituyente aun no ha terminado. Ya en su momento se sostuvo que un proceso constituyente tiene tres fases: un antes, un durante y un después. El centro desde donde se marca el pasado y el futuro del mismo es la construcción de la Constitución. Sin embargo, el antes y el después son tan importantes como el durante. El sentido del cambio también está en definición en el proceso de elaboración de la ley y la política pública. Por eso los tiempos son perentorios. Tienen que ser urgentes, más aun cuando el proceso constituyente se impulsa hacia adelante y es necesario apuntalar la Constitución en el andamiaje jurídico secundario.

La política, además de ser una herramienta para definir la forma en que vivimos, también es un espacio de disputa de sentidos. En una comprensión histórica de lo que se ha vivido estos últimos dos años, sería un error no medir los tiempos y las urgencias. Caso contrario la historia juzgaría, como lo hizo en su momento al gobierno de la Izquierda Democrática, que tuvo la mayoría en los dos primeros años del Congreso de 1988 a 1990, y que desperdició una oportunidad.

Pero también cabe señalar que los cuerpos normativos discutidos en la Comisión han tenido el condumio suficiente en extensión y contenido. Por ejemplo, la Ley de Elecciones y Organizaciones Políticas tiene 400 artículos, y si en su elaboración se hubiera empezado desde cero en un proceso colectivo de construcción, hubiera sido imposible aprobar las leyes en los plazos señalados. Recordemos que a la Asamblea Nacional Constituyente le tomó ocho meses la elaboración de la Constitución de 444 artículos.

Sin embargo, la oposición –al igual que en Montecristi– ha jugado una estrategia compleja. Por un lado ha intentado desprestigiar el trabajo de la Comisión y por otro, ha buscado dilatar las discusiones de los temas. Al mismo tiempo, algunos medios de comunicación han creado una atmósfera esquizoide a través de preguntas recurrentes, en actos de tres partes, que se pueden enumerar de la siguiente manera:

Uno: ¿Podrán cumplir con los plazos establecidos en la Constitución para la aprobación de las leyes de transición?

Dos: A lo cual el asambleísta contesta: “Claro, estamos trabajando fuerte para cumplir con lo que estipula la Constitución”...

Tres: Acto final, pregunta el periodista: ¿Pero no se está sacrificando la calidad de la ley por querer aprobar todo al apuro”.

¿En la Comisión Legislativa y de Fiscalización tan solo se levanta la mano?

Hay una canción ecuatoriana que expresa con ironía en una frase la tensión resultante entre un bloque parlamentario y un ejecutivo fuerte: “Quien te dijo que el amor es fácil”. Desde los días constituyentes en Montecristi se fue construyendo la ficción de que el bloque de Movimiento País en la Asamblea era un grupo de “levanta manos”. Como el origen de la Comisión fue la integración proporcional de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea de Montecristi, la oposición no encontró mejor argumento para intentar desprestigiar a este cuerpo colegiado, que sostener que se seguía haciendo lo que el Ejecutivo dictaba desde Carondelet.

Pero el problema es un poco más complejo que esa simplista generalización. Movimiento País es la fuerza política mayoritaria comprometida con la Constitución de Montecristi. Al contrario de otras fuerzas políticas, Movimiento País tiene representación mayoritaria en el ente legislativo y al mismo tiempo es gobierno. Lo que para la oposición es un

“
Un ejercicio de responsabilidad política con un proyecto político que se refleja en una Constitución y en el apoyo mayoritario de la población a ese proyecto.”

ejercicio de subordinación, para el bloque de país es un intento de construcción de una relación orgánica y respetuosa de la naturaleza distinta de cada una de las funciones: Ejecutivo y Legislativo. Un ejercicio de responsabilidad política con un proyecto político que se refleja en una Constitución y en el apoyo mayoritario de la población a ese proyecto.

Por lo tanto, se ha trabajado de cerca con el Ejecutivo con la coordinación necesaria para mantener una coherencia política en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales. En ese sentido, las leyes que han llegado desde el Ejecutivo han sido de gran utilidad. La legislatura al contar con textos completos ha podido trabajar sobre ellos, ratificarlos, modificarlos o cambiarlos sustancialmente.

Para entender lo expuesto, también hay que comprender el proceso de elaboración de la ley. En el procedimiento constitucional existen “momentos” en los cuales la ley se va forjando. De manera general y formal, a la ley se la hace en las comisiones especializadas y en el primer y segundo debate en el pleno de la Comisión Legislativa. En cada uno de esos espacios es factible modificar la propuesta original. Dicho de otra forma, en la Legislatura ninguna ley que ha sido calificada para su trámite, ha conservado inalterable su contenido. Y está bien que haya sido así y que lo siga siendo, puesto que el ejercicio de deliberación democrática así lo exige.

Los aportes a los cuerpos jurídicos no solo han venido de los assembleístas del bloque del Movimiento País, sino también de los assembleístas de la oposición. Las sugerencias que han fortalecido la aplicación de la ley en el marco del respeto a los preceptos constitucionales, han contado con el apoyo del bloque de Movimiento País. Incluso las sugerencias de la oposición se han introducido más allá de que se hayan planteado informes de minoría por parte de ella.

Por otro lado, los assembleístas de Movimiento País han sostenido puntos de vista distintos al Ejecutivo en varios temas. Los disensos se han discutido y se han construido acuerdos, que han sido la base para la elaboración de los textos definitivos. Lo que es muy cierto es que en función de la coherencia y el respeto a lo “orgánico”, esos debates no han sido públicos. Como organización política hemos preferido discutir los temas en lo interno e intentar posiciones públicas únicas.

También es cierto que el liderazgo de Rafael Correa, su estilo y sus declaraciones, han generado complicaciones en la forma como un sector de la opinión pública ha valorado el trabajo de la Comisión. Sin perjuicio de lo anterior, en la Comisión se ha podido mantener un debate de argumentos al interior del bloque de Movimiento País, con el Ejecutivo y con la oposición, más allá del show mediático-noticioso que intenta obsesivamente demostrar lo contrario.

La cuestión de la participación ciudadana

La Comisión Legislativa y de Fiscalización fue la que inauguró el nuevo edificio del parlamento ecuatoriano. Los ventanales grandes, los vidrios de las oficinas y el diseño arquitectónico del mismo intenta enviar un mensaje claro al país: la transparencia. De esta forma se quiere superar los oscuros días de los congresos anteriores, esos recovecos de la legislatura que desaparecieron con el incendio que motivó la nueva construcción.

En ese escenario la Comisión de Legislación ha intentado abrir la discusión de los proyectos de ley, desde un ejercicio democrático, pero también por obligación legal. El mandato 23 estipula que debe darse un plazo de diez días para recoger las observaciones de

la ciudadanía. Una regulación sin precedentes en las anteriores leyes orgánicas de la Función Legislativa.

Pese a los plazos perentorios las comisiones especializadas han hecho sus mejores esfuerzos para recibir a distintas delegaciones, organizar foros públicos de discusión en el seno de la propia Comisión y fuera de ella. Han sido iniciativas de sociabilización de la discusión, publicitarla y abrir las puertas de la Legislatura, para superar el secretismo y la lejanía de los debates en los congresos anteriores.

Sin embargo, quedan muchas cosas por hacer para que los procesos de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley se consoliden. Los tiempos son uno de ellos. Hacia el futuro y en la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Función Legislativa se tendrá que estipular plazos más extensos para la elaboración del informe de primer debate, así como el del segundo debate. Por otro lado, quizá sea importante consignar la obligación de que se realicen audiencias públicas, por lo menos dos, en que cada una de las comisiones discuta el contenido de la ley en una convocatoria pública. Las audiencias, con la ayuda de la tecnología, podrían ser transmitidas a varios lugares del país, a fin de ampliar mucho más la participación de la ciudadanía interesada en la discusión. Pero para ello los tiempos deben ampliarse, no para dilatar innecesariamente la discusión de una propuesta de ley, sino para profundizarla, enriquecerla y democratizarla. Pese a todo,

se debe afirmar categóricamente que esta legislatura así lo ha hecho. Es decir, empezó dando los pasos iniciales para consolidar y legitimar esa participación ciudadana en el tiempo.

La tecnología también permite ampliar la información que se produce en la Legislatura. La Asamblea Constituyente de Montecristi fue pionera en ese sentido. La Comisión Legislativa ha seguido ese camino y de esa forma se conoce en su totalidad lo que se discute y el contenido del debate al interior de la legislatura. De esta forma se ha transparentado aun más la Función Legislativa. Algo difícil de imaginar en los días de los anteriores congresos, no por falta de tecnología sino de voluntad política.

La integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El funcionamiento de la Comisión Legislativa y de Fiscalización marca la pauta para un nuevo accionar de la legislatura, en el marco de la nueva Constitución. Uno de los temas centrales de la reforma política fue el diseño de mecanismos para democratizar la integración de los organismos de control.

Con ese reto por delante la Comisión Legislativa decidió en un primer momento que era el Consejo Nacional Electoral quién debía llevar adelante el concurso para la integración del Consejo de Participación



“
Los tiempos deben ampliarse, no para dilatar innecesariamente la discusión de una propuesta de ley, sino para profundizarla, enriquecerla y democratizarla.”

Ciudadana y Control Social. La intención de esta decisión fue la de no generar sospecha alguna sobre la designación de los miembros de ese ente. Los medios de comunicación haciéndose eco de algunos de las críticas de la oposición, empezaron a sostener que quienes iban a integrar el Consejo, con seguridad iban a ser de Movimiento País.

Desde mi perspectiva, aquella decisión fue un error. Puesto que la responsabilidad política no es delegable una vez que constitucionalmente ya fue delegada. Ese fue el aprendizaje, más aun cuando el proceso de selección y designación regresó otra vez a la Comisión, por intermedio de un pronunciamiento de la Corte Constitucional. Quizá este ejemplo nos permite ver con perspectiva la trascendencia de contar con una legislatura que asuma sus compromisos constitucionales y su responsabilidad política, incluso con los costos que dicho ejercicio puede traer.

Más allá de las críticas y de ciertas declaraciones de personajes que por su dilatada vida pública se sentían predestinados a ejercer el cargo de vocales del Consejo, el concurso fue un intento de transparentar los procesos de integración de los órganos de control. Los problemas se dieron por tratar de compatibilizar un proceso de selección a través de requisitos y evaluaciones (la meritocracia), con la necesidad política de integrar un Consejo de Participación y Control Social que represente un espacio de poder ciudadano distinto, alternativo. Como Comisión Legislativa se puso énfasis en el proceso formal y en un momento –por la necesidad de cumplir con los plazos constitucionales y enviar un mensaje de transparencia a la opinión pública– no se encontró una salida idónea para lograr una convergencia entre los objetivos señalados arriba. Pese a ello, una vez que el proceso culminó se vio que su integración

respondió y posibilitó espacios de participación a sectores tradicionalmente excluidos de esos cargos. Adicionalmente se tomaron decisiones importantes: garantizar la paridad en la representación, lograr presencia de pueblos indígenas y afroecuatorianos, y reconocer la experiencia organizativa social y no partidista en su integración.

¿Qué pasó con la fiscalización?

La Comisión Legislativa estableció plazos y procedimientos para que la fiscalización se lleve a cabo. Uno de esos, el término de cinco días para que las distintas instancias del sector público remitan información a la Legislatura, fue el que más inconvenientes causó. Con un poco de ironía cabe decir que “las mentes lúcidas y los corazones ardientes” nos llevaron a establecer en cinco días el término improrrogable para que las autoridades remitan esa información, con consecuencia de destitución sino no lo hacían.

Como era de esperarse, la reacción de la oposición no se hizo esperar. Los pedidos de información –en algunos casos innumerables cajas con copias y copias de documentos– paralizaron algunos ministerios. No había que ser muy lúcidos para darnos cuenta que en un afán de transparentar y agilizar los procesos de información resbalamos en nuestras buenas intenciones.

En ese sentido, cometimos un error político al poner un plazo tan corto con consecuencia de destitución, pues dimos pauta a generar una causal de destitución de un funcionario, sin que medie un proceso para el efecto: la no entrega de información. Como respuesta al error, la Comisión procedió a reformar el

mandato 23, estableciendo un proceso y ampliando el término para que la información pueda ser entregada. Así se intentó racionalizar el pedido de información, para que no sea utilizado como una estrategia de bloqueo por parte de la oposición, y a su vez no exima al funcionario de entregar la misma.


Por otro lado –algo que nunca fue comprendido por los medios de comunicación– la fiscalización puede iniciar su acción sin ningún inconveniente si es que el peticionario recoge las firmas necesarias para el efecto. No tiene que mediar ningún requisito adicional que no sea el pedido sustentado con las firmas de assembleístas que apoyan la solicitud. Y aunque suene paradójico, los pedidos de enjuiciamiento político a ministros del actual régimen que han sido desechados, lo fueron por errores de forma e incumplimientos en los requisitos. Dicho de otra forma, fallas cometidas por los propios interesados en impulsar estos procesos.

Por otro lado, Movimiento País con un profundo criterio de responsabilidad política, no ha permitido que se detenga el trabajo legislativo, desde una estrategia de la posición de utilizar una supuesta fiscalización con esos fines y con objetivos meramente electorales.

A manera de conclusión

La Comisión Legislativa y de Fiscalización ha tenido en sus manos una responsabilidad inmensa: demostrar al país que la legislatura puede llevar adelante una discusión democrática y transparente sobre la ley. El reto se ha cumplido pese a los inconvenientes, los cuales en gran medida han sido descritos en este texto.

Quizá uno de los mayores inconvenientes ha sido el de no contar con una comunicación fluida con la opinión pública. De una parte, es necesario generar mejor y más variada información sobre el trabajo legislativo; y de otra, es necesario que los medios de comunicación den una cobertura distinta a la tradicional forma de cubrir el hecho noticioso legislativo. El funcionamiento de la Comisión ha marcado una diferencia con el pasado. Por un lado, ha transparentado la discusión de la ley, ha generado espacios de participación ciudadana, ha abierto sus puertas a la veeduría ciudadana, mantiene un ágil sistema de información a través del internet y ha asumido de la mejor manera posible sus obligaciones constitucionales, pese a los tiempos cortos y las exigencias del cumplimiento de los famosos “plazos fatales” en la elaboración de las leyes.

Por otro lado, más allá de los argumentos propios de la lucha política, la oposición sabe que la mayoría de Movimiento País democráticamente ha discutido y dialogado con miras a lograr convergencias alrededor de las propuestas legislativas. Que adicionalmente, con “paciencia franciscana” ha sabido superar los embates de discursos ardientes y ofensivos frente a las cámaras y los micrófonos, en aras de cumplir la tarea legislativa, que sigue siendo y será el propósito fundamental de una legislatura. 

“ **Se tomaron decisiones importantes: garantizar la paridad en la representación, lograr presencia de pueblos indígenas y afroecuatorianos, y reconocer la experiencia organizativa social y no partidista en su integración.** ”

El Informe Latinobarómetro es un estudio regional de opinión pública, que permite una lectura comparativa de los resultados por país en relación con otros países y con las medias regionales. A continuación presentamos los datos de 2008 que el reporte consigna en su versión de conocimiento amplio para el caso del Ecuador.¹

Asuntos internacionales Mientras el individuo latinoamericano medio ha subido su interés en temas internacionales en los últimos años,² el 45% de personas ecuatorianas tienen interés sobre esos asuntos. El 55% de los ecuatorianos manifestaron “no tener interés” en los asuntos internacionales, lo que contrasta con el 53% de los latinoamericanos que manifestaron tener “mucho interés” y “algo de interés” en esos temas. El promedio ecuatoriano casi corresponde al latinoamericano de 2004. En este indicador el país se muestra aun resistiendo a la internacionalización, lo que forma una base para poner en escena nacionalismos de “antiguo corte”.

Los Estados Unidos La opinión de los ecuatorianos acerca de Estados Unidos (sumadas las respuestas “muy buena” y “buena”) es el 59%, apenas superior a la media latinoamericana (58%). La más pronunciada opinión de “mala” y “muy mala” corresponde a Argentina (68%), Uruguay (60%), Venezuela (59%) y Bolivia (55%). Se desprende que, en este plano de la opinión pública, no existe una especial oposición de los ecuatorianos hacia Estados Unidos.

En la región, el país con opinión más favorable a los Estados Unidos es República Dominicana (88%), probablemente como consecuencia de la consistente migración dominicana a Estados Unidos, y pese a la invasión de este país a República Dominicana (1965). Esta aparente paradoja refleja, sin embargo, el manejo de la política exterior norteamericana hacia ese país. Conviene destacar que a lo largo del presente siglo, la opinión media de los latinoamericanos ha descendido del 68% (2000) al 58% (2008) de opiniones favorables con oscilaciones temporales.

¹ Informe 2008, Corporación Latinobarómetro, noviembre, 2008, Santiago de Chile, en: www.latinobarometro.org

² En el año 2004 el 44% de personas consultadas manifestaron mucho interés en los asuntos internacionales contra el 53% en el 2008.

Ecuador en el informe 2008 de Latinobarómetro

Victimización Respecto a la victimización por delitos (*el interrogado o un pariente ha sido víctima de un delito en el último año*), el promedio regional es 33%, en el que se ubica Ecuador junto con Bolivia y Costa Rica. En los extremos están, por un lado, Venezuela (53%) y México (42%); y, por otro lado, Panamá (12%) y República Dominicana (25%). Esto quiere decir que la situación ecuatoriana en este indicador está en el promedio de la región, lo que no indica si ha mejorado o empeorado.

Desempleo La preocupación por el desempleo ha cambiado radicalmente en la región. Si en 2002 ésta alcanzaba a 76% (*manifestaciones de preocupación y mucha preocupación*), en 2008 ha caído al 40%. Respecto de este promedio, la preocupación en Ecuador es incluso inferior y alcanza al 38%, siendo Uruguay (24%) y Argentina (26%) los menos preocupados al respecto, y Venezuela (53%) y El Salvador (48%) los más preocupados. Es necesario tomar precaución en especial en relación con esta cifra, pues no refleja al ascenso de la crisis económica, cuyas repercusiones llegan aún lentamente a la región y a Ecuador en particular. Sin embargo, reflejando la coyuntura interna, el Ecuador (91%) está alrededor del promedio regional (92%) de preocupación extrema y media acerca de la situación económica familiar afectada por el alza de precios de los alimentos.

Previsiones El optimismo de los ecuatorianos acerca de las previsiones económicas para el país en el año 2009 (*“mucho mejor” y “mejor”*) suman el 44% (promedio latinoamericano 38%). En la parte superior de la escala están Paraguay (78%), Brasil (61%), Colombia (51%), Venezuela (49%) y Uruguay (45%). Previsiones iguales –medidas desde el punto de vista personal– también se reflejan en la media regional de 46% porcentaje igual al manifestado por los ecuatorianos. En los dos casos, la opinión de los ecuatorianos es refleja y es arrastrada por la alta opinión favorable y la credibilidad del Presidente de la República, situación que también se asimila a los países de la parte alta de la escala.

Bancos La “poca” o “ninguna” confianza de los ecuatorianos acerca de los bancos (31%) sigue siendo una de las más bajas de América Latina (promedio 44%), como producto de la crisis del fin de siglo en el Ecuador, que culminó en un costoso y rechazado “salvataje bancario” y en un deterioro del ahorro de amplios sectores de la población.

Sin embargo, la desconfianza en los bancos no necesariamente arrastra a la empresa privada ecuatoriana que logra el 36% dentro de una media regional de 41% de confianza. Como se puede observar, la tendencia de la región es a confiar más en los bancos y menos en la empresa privada. Cabe señalar que al concretar la confianza en los empresarios, en Ecuador el promedio se mantiene (35%), pese a que en América Latina crece (44%). Esta cifra seguramente obedece a los estímulos emitidos por el discurso gubernamental.

Economía de mercado La valoración de la economía de mercado (*acuerdo con su desarrollo*) en Ecuador (55%) es casi la misma que la media de la región (56%), y muy parecida a la de El Salvador, Bolivia y Venezuela (54%). La mayor sorpresa es que Ecuador encabeza la satisfacción (*“mucho más satisfecho” y “satisfecho”*) con los servicios públicos estatales que han sido privatizados (57%), siendo el promedio regional 32%. Probablemente corresponda al bajo grado que alcanzó la privatización en el Ecuador, en un contexto de equilibrio entre los servicios a cargo del Estado y la empresa privada.

Responsabilidad del Estado A continuación se presentan algunos promedios de percepción de la ciudadanía sobre de la responsabilidad del Estado o del mercado en la “resolución de problemas” (en la escala *mientras más cerca de 1 la responsabilidad es del Estado y mientras más cerca del 10 es del mercado*). El promedio regional es 3.9, lo que denota un acento en la responsabilidad estatal, pero que no está extraordinariamente distante del punto de equilibrio (5).

Ecuador se sitúa en el 3.7, apenas inferior a la media, siendo que el rango va de Argentina (3) a Guatemala (4.6). En este sentido, la opinión ciudadana no es de un acentuado estatismo en el servicio público, obviamente, con variaciones, como puede ser el caso del servicio de telefonía, en que el 71% de los latinoamericanos piensan que debe estar en manos del Estado, frente al 74% de ecuatorianos que piensan lo mismo. La situación se invierte en el caso de las pensiones, en que la situación de la seguridad social en Ecuador lleva al 76% a pensar que debe estar en manos del Estado, siendo que el promedio regional es 82%. En el extremo superior se encuentran Chile, Uruguay y Argentina con el 90%, que arrastran al conjunto de los países de la región, en la que en 2005, el 68% pensaban que las pensiones son una responsabilidad estatal.

Ley Respecto al papel del Estado en el cumplimiento de la Ley, Ecuador (5.8) y Uruguay (6.4) encabezan la lista cuyo promedio regional es 5.2, siendo que de 5 (promedio en la región) hacia abajo expresa el grado en que el Estado no logra el cumplimiento de la ley.

Satisfacción con los servicios básicos Como se puede observar en la tabla, en Ecuador la "satisfacción media" con el funcionamiento público sube en el primer año de gobierno de Rafael Correa en un 5%, mientras que la "satisfacción alta" sube también en el mismo porcentaje durante el segundo año de su administración, lo que, en suma, plantea que la "satisfacción baja" o insatisfacción plena disminuye en un 10% en los dos años iniciales del gobierno de Correa. Este panorama

es inédito en Ecuador. Seguramente está influenciado por una sensación de igualdad - inclusión y de cumplimiento de las promesas electorales mediante subsidios y obra pública.

Funcionarios públicos y corrupción

Las tres cuartas partes de ecuatorianos (74.5%) creen que los funcionarios públicos son corruptos, en relación con una media regional de 68,6% y un mínimo de Uruguay de 45,6%. También creen que los políticos son más corruptos que el resto de la sociedad (61%). La media regional en este tema es 54%.

Acerca del conocimiento de actos de corrupción, los ecuatorianos son los que menos "han oído" de actos de corrupción (6%) (la media regional es 15%) y que el progreso es sustantivo. Las categorías "mucho" y "algo" en relación al reconocimiento de reducción de la corrupción alcanzan al 49% (media regional de 38%, que ha subido 12% en los últimos 4 años) junto con Uruguay (58%) y Colombia (59%). Sin embargo, la percepción de probabilidad de soborno a la Policía es en Ecuador de 47% –por sobre la media regional de 44%– y de soborno a un juez es de 29% –notablemente inferior al 38% promedio latinoamericano–.

Violencia El índice de percepción de violencia en el Ecuador es bajo (4.6) y similar a Uruguay (4) siendo la media regional 5.6.

Discriminación La percepción de mayor discriminación a los pobres en el Ecuador y en Bolivia es de 25, siendo que la media regional es de 31, en aumento durante este siglo. Estos dos países se separan al medir la discriminación a los indígenas, siendo que Bolivia se ubica en el primer lugar (40) y Ecuador en el sexto (17), con relación a una media regional de 11. Sin embargo, al afinar criterios de discriminación racial en situaciones de violencia, Ecuador (48) y Bolivia (42) se vuelven a juntar y ocupan, luego de Argentina (56) y de Brasil (59) los primeros puestos de la región (la media es 30).

Ideologías Ecuador ocupa el segundo lugar de los países menos identificados con una ideología política (33%) (la media regional es de 19%), luego de Guatemala y Paraguay (32%), proceso de desideologización constante, con eventuales ascensos en la región. Más de un tercio de ecuatorianos se identifica con una posición de centro (36%), siendo inferior solamente en Nicaragua (28%),

lo que es un signo de polarización política (la media de la región es 42%). El Ecuador se iguala con la región en el 17%, siendo que el 15% se identifica con la derecha, cuya media regional es 22%.

Democracia y Partidos Políticos Los ecuatorianos se dividen en dos mitades exactas respecto al apoyo o rechazo a la indiferencia ("no importa") acerca de la existencia de un gobierno democrático o no democrático que resuelva los problemas económicos. No obstante, cuando se les pregunta si puede haber democracia sin Congreso, Ecuador ocupa el primer lugar de la región cuando el 58% opina que sí puede haber (la media regional es de 43%). Igual es el caso de partidos políticos (61%) (la media regional es de 44%). Apenas el 18% de los ecuatorianos evalúa el trabajo de los partidos como "bien" o "muy bien" (la media regional es de 30%). La confianza a los partidos desciende a 15%, debiendo destacarse la cercanía con Argentina (14%), Bolivia (12%) y Perú (11%), los últimos de la escala cuya media es de 21%.

Los indicadores antes citados muestran la base de opinión de la sociedad que llevó a deconstrucción de instituciones básicas de la democracia como el Congreso y a la experimentación con instituciones tales como el Quinto Poder del Estado.

Aprobación del gobierno La aprobación al gobierno de Rafael Correa es del 66% por detrás de Colombia (75%), Brasil (79%) y Paraguay (86%) (la media latinoamericana es de 52%). La confianza disminuye en el Ecuador a 52%, tanto como lo hace en la media regional que también desciende a 44%.



	Satisfacción Alta			Satisfacción Media			Satisfacción Baja		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Ecuador	27	26	31	15	20	20	58	54	49
Región	27	25	26	24	25	25	49	50	48

Los círculos políticos y académicos, todos, señalan que la malhadada alianza del Movimiento Pachakutik PK con Lucio Gutiérrez PSP, es el inicio del fin de la CONAIE, por lo tanto ahora ya no es un sujeto político activo. Todos estos intelectuales se olvidan que la realidad es más amplia que sus oficinas, para ellos

la derrota del TLC por parte del movimiento indígena y otras organizaciones populares, marcó el real inicio de la descalabro del neoliberalismo, que permitiera abrir el actual periodo que estamos viviendo.

También se olvidan mencionar que todos los mentalizadores y usufructuarios de la alianza PK-PSP ahora son prominentes funcionarios del gobierno. Mientras no se tomen en cuenta todos los hechos ocurridos, no podremos superar prejuicios que perjudican a todos.

El movimiento indígena, en coherencia con su carácter de movimiento social de izquierda anticapitalista¹ se plantea impulsar en este periodo de cambios la derrota definitiva del capitalismo y del neoliberalismo y sentar las bases de los cambios más profundos por los que la mayoría de los y las ecuatorianas hemos luchado

de enero: retos y perspectivas

1 Proyecto Político de la CONAIE. 2007. Pág. 16

históricamente; que, desde nuestra perspectiva, es el Estado Plurinacional. Bajo estos principios y objetivos hemos actuado durante el periodo constituyente, tanto fuera como dentro de la Asamblea Constituyente. Si bien la nueva Constitución no recoge muchas de las propuestas construidas por varios sectores sociales, entre ellos el movimiento indígena, el reconocimiento de la plurinacionalidad e interculturalidad, en la dimensión que está, el Sumak Kawsay –Buen Vivir– como instrumento que garanticen y viabilicen parte de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales en el nuevo Estado, son razones suficientes para su aprobación: argumento con que el movimiento indígena promovió e impulsó el SI en el referéndum.

Aprobada la nueva Constitución y fuertemente derrotada la derecha, veíamos el momento propicio para impulsar la construcción de los instrumentos jurídico-institucionales para hacer viable y cumplir con las disposiciones y derechos constitucionales. Lo más urgente era –es– desmontar las privatizaciones más nefastas realizadas por los oprobiosos gobiernos neoliberales. Desde esta perspectiva lo más prioritario era discutir el nuevo marco jurídico de aguas, de tierras territorios y reforma agraria, y de soberanía alimentaria, pero el gobierno decidió poner énfasis y urgencia en la ley de minería.

Desde el inicio del debate de la ley minera el gobierno defendía su propuesta en dos puntos: que dada la crisis internacional esos recursos son los que necesitamos para financiar el desarrollo del país, que actualmente existe suficiente tecnología para minimizar daños ecológicos; lo demás era pura verbosidad tendiente a descalificar y denigrar a quienes se opusieran.

Del lado del movimiento indígena, iniciamos apoyando la resistencia de las comunidades afectadas por la explotación minera existente y de las que iniciaban sus actividades. En ninguno de los casos que tenemos en el Ecuador se evidencian la tan mentada “tecnología de punta”, ni los beneficios económicos para el Estado; menos aún para las comunidades locales. Los daños ambientales, socioculturales y económicos son muy graves. Luego avanzamos

a la elaboración de propuestas y observaciones al proyecto gubernamental. Pero el gobierno no dio pruebas reales de querer dialogar con otros sectores que no fueran sus obsecuentes partidarios. Decía haber recogido las observaciones “racionales”, pero un ejemplo de cómo recogió esas observaciones lo encontramos cuando se refiere a las prohibiciones de otorgar concesiones en áreas protegidas, que, “excepcionalmente”, si se concederían. El recurso de la excepcionalidad en materia minera fue utilizado por primera vez por la dictadura pinochetista en Chile.

Ante la nula respuesta por parte del gobierno a las propuestas, observaciones; motivados por los agravios y humillaciones provenientes del presidente Correa, las organizaciones de base fueron avanzando a la toma de una medida de hecho, contando con la experiencia de la masiva movilización realizada el 19 de noviembre del año pasado. Luego de varias asambleas se definió la movilización general de un solo día; el 20 de enero.

Los objetivos de la movilización fueron: denunciar ante los ecuatorianos que la ley de minería presentado por el gobierno no cumple con los objetivos de superar las privatizaciones de los recursos naturales realizadas por el neoliberalismo; demostrar al gobierno que nuestras propuestas si cuentan con respaldo social; y, reclamar al presidente Correa respeto a los pueblos y nacionalidades indígenas y a las comunidades afectadas por la minería.

Pese a la vulgar –y poco honrada– propaganda gubernamental, emitida en todos los medios de comunicación del país, cuyo objetivo no era contrarrestar los argumentos del paro, sino ofender y deslegitimar a los dirigentes de las organizaciones, la medida se cumplió dentro de las expectativas. Se produjeron movilizaciones en todas las provincias que el movimiento indígena cuanta con bases organizadas.

El gobierno ha venido continuamente publicitando la imagen que el tiempo que vivimos es de una “Revolución Ciudadana” y del “Socialismo del Siglo XXI”. Históricamente hemos visto que el socialismo se construye “mandando obedeciendo” a favor de los



¿Será que el problema pueda radica en el concepto de revolución que cada cultura tenemos? Para nosotros –y para muchos– revolución es que los pueblos, la Pacha Mama (naturaleza), vivan juntos; que cada uno, cada comunidad, tenga el derecho de vivir en la tierra donde nació o donde haya elegido vivir.



más necesitados, de los excluidos; pero, en la discusión y aprobación de la ley minera el gobierno ha favorecido a las transnacionales y reprimido y encarcelado a los indígenas, campesinos y comuneros afectados por la minería. En todo este tiempo el gobierno ha enjuiciado a ningún empresario minero responsable de desastrosas contaminaciones de los ríos y fuentes de agua en las provincias de Azuay y Zamora Chinchipe. Seguimos con un Mandato Minero, emitido por la Asamblea Constituyente, no ejecutado.

¿Será que el problema pueda radica en el concepto de revolución que cada cultura tenemos? Para nosotros –y para muchos– revolución es que los pueblos, la Pacha Mama (naturaleza), vivan juntos; que cada uno, cada comunidad, tenga el derecho de vivir en la tierra donde nació o donde haya elegido vivir; que allí donde la gente es orgullosa de sí misma, desarrolle sus capacidades para producir por sí mismos y para la comunidad, alimentándose de lo que produce la tierra trabajada por sus propias manos; ahí donde la diversidad de identidades es una fortaleza y una condición para la igualdad de condiciones. Entonces la revolución no es para gobernar simplemente, sino para que la los pueblos gobiernen.

El 20 de enero además se exigió que se debata en forma democrática y respetuosa el modelo de desarrollo del país; que trate urgente de ley aguas para terminar con las privatizaciones, por la democracia y la vida. En lugar de una respuesta “civilizada”, varios de los ministros atacaron con mucha violencia al movimiento indígena, tachándonos de “criminales”, “canallas” e inclusive de estar aliados con la derecha.

La respuesta gubernamental a la movilización del 20 de enero es la que misma que parece convertirse en costumbre de este régimen: intransigente con los sectores populares y transaccional con los empresarios. Sin ninguna modificación aprobó la ley minera; pero, a renglón seguido, se vio obligado a cambiar de estrategia política y publicitaria respecto del tratamiento de la ley de soberanía alimentaria; según voces provenientes de Carondelet, no querían sufrir otro desgaste parecido al trámite del tema minero, ni soportar otra movilización como la del 20 de enero.

Después del 20 de enero el proceso del movimiento indígena ve la necesidad de fortalecer la unidad interna; de profundizar sus propuestas y ampliar las alianzas sociales y políticas. Seguir enfrentando y denunciando las incoherencias e inconsistencias de las políticas de la “Revolución Ciudadana”, a quien le asusta la posibilidad de un ejercicio autónomo y propositivo del poder por parte de los pueblos.

Por parte del gobierno, a partir del 20 de enero aumentaron los atropellos a las nacionalidades indígenas, mediante la abolición de los derechos ganados con la lucha y esfuerzo de sus organizaciones.

Los espacios de poder por cierto, no fueron una graciosa concesión del estado, ni de los gobernantes; tampoco se consiguieron en un siglo o veinte años de luchas; este ejercicio del poder por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas a través de espacios de ejercicio propio, comenzó a gestarse allá lejos en la historia, apenas terminó la ejecución de Atawalpa, continuó en la época de los hacendados.

Aprendimos a leer y escribir con la letra de los conquistadores para romper esa misma dominación.

Yasuní: dejar el crudo en tierra

Esperanza Martínez

La iniciativa Yasuní –presentada por Alberto Acosta cuando fue Ministro de Energía y Minas en los primeros tiempos del gobierno de Rafael Correa– recogió las propuestas de varias personas, movimientos y organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana y fue asumida por el Presidente de la República, Rafael Correa, en la sesión del Directorio de Petroecuador, el 30 de marzo de 2007. De esta

manera, Rafael Correa congeló las pretensiones de Petroecuador de empezar inmediatamente el proceso de licitación para la extracción del crudo del campo Ishpingo-Tambococho-Tiputini (ITT).

En esa ocasión el pronunciamiento del Ministerio de Energía fue muy claro:

“Se aceptó como primera opción la de dejar el crudo represado en tierra, a fin de no afectar un área de extraordinaria biodiversidad y no poner en riesgo la existencia de varios pueblos en aislamiento voluntario o pueblos no contactados. Esta medida será considerada siempre y cuando la comunidad internacional entregue al menos la mitad de los recursos que se generarían si se opta por la explotación del petróleo, recursos que requiere la economía ecuatoriana para su desarrollo”.

De esta declaración se deducen dos asuntos: desde la perspectiva presidencial, siempre había una segunda opción: el extraer el petróleo. Los objetivos de conservación de la biodiversidad de Yasuní y de respeto al territorio de los pueblos en aislamiento voluntario se garantizaban en la medida en que se obtuviese una compensación internacional estimada entonces en 350 millones de dólares. Adicionalmente, el dejar el crudo en el subsuelo suponía concentrar en esa opción los esfuerzos prioritarios y, sobre todo, ser coherente con ella.

es un reto a la coherencia

Esperanza Martínez— Bióloga, Maestría en Auditorías Ambientales en Aberystwyth, Gales. Miembro de Acción Ecológica y coordinadora de la Campaña Amazonía por la Vida. Trabaja en la red internacional Oilwatch, que da seguimiento a temas petroleros en países tropicales.

Un reto con implicaciones éticas

Mantener bajo tierra el crudo del campo ITT tiene importantes implicaciones éticas imposibles de cuantificar en términos monetarios. En primer lugar, evitaría la extinción del pueblo Waorani, cuya subsistencia se ha basado en actividades de caza, recolección y agricultura itinerante. Sin embargo, la explotación de los bosques y la actividad petrolera han afectado irreversiblemente a la mayor parte de esa población. Los Tagaeri y los Taromenane, pertenecientes a esa cultura, han optado por el aislamiento voluntario y sobreviven en la zona intangible al sur del Parque Yasuní.

De otra parte, la propuesta evitaría la emisión de 407 millones de toneladas métricas de CO₂. Más todavía, obviaría los efectos de la deforestación y contaminación causada por la explotación petrolera, lo que acarrearía la afectación de un ecosistema declarado Parque Nacional en 1979, y considerado a partir de 1989 Reserva Mundial de la Biosfera, por la UNESCO. Las reservas del ITT se encuentran debajo de una de las áreas de mayor biodiversidad del planeta, que alberga a no menos de 165 especies de mamíferos, 110 de anfibios, 72 de reptiles, 630 de aves, 1130 de árboles y 280 de lianas, sin contar con innumerables especies de invertebrados todavía no estudiados.

Las reservas del ITT alcanzan de acuerdo con las últimas estimaciones, 846 millones de barriles recuperables de crudo pesado (14.7° API) que se explotarían durante unos 13 años, a razón de 107 mil barriles diarios, a partir del quinto año, a menos que se aplique la recuperación temprana, y luego de que hubiese culminado satisfactoriamente un proceso de licitación petrolera.

A los dos años de presentada la propuesta, es necesario evaluar lo que ha pasado con esta iniciativa. Con el Decreto 1579 del 5 de febrero de 2009, se abre un plazo indefinido para lograr la compensación demandada y se encarga al Ministerio de Relaciones Exteriores la continuidad de las acciones. A la cabeza de esa cartera de Estado se halla ahora Fander Falconí, que conoce y comprende la propuesta y que ha mantenido públicamente su compromiso con la

iniciativa. Esto sin duda abre un importante espacio para la viabilidad y recuperación de la iniciativa original.

Sin embargo, es necesario dar una mirada de conjunto y analizar cuál ha sido el apoyo político, la claridad de las acciones desplegadas y la estrategia de acción, en relación con el Yasuní - ITT.

Una de cal y otra de arena en la acción gubernamental

Luego de la toma de posición del Presidente Correa en el referido Directorio de Petroecuador, hay dos hitos importantes a favor de la propuesta ambientalista: la presentación por el mismo Correa, de la Política de Protección a los Pueblos en Aislamiento Voluntario, en abril de 2007, y la exposición oficial de la Iniciativa ITT en el Palacio Presidencial, también por Correa, en junio de aquel año. La opción de no explotar el crudo del ITT ha sido –además– parte destacada del discurso del Presidente en el exterior, tanto cuando se conformó la UNASUR, como en las Naciones Unidas, en la Cumbre de Presidentes en Caracas, en la OPEP y en el reciente Foro Social Mundial. Esta iniciativa le ha traído al Presidente múltiples reconocimientos a nivel internacional, y sonoras ovaciones en varias ocasiones.

Sin embargo, en un ejercicio que raya con la esquizofrenia, cada uno de los pasos dados en dirección a salvar el Yasuní, ha estado acompañado de otras señales de igual fuerza, en apoyo a la opción petrolera... Aquí podemos destacar la firma del memorando de entendimiento para explotar el ITT con las empresas estatales PETROBRAS (Brasil), SINOPEC (China) y ENAP (Chile), el mismo mes de marzo de 2007, así como la licencia ambiental otorgada a Petrobrás para entrar al Bloque 31, vecino del Bloque ITT, las propuestas presidenciales en China e Irán para negociar los campos petroleros ligados al ITT, los reiterados anuncios de que ya se iniciarían las actividades de exploración y –por cierto– la permanente descalificación a los grupos ecologistas que son los más entusiastas con la propuesta.



En un ejercicio que raya con la esquizofrenia, cada uno de los pasos dados en dirección a salvar el Yasuní, ha estado acompañado de otras señales de igual fuerza, en apoyo a la opción petrolera...

El peregrinaje de la propuesta

La opción de no-explotación del crudo ha tenido –por decir lo menos– un deambular errático. Del Ministerio de Energía y Minas, en donde se fraguó esta iniciativa, pasó a la Vicepresidencia de la República. En poco tiempo migró de allí a la Cancillería. A momentos parecía que era “una papa caliente” que nadie quería tenerla en sus manos. Sin embargo, aunque en el Ministerio de Relaciones Exteriores parecería haber adquirido una mayor institucionalidad, desde la perspectiva conceptual la propuesta sufrió una profunda metamorfosis. Esto aumentó la confusión entre quienes tenían interés por defender la vida en el ITT.

En esa instancia se ligó la iniciativa a un sistema de canje de deuda que era al mismo tiempo una forma de endeudamiento externo; luego, se la vinculó con la propuesta de emisión de bonos de carbono y más adelante a la emisión de unos bonos que deberían ser aceptados como “bonos de carbono” a pesar de no serlo. Su consistencia estaba, por decir lo menos, enredada en las contradicciones conceptuales de una propuesta confusa: por una parte, es crítica con los mecanismos de mercado de Kyoto y por otra, se enmarca dentro de ellos... Esta falta de definición no ha permitido hasta ahora disponer de un mecanismo claro para captar los recursos financieros ofrecidos desde hace rato. A esto se suma la ambigüedad del accionar presidencial.

La viabilidad de la opción de no-explotación del crudo depende de las garantías que se ofrezca a quienes quieran hacer donaciones, de asegurar el uso eficiente y correcto del dinero que se recaude, y de garantizar la intangibilidad de las reservas petroleras una vez cristalizado el proyecto. Hasta ahora no hay un certificado que respalde las donaciones.

En el proyecto pesa por igual la falta de diálogo con la sociedad civil ecuatoriana e internacional, que deberían ser los pilares más sólidos de esta iniciativa verdaderamente revolucionaria.

La opción de explotar el petróleo del Bloque ITT

Por el contrario, la opción de explotar el petróleo del ITT ha avanzado. Primero se pensó en entregar el campo a Petrobrás. Al respecto, recordemos que el Bloque 31 era un proyecto clave para el ITT, por eso los empresarios brasileños insistieron tanto en la licencia ambiental del Bloque 31. Con su mira en el crudo del ITT, estos empresarios consolidaron el Bloque 117 en el Perú¹ y establecieron un convenio para la evaluación técnica con PLUSPETRO en seis bloques a lo largo del río Marañón.² Incluso hubo la firma del memorando de entendimiento mencionado anteriormente. Sin embargo, Petrobrás cambió de prioridades, tanto por la crisis económica mundial, como por el descubrimiento del yacimiento PRESAL, un inmenso depósito de petróleo en aguas profundas brasileñas.

En respuesta, PETROECUADOR centró sus esfuerzos en generar el interés de otras empresas. Se consolidó la posibilidad de una producción temprana, evitando que se maneje al ITT como un bloque aislado, y buscando “sinergias” que aprovechen la infraestructura existente en el Bloque 15 de PETROAMAZONAS. Para poder mover el crudo pesado del Bloque ITT se encontró una fuente de crudo liviano en el campo

¹ El Bloque 117 del Perú fue suscrito el 2006. Afecta la reserva natural Guepi y limita con la frontera ecuatoriana.

² Las empresas PETROBRAS y PLUSPETRO suscribieron la participación cada una del 50% en 6 áreas, del área XXVI a la XXI, con 5.7 millones de hectáreas.



La iniciativa de salvar el Yasuní carece de futuro si no se dan pasos afirmativos dentro del país para ir superando el modelo extractivista que sigue vigente, y si la misma iniciativa no forma parte de una agresiva política exterior del gobierno ecuatoriano.

Pañacocha.³ Eso explicaría la decisión oficial de entrar –a cualquier costo– en Pañacocha a pesar del rechazo de la población.

En el Directorio de Petroecuador (20 de noviembre de 2008) el Presidente Correa acogió una propuesta técnica y señaló que se podría quitarle “una T” al proyecto ITT, para arrancar, al menos en una parte del campo con la explotación temprana de petróleo. La propuesta de no explotar el crudo quedaría así reducida a Ishpingo y Tambococha. De ese modo se crearon las condiciones para empezar la explotación petrolera en cualquier momento.

Pero la historia continua y a la aprobación de la nueva Ley Minera que consagra la continuidad del modelo extractivista correspondía una medida fuerte, bajo la lógica del gobierno, de “una de cal y otra de arena”. Esta medida llegó al prorrogarse de modo indefinido el plazo de la iniciativa ITT.

La propuesta vigente

A pesar de las señales oficiales contradictorias, de las sorpresas y las decepciones, la propuesta de mantener el crudo en el subsuelo del Yasuní tiene una fuerza gigantesca. Los **qué, quién y por qué** de esta causa han mantenido viva la opción de no sacar el petróleo del Yasuní, lo que se explica por varias razones:

1. Diversas voces que dieron y dan credibilidad a la propuesta, como la del propio ex ministro Alberto Acosta, quien tanto en su calidad de titular de esa cartera, como en la de Presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi, se mantuvo como un vocero calificado de la causa. Así también, la voz de varios funcionarios gubernamentales que se han empeñado en mantener vigente las expectativas a pesar de las señales contradictorias de la Presidencia.

2. La nueva Constitución establece una serie de restricciones a la opción petrolera. Ya no es posible hacer operaciones sin contar antes con una aceptación de la Asamblea Nacional (ex Congreso) y eventualmente del conjunto de la sociedad a través de una consulta popular (Artículo 407 de la Constitución). En la Carta Política queda explícitamente establecido que el afectar el territorio de los pueblos en aislamiento voluntario puede configurar el delito de genocidio. (Artículo 57). Estos pueblos cuentan ya con medidas cautelares otorgadas el 10 de mayo de 2006, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3. Gracias a la Campaña Amazonía por la Vida y con el lema El Yasuní depende de ti... la sociedad civil ha ido posicionado un sentido de pertenencia, de fascinación y de responsabilidad frente al Yasuní.

4. El impacto de la caída de los precios del petróleo provocada por la crisis financiera internacional. El valor presente neto de la renta esperada para el Estado ecuatoriano por la explotación del Campo ITT ha declinado de 11 mil millones de dólares (847 millones anuales)⁴ a 1290 millones de dólares (99 millones anuales), a consecuencia de un precio del barril de crudo WTI (mucho menos pesado que el del ITT) de 41 dólares.⁵

De otra parte, crece en el país un creciente cuestionamiento al modelo extractivista y a lo que se denomina “desarrollismo senil”. Las pasadas movilizaciones indígenas, más que una simple protesta en contra de la Ley de Minería, fueron expresiones en tal sentido. Los habitantes del Ecuador conocemos los daños provocados por las operaciones petroleras durante los últimos 35 años. Estos daños –llamados con el eufemismo de “pasivos ambientales”– demontan el discurso de “la gran oportunidad”. Del juicio contra la Chevron - Texaco no solo tenemos las imágenes y testimonios de lo desastroso de esas operaciones petroleras, sino que hoy sabemos el alto costo de la reparación, calculada en 27 mil millones

de dólares, es decir, 9 veces más de lo demandado por el Presidente Correa como compensación para no explotar el Yasuní.⁶

Aunque las posiciones contradictorias golpearon a la iniciativa ITT a escala internacional, se ha logrado posiciones favorables de varios parlamentos, particularmente del Parlamento Alemán, y de varias organizaciones de la sociedad civil. Sobre todo hay parlamentarios de diferentes países que han expresado su entusiasmo a favor de proteger el Yasuní, y esperan que el gobierno del Ecuador determine los procedimientos para poder cristalizar su apoyo.

En este punto es bueno constatar que esta iniciativa tuvo eco en otras regiones petroleras del mundo. Hay varios países trabajando en propuestas similares, buscando ser compensados de alguna forma por no extraer el crudo y contribuir a evitar el calentamiento global. La propuesta de Nigeria⁷ por ejemplo. Tan hondo ha calado esta iniciativa que George Monbiot, conocido analista petrolero, escribió a propósito de la reunión de Cambio Climático de diciembre de 2007 lo siguiente:

“Señoras y señores, ¡tengo la respuesta! ¡Por increíble que parezca, me he topado por casualidad con la única tecnología que nos salvará del cambio climático desenfrenado! Sin patente, sin letra chica, sin cláusulas escondidas. Esta tecnología –una nueva forma radical de capturar y almacenar carbono– ya está causando revuelo entre los científicos. Es barata, es eficiente, y se puede aplicar de inmediato. Se llama... dejar los combustibles fósiles en el subsuelo.”

⁶ El costo es el presentado por el perito de la Corte en 2008, como un estimado de lo que la Chevron debe pagar dentro de la demanda.

⁷ Se calcula que lo que se obtendría de las nuevas operaciones petroleras sería equivalente 156 dólares al año por ciudadano nigeriano, y que quienes no puedan pagarlo por estar debajo de la línea de extrema pobreza podrían ser ayudados por la cooperación internacional.

Repensar el concepto y la estrategia de la propuesta Yasuní

La propuesta Yasuní continuará vigente, tanto por que hay un decreto que así lo establece, como porque ya no es solo una iniciativa ecuatoriana. Sin embargo, es necesario resolver dos temas críticos. Uno, la falta de un concepto claro para cristalizar la propuesta. Y dos, la ausencia de una verdadera estrategia para la acción.

En relación con el primer punto, hay que retomar el camino de la conceptualización política por encima de la relación de mercado. Este es un tema central a la hora de hablar de la consistencia de la propuesta. Es necesario recargar de contenido la iniciativa, recuperar las motivaciones iniciales, dotar de claridad a la propuesta.

El mercado del carbono es un mercado poco fiable y que probablemente terminará desapareciendo, como sucedió con la venta de parcelas en la Luna.⁸ Es imposible que el mercado de carbono pueda extender títulos de propiedad sobre situaciones no verificables, como son las cuotas de carbono y las funciones de la naturaleza. En este tipo de mercantilización se cometen abusos imperdonables, como son el tratar de extender derechos sobre los bosques o declararse arbitrariamente dueños de la atmósfera. El negocio depende de la cantidad de títulos que se colocan en el mercado. Allí también la especulación ha echado raíces. El mercado de créditos de emisiones imposibles de verificar, está saturado. Este sistema de comercio se ha convertido en una burbuja similar a la que motiva la actual crisis económica mundial.

⁸ La llamada Embajada Lunar, de origen norteamericano, fue fundada en 1980 por Dennis Hope, y ofreció al mercado acres de la Luna (0,405 hectárea) a 37 dólares (30 euros).

³ Para sacar 44MBP del Tiputini que tiene 14.7 grados API requerían 35 MBD del Eden Yuturi, 19.8 API, 17 MBP de Pañacocha de 24 grados API de acuerdo con el Estudio de Visualización para el Desarrollo del Bloque ITT (ESPE y NCT, julio, 2008)

⁴ En abril del 2007 se hablaba de una ganancia neta de 700 millones al año.

⁵ Las cifras corresponden al 22 de diciembre de 2008.

Por lo demás, este modelo resulta una farsa. Se renuncia a la justicia. Se premia a quién más contamine. Y se permite que se siga contaminando. Se trata de un negocio sucio, pues en el mercado no rigen normas de solidaridad, ni de responsabilidad. Y es un mal negocio reconocido por muy diferentes sectores:

- Wall Street Journal, en marzo de 2007, afirmó que el comercio de emisiones “dejará ganancias a algunas empresas muy grandes, pero no crean ni por un minuto que esta charada será de alguna utilidad para resolver el calentamiento global”. El comercio de carbono es una “búsqueda de ganancias al viejo estilo... ganar dinero haciendo trampa al proceso de regulación”.
- Newsweek, también en marzo de 2007, afirmó que este mercado “no está funcionando... (y que representa) un camino groseramente ineficiente de reducción de las emisiones en el mundo en desarrollo”. Es un comercio comparable al fraudulento “juego de las tapitas”, que ha transferido “3 mil millones de dólares a algunos de los peores contaminadores de carbono en el mundo en desarrollo”.
- The Guardian, en junio de 2007, opinó: “la verdad sobre Kyoto –ganancias enormes, y un poquito de carbono ahorrado... Abuso e incompetencia en la lucha contra el calentamiento global... La verdad inconveniente sobre la industria de las compensaciones de carbono”.


Cuando en la misma arena internacional se trabajaba por la superación del racismo, hubo hasta quienes apostaron a las medidas de mercado y destinaron fondos al pago por la libertad... desgraciadamente los rescates pagados se convirtieron en incentivos para los mercaderes para elevar la cotización de sus esclavos.

Al igual que la lucha a favor de la igualdad, la lucha a favor de la justicia climática ha empezado. Ya se habla con fuerza y cada vez con menos evasivas, del crimen que supone poner en riesgo la vida del planeta. En cuanto al cambio climático, también está incorporado un concepto de justicia. La justicia

climática implica enfrentar la desigual distribución de los impactos de los desastres del clima, así como de los beneficios económicos generados por el modelo que causa el cambio climático. Los países del Norte han acumulado riquezas económicas a costa de la naturaleza y del empobrecimiento de los pueblos del Sur, quienes son, a su vez, las víctimas del calentamiento global.

La próxima Cumbre de Copenhague (diciembre de 2009) será un nuevo momento de negociaciones, en donde se puede lograr saltos cualitativos trascendentes, dependiendo de la fortaleza y claridad de las propuestas. Ya basta de parches. El mundo requiere soluciones radicales y estructurales. Para esto habrá que llegar con una propuesta consistente que permita dejar el crudo debajo del Yasuní y caminar hacia la justicia climática.

Si bien por un lado hay que discutir nuevamente el concepto básico de la propuesta, por otro lado y simultáneamente, hay que redefinir de modo urgente la estrategia de acción. Hay mucho espacio para desarrollar la propuesta de no explotar el crudo en el subsuelo del Yasuní. Se puede buscar su posicionamiento en las discusiones de Naciones Unidas. Se puede motivar a los diversos fondos de la cooperación internacional. Se puede apelar incluso al sentido común y a la participación de la sociedad civil internacional. Esto implica mucha coherencia dentro y fuera del país. Y para lograrlo no se debe jugar arbitrariamente con las dos opciones: el dejar el crudo en tierra y el explotarlo. Sería intolerable que después de este manejo ambiguo por parte del gobierno ecuatoriano, se pretenda endilgar del fracaso a los potenciales donantes sean o no gubernamentales, y menos aún a los ecologistas...

La iniciativa de salvar el Yasuní carece de futuro si no se dan pasos afirmativos dentro del país para ir superando el modelo extractivista que sigue vigente, y si la misma iniciativa no forma parte de una agresiva política exterior del gobierno ecuatoriano. Se requiere consistencia en la acción dentro y fuera del Ecuador, no solamente discursos presidenciales. 

La efectiva implementación de la participación ciudadana

No cabe duda que uno de los grandes aportes que hace la Constitución que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008 es la Participación Ciudadana, entendida no sólo como una instancia de democratización que se agota en un par de artículos, sino como un eje transversal en el que se inserta todo el texto constitucional.

Es deseable, pues, que la participación integre todos los procesos de debate y deliberación; de toma de decisiones, planificación de presupuestos y rendición de cuentas del sector público, no sólo de los gobiernos seccionales sino también del gobierno nacional.

La conformación del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo, nos deja en este punto un sabor amargo. Cuando confiábamos que la transparencia, la independencia de los procesos, la probidad, la ética, los méritos y la ciudadanía fueran los orientadores de tal proceso de selección, la mayoría de participantes y testigos de tal evento hemos salido con la impresión de que nuevamente se trastocaron los principios por el oportunismo, el interés del poder de turno, el palanqueo, la politiquería y la desvergüenza.

Dar una nueva oportunidad a la participación ciudadana en el contexto de la ley de la materia, así como de la juridicidad que rija al Consejo, es un reto que legitimaría su acción, ya que no su origen.

A continuación, partiendo de un sencillo concepto de participación ciudadana, desarrollaré las instancias de su implementación y aportaré con ideas para la conformación de las leyes y reglamento nombrados.

La participación: deliberación y empoderamiento

A mi modo de ver, dos cuestiones fundamentales integran la discusión sobre participación ciudadana: la deliberación pública y el empoderamiento.

La deliberación pública se entiende como el amplio debate, accesible a todos, sobre los asuntos que son de interés público; o sea, los asuntos que nos competen a todos porque de algún modo nos tocan a todos: ya como interesados, ya como afectados. Este es un primer asunto no tan obvio como parece.

En una sociedad del conocimiento especializado, la tendencia es a dejar que los asuntos sean resueltos por los expertos... y siempre hay expertos para todo, incluso “todólogos”. En este ambiente, un profano o ajeno al conocimiento de los expertos es mal visto. Los asuntos técnicos tienen que ser dejados a los tecnócratas, a los políticos, a los politiqueros; los problemas socioeconómicos a los “cientistas” y así por lo demás. ¿Qué lugar tiene, entonces, el ciudadano? ¿Dónde podrá expresarse el ciudadano? ¿Cuál es el lugar de la deliberación pública?

La respuesta evidentemente es la participación ciudadana. Ésta concentra en sí el derecho a deliberar, no por ser experto sino por el simple hecho de ser ciudadano; por la simple circunstancia de formar parte de lo público y de ser afectado por las decisiones que se toman “en beneficio de todos”. Claro que deliberar es el arte de dar y recibir razones, porque el arte de dar y recibir sinrazones, injusticias, bofetones y violencias se llama guerra.

El arte de deliberar se realiza en condiciones de respeto y acogida a la voz del otro; de consideración y ponderación en lo que se dice, dentro de un intercambio inteligente y divertido de razonamientos, proyectos y experticias para construir la ventaja recíproca de los participantes. En suma, se delibera dentro de un marco ético adecuado, como lo manda el artículo 95 de la Constitución: “La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”.

Rafael González Ballar define la participación como “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.

Importante destacar que la participación no es sólo del ciudadano individual, sino también del colectivo en forma organizada. La participación se orienta a conseguir mejores condiciones de vida individual y colectiva; busca influir sobre quienes tienen poder de decisión y han sido elegidos como mandatarios de un colectivo para su beneficio general y no particular. Es importante destacar que la participación implica diálogo en pluralismo y diversidad y que los temas que ameritan participación son señalados por los mismos ciudadanos y no por una “autoridad competente”. Estos lineamientos deberían tenerse en cuenta a la hora de hacer una ley de participación ciudadana.

La otra cuestión fundamental de la participación ciudadana es el empoderamiento de los procesos de toma de decisión y de los espacios de rendición de cuentas. Este empoderamiento amerita algunas condiciones como accesibilidad, oportunidad y transparencia en la información, reconocimiento legal de veedurías, observatorios, colectivos y otras formas asociativas para la participación, financiamiento adecuado, cuidado y protección de los involucrados, apertura a denuncias y procesos de investigación y educación ciudadana permanente.

El rol del Estado dentro de la perspectiva de democracia participativa, no puede reducirse al clásico rol de autoridad determinante sino que tiene que abrirse al de motivador de propuestas, canalizador de procesos sociales y facilitador de recursos. Un Estado capaz de asumir el empoderamiento de sus ciudadanos.

El empoderamiento ciudadano no debe concentrarse sólo en la proyección de políticas públicas y

rendición de cuentas; debe también extenderse, de acuerdo a la capacidad organizativa y efectiva de los ciudadanos, a la gestión de su espacio territorial, a la determinación del origen y finalidad de sus presupuestos y a su articulación institucional con el Estado nacional.

El Estado participativo reconoce una participación diferenciada por sectores poblacionales, culturas, etnias, género, edad, discapacidad, distribución geográfica y grado de afectación de las decisiones públicas. La diversidad étnica, biológica, geográfica y cultural del país debe reflejarse también en una participación diferenciada, de modo que dé lugar al mayor número de participantes en el mayor número de cuestiones públicas; éste es el ideal de la democracia participativa.

Instancias de participación y control social

Según el artículo 204 de la Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, junto con la Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo y Superintendencias, conforman la Función de Transparencia y Control Social, o el denominado “quinto poder”.

En una democracia, lo propio del poder es su **representatividad**. Los miembros de la Función de Transparencia y Control Social, que en sí es un poder, deben representar a los ciudadanos. Por ello es deseable que los candidatos que se postulan a esta función no se presenten por sí mismos para una representación; sino que sean postulados por organizaciones ciudadanas formales e informales representativas, sin perjuicio de los respectivos concursos de oposición y méritos.

Las autoridades de la Función de Transparencia y Control Social a ser designadas, directamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o indirectamente a través de comisiones ciudadanas de selección, son: Procurador General del Estado y Superintendentes, de sendas ternas propuestas por el Presidente de la República, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado

y Contraloría General del Estado; y, los miembros de: Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.

La selección de los miembros de esta Función debe contar, como lo manda la constitución, con veeduría e impugnación. Las veedurías no pueden, ni deben, ser coartadas por conflictos de intereses; pues la acción de veeduría es, en su más puro sentido, atender al derecho ciudadano a información y participación dentro de los procesos, sin tornarles “químicamente neutros”; es decir, sin negarles derecho a exponer sus simpatías o antipatías, pues para eso está una veeduría. Tal neutralidad si es necesaria en el comité seleccionador para, así, atender sólo a los méritos y normas del concurso, no a sus simpatías o allegados, lo que no ocurrió en la selección del primer Consejo de Participación Ciudadana; es deseable que tal neutralidad sea un distintivo del proceso de elección del Consejo definitivo, de modo que el Consejo llamado a **legitimar** la participación y la lucha contra la corrupción, nazca legitimado por los mismos valores que va a defender: mientras más veeduría pluralista tenga un proceso de selección, mejor será para la legitimación y probidad de las autoridades electas. Esperamos que en la selección del nuevo Consejo, que lo realizará el Consejo Nacional Electoral y ya no una Comisión Legislativa, por esencia política, la **neutralidad**, ese valor propuesto por la Comisión Nolan en 1995 como un valor que debería estar presente en toda función y funcionario públicos, sea realmente respetado.

Las impugnaciones deberían ser resueltas por instancias independientes del comité o comisión seleccionadora. Si la selección va a estar a cargo del Consejo Nacional Electoral, las impugnaciones deberían ser resueltas por el Tribunal Contencioso Electoral, así se aseguraría independencia entre las instancias de resolución de impugnaciones y de elección de autoridades. **Sobra decir, pero queda la duda de que en este proceso pasado se haya hecho, que se seguirá el debido proceso y se protegerán los derechos de los involucrados.**

Otro aspecto a tenerse en cuenta para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social definitivo se relaciona con el artículo 97 de la Constitución que "... reconoce al **voluntariado** de acción social y desarrollo como una forma de participación social".

Tal y como hemos definido aquí la participación ciudadana, se trata de una acción voluntaria que, sin coerción ni rédito o salario, tiende al beneficio colectivo. No se pueden considerar como participación ciudadana trabajos remunerados o negocios, en los que alguien tenga un beneficio pecuniario por interactuar con una comunidad determinada. Acciones libres y voluntarias que trascienden el beneficio particular son las que delimitan el ámbito propio de la participación ciudadana. Así, por ejemplo, en Alemania se reconoce oficialmente el servicio civil voluntario en acciones que van desde la limpieza de las cabinas telefónicas públicas hasta el servicio de voluntarios viales que ayudan a cruzar a los niños las calles rumbo a sus escuelas. Un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debería estar ocupado por personas que voluntariamente entregan su tiempo y dedicación para ocuparse de los asuntos públicos y no por quienes hacen acción social remunerada o peor políticos profesionales. Este punto será un buen criterio de selección para escoger personas auténticamente interesadas por el desarrollo del país y de sus comunidades; será un criterio para distinguirlos de aquellos que buscan un puesto público que les asegure una buena remuneración o figuración política. Quien quiere hacer participación ciudadana busca, más allá del tiempo dedicado a sus labores de subsistencia, tiempo para dedicar a la construcción de un proyecto común compartido. Hoy más que nunca la responsabilidad social, incluso en las empresas, va más allá de la paga por hacerlo; se orienta al compromiso comunitario, a la satisfacción del compartir y del deber cumplido. Ahí un criterio importante para seleccionar gente idónea.

El artículo 100, numeral 5 de la Constitución habla de "...promover la **formación ciudadana** e impulsar procesos de comunicación". Esta formación deberá considerar el nivel formal e informal de educación. En el nivel formal, existen ya propuestas de retomar la formación cívica en el nivel de educación secundaria, materia que puede recoger los contenidos de la participación ciudadana. Estos contenidos abarcarán desde un conocimiento elemental de la realidad nacional hasta una lectura atenta de la Constitución y el comentario de los derechos y deberes en ella contenidos. Conocer el texto fundamental que rige la vida de los ecuatorianos debería ser una primera y urgente tarea dentro de la formación ciudadana. De aquí se dará paso a la formación en el resto de elementos que conforman la participación ciudadana (art. 208): la deliberación pública, los valores, la transparencia, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, las denuncias sobre actos que afecten a la participación o generen corrupción. Retomar la educación cívica, la educación del ciudadano es una tarea urgente para el desarrollo de la República; es una tarea de la que no podemos desentendernos.

En el Ecuador se ha elevado la participación ciudadana a una **instancia institucional** con autoridad, autonomía y presupuesto. Sin embargo cabe advertir que la participación ciudadana no se agota en la instancia institucional formal reconocida por la ley y el Estado, sino que se extiende más allá, hacia las instancias informales. El voluntariado, el trabajo comunitario, la buena conciencia en el pago de los impuestos, el cuidado de los parques, jardines, calles e infraestructura pública que cualquier ciudadano lo hace sin coacción, la participación en marchas de protesta o respaldo, la movilización social o gremial, la organización deportiva barrial o local, la gestión en beneficio de la propia comunidad son **instancias**

informales de participación ciudadana, que deben ser promovidas en los procesos de formación.

La participación que promueve el Consejo no es toda la participación ni representa a todos los participantes. El Consejo no es más que una herramienta para extender y garantizar cada vez más participación en más asuntos públicos, debería entenderse como un facilitador de la participación ciudadana. La participación sin embargo la hacen, conforman y extienden los mismos ciudadanos, quienes se movilizan a favor de sus intereses comunitarios, a favor de mejorar las condiciones de vida de sus comunidades y para ello escogen los asuntos, espacios y actores más pertinentes.

Evitar el peligro de **instrumentalización** de la participación ciudadana debería ser una finalidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para ello deberán implementarse controles internos y externos, como una oficina o dirección de asuntos éticos que asegure transparencia, objetividad, neutralidad, representación en los procesos y sea un lugar de recepción de reclamos, denuncias, sugerencias y observaciones de veedurías. Sería un espacio de legitimidad pública del Consejo, incluso desde aquí se podría proponer programas de formación ética para todos los servidores públicos.

Participación ciudadana en interdependencia con el Estado

En el Ecuador actual las alternativas para la superación del neoliberalismo pasan por líneas ideológicas de izquierda, que promueven el apareamiento de nuevos grupos políticos, al menos formalmente aunque sus actores, en muchos casos, sean los mismos del pasado. La participación muestra dos orígenes muy claros: a) las organizaciones sociales corporativizadas en personas jurídicas y b) los ciudadanos individuales por sus propios derechos.

Las demandas de transparencia, anticorrupción, participación del poder, rendición de cuentas y

autonomía no son banderas de grupos claramente identificables sino ideales compartidos de ciudadanía. La diversidad étnica, cultural, social y lentamente también la ideológica, distinguen las formas de participación y sus finalidades plurales.

La participación ciudadana en el Ecuador seguirá por un lado su rumbo institucional delimitado en la Constitución y por otro desarrollará iniciativas que superen dicho marco institucional ya sea por su número o sus intereses, que no necesariamente deben coincidir con los del gobierno local o nacional de turno. Los intereses ciudadanos de indígenas amazónicos, indígenas de la sierra, campesinos de la costa, campesinos de la sierra, mestizos de la sierra, mestizos de la costa, pobladores del oriente, habitantes urbanos, pobladores urbano-marginales, habitantes rurales y sectores de cultura popular, no necesariamente coinciden, deben sin embargo encontrar cabida en los planes de desarrollo del gobierno en la medida que sean directamente afectados por los mismos.

La participación ciudadana debe trascender el ámbito de **autolegitimación** de cualquier gobierno para convertirse en una auténtica instancia de participación y control social. La tensión entre institucionalización y espontaneidad de la participación ciudadana determina la interdependencia entre ciudadanos y Estado. La justificación de un gobierno a través de seudomecanismos de participación significaría en realidad la dependencia de los ciudadanos de estructuras institucionales delimitadas por el poder. Una participación ciudadana supeditada a un sinnúmero de intereses locales o gremiales, significaría la relativización del Estado y su dependencia de los grupos que se alinean con el poder. La **interdependencia** se muestra como una sana dependencia mutua de legitimación para el Estado y de consideración de los intereses de la ciudadanía. Una **ética pública** al interior de los organismos estatales, ética pública como proceso de formación de los servidores públicos, incluidos mandatarios, funcionarios y autoridades, lo mismo que como elemento de una gestión transparente, con procesos claros y delimitados, es la garantía de una acción estatal legítima.



La participación ciudadana debe trascender el ámbito de autolegitimación de cualquier gobierno para convertirse en una auténtica instancia de participación y control social.



El primero que propuso públicamente la realización de elecciones primarias en PAIS fue Alberto Acosta, al día siguiente del Referéndum que aprobó la nueva constitución. La idea era marcar un camino sin retorno para las organizaciones políticas identificadas como principales responsables de la crisis y del atraso que vivimos. Que había llegado el momento para su transformación en agentes efectivos del proceso de cambio.

Durante las semanas siguientes se desató un intenso debate interno, sobre las alternativas para definir el proceso de selección de candidaturas de este movimiento político. Se pudieron diferenciar al menos tres posiciones. Una promovía primarias “cerradas” para los militantes, pero tenía la limitación que PAIS no es un partido orgánico, sino un conjunto de agrupaciones y personas, con una gran diversidad regional, provincial y local, que no ha logrado establecer un mecanismo único de registro de afiliados. Otra posición proponía la realización de encuestas nacionales y locales para determinar la viabilidad electoral de las precandidaturas, que debían ser designadas directamente por la instancia directiva nacional. Finalmente, la posición que se impuso fue la de primarias abiertas; es decir, permitir que cualquier persona registrada en el padrón electoral pueda escoger voluntariamente a los candidatos a Presidente, Asambleístas, Alcaldes, Prefectos y Concejales.

Santiago Pérez

Balance de las primarias de PAIS

Se elaboró un reglamento y se fijó el 25 de enero como día único para la realización de las elecciones primarias. En el transcurso de este artículo analizaremos el impacto de algunas decisiones, así como las opiniones y percepciones que generó este proceso en la opinión pública.

Lejos de los detalles operativos, la población tenía una lectura muy favorable de las primarias de PAIS. Más de la mitad de los encuestados afirmaba que quería acudir, aunque la información era escasa, y a veces se confundía este evento con el de las elecciones generales de abril. El porcentaje de electores que considera a PAIS su movimiento político preferido ha sido superior al 30% durante el último año, y gracias a la expectativa creada, este apoyo se mantenía en alza.

En enero se inició la campaña. Algunos precandidatos desbordaron el sentido común. Creían que era LA elección. A sus posibles contrincantes, supuestamente sus compañeros de partido, los trataban como enemigos a aniquilar por todos los medios, y dedicaron recursos y energía sin moderación. Esto anticipaba en parte los problemas y sucesos que se vieron después.

El domingo 25 de enero, más por curiosidad, fui a mi recinto de votación, el Colegio Juan Montalvo de la parroquia Santa Prisca en Quito, a las 8h00. Estábamos cuatro personas de la Comisión electoral del movimiento, un grupo de policías, los conserjes del colegio y yo. Los materiales llegaron media hora después. Era evidente que las delegadas no tenían ni experiencia ni la suficiente

entregar la credencial de voto. Durante la mañana, se hizo evidente que había problemas en muchos lugares, como resultado de una defectuosa impresión de las papeletas, con errores de nombres, omisión de fotos y más.

Durante ese día, se realizó un Exit Poll, que tenía por objetivos medir el grado de participación y la intención de voto en dos plazas: Pichincha y Azuay. Al cierre de la jornada, se estimó que en estas dos provincias la participación había bordeado el 6% o 7% del padrón electoral y que el binomio presidencial había obtenido más del 85% de los sufragios. También declaraba como posibles ganadores a la Prefectura a Gustavo Baroja en Pichincha y Paúl Carrasco en Azuay; y, para las alcaldías, a Augusto Barrera en Quito y Paúl Granda en Cuenca. Finalmente, el escrutinio final entregado por el Tribunal electoral del movimiento PAIS, habla de una participación bastante menor.

Debido principalmente a la interrupción de la elección en varias provincias y cantones, el total de votantes es aproximadamente 200.000 personas. De acuerdo con una encuesta realizada el 31 de enero, más del 30% de electores hubieran querido participar en las primarias, pero no lo hicieron, por una combinación de los fallos en la organización, falta de información u otros. Es así que el balance es mixto: la participación no fue alta, pero también vale decir que, a pesar de todas las dificultades, miles de ecuatorianos asistieron a un hecho inédito en la vida política del Ecuador.

capacitación para el manejo de la Junta. En pocos minutos se hizo una cola de gente, ellas luchaban por encontrar los nombres en los padrones, entregar las papeletas y

A continuación reproduzco los resultados de algunas preguntas que se hicieron en una encuesta nacional (1500 personas entrevistadas en zonas urbanas y rurales de todas las provincias de la Costa y de la Sierra):

Santiago Pérez— Antropólogo y consultor político. Aplica las herramientas de la mercadotecnia política adaptándolas a la cultura ecuatoriana. Considera a los estudios de opinión instrumentos de apoyo a las luchas sociales en procesos de cambio.

¿CÓMO CALIFICA LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS DE CANDIDATOS DEL MOVIMIENTO PAÍS?

	Nsc.	Muy mala	Mala	Buena	Muy buena
Nación	2.7	18.9	49.5	27.0	1.9
Costa	1.9	23.9	48.1	23.7	2.5
Sierra	3.6	13.3	51.2	30.7	1.2

¿ESTÁ BIEN O ESTÁ MAL QUE SE HAYA SANCIONADO A LOS CANDIDATOS QUE PROTESTARON EN LAS PRIMARIAS DEL MOVIMIENTO PAÍS?

	Nsc.	Está bien	Está mal	Indiferente
Total	10.0	59.6	18.8	11.6
Costa	11.5	58.2	17.3	13.0
Sierra	8.2	61.2	20.5	10.1

¿EL PROCESO DE ELECCIONES PRIMARIAS DEL MOVIMIENTO PAÍS MUESTRA QUE ES DIFERENTE O IGUAL A LOS OTROS PARTIDOS POLÍTICOS?

	Nsc.	Es diferente	Es igual
Total	13.4	47.6	39.0
Costa	14.1	45.1	40.8
Sierra	12.5	50.5	37.0

Desde el punto de vista de un observador externo, buscando un análisis objetivo de los hechos, considero que los resultados de las primarias de PAIS y las lecturas que ocasionó en la opinión pública llevan a las siguientes conclusiones:

- La población ecuatoriana se siente alejada del sistema político y sus agentes, candidatos y partidos. Salvo grupos específicos, más vinculados a las luchas de los movimientos sociales de los ochentas y los noventas, el ecuatoriano común

y corriente pasa de largo frente a este tipo de eventos que suscitan entusiasmo solo entre quienes son propensos a la movilización y la organización.

- El Ecuador es un país complejo y diverso, y eso no debe escapar a cualquiera que pretenda lanzar una operación de alcance nacional como esta. Se requiere una enorme capacidad operativa para calificar candidaturas, preparar padrones, papeletas, urnas, realizar el escrutinio de los votos y, sobre todo, informar y educar a la población. Se necesitaba más tiempo, más recursos, mejor organización y, sobre todo, una cabal comprensión de la desintegración territorial y la diversidad social y cultural.
- También faltó una adecuada preparación frente al comprensible zafarrancho que iban a armar los perdedores y que también era obvio que los medios de comunicación se revolcarían con el escándalo. Algunos dicen que emergió de PAIS lo peor de sus entrañas. Pero me parece que, otra vez, son los mismos medios de comunicación los que quedan en evidencia al aprovecharse para montar un *reality show* lamentable, que refleja la falta de contenido en el tratamiento de las noticias.

Le queda al movimiento PAIS y al resto de organizaciones políticas sacar las lecciones positivas y propositivas de las primeras elecciones primarias para definir candidaturas. Queda claro que, de ahora en adelante, no se podrán dejar en manos de las cúpulas las definiciones de las candidaturas; que la precampaña sirvió para potenciar a candidatos que antes eran poco conocidos; y, finalmente, que de cara a todo el Ecuador, esta agrupación pudo limpiar la casa y librarse de elementos viciados tres meses antes de las elecciones generales. Eso ya es bastante. ^{1a)}

Queda claro que, de ahora en adelante, no se podrán dejar en manos de las cúpulas las definiciones de las candidaturas; que la precampaña sirvió para potenciar a candidatos que antes eran poco conocidos; y, finalmente, que de cara a todo el Ecuador, esta agrupación pudo limpiar la casa y librarse de elementos viciados tres meses antes de las elecciones generales. Eso ya es bastante.



Elecciones 2009:

el nuevo horizonte del gobierno de Rafael Correa

El proceso electoral en marcha es catalogado como uno de los más complejos que haya vivido el Ecuador en los últimos tiempos. En esta oportunidad se elegirá Presidente y Vicepresidente de la República, representantes al Parlamento Andino, miembros de la Asamblea Nacional por las circunscripciones provinciales, nacional y especial del exterior, Prefectos y Viceprefectos provinciales, Alcaldes municipales, Concejales cantonales y Vocales de Juntas Parroquiales Rurales. Según el padrón electoral actualizado, un total de 10 millones 532 mil ciudadanos y ciudadanas están habilitados en esta oportunidad para sufragar, con la inédita inclusión de militares (55.067), policías (39.501), extranjeros residentes en el país (88.657), y jóvenes entre 16 y 18 años (597.541). Aún cuando el voto de estos ciudadanos será facultativo (no obligatorio), significa un importante avance en el campo de los derechos de participación política.

Además de la complejidad del proceso en términos logísticos –razón por la que el Consejo Nacional Electoral (CNE) estará atento en la mira– las elecciones de abril de 2009 serán el evento en que distintos actores salgan a la luz con sus fortalezas, debilidades y potencialidades.

Este proceso también marcará el inicio de una nueva etapa para el Ejecutivo, su interrelación con el Legislativo y las administraciones locales, fenómeno coincidente además con una situación fiscal compleja y la progresiva puesta en vigencia del nuevo andamiaje jurídico e institucional del Ecuador.

El binomio Correa - Moreno

El presidente Rafael Correa llega a este evento electoral aspirando a la reelección, con un amplio nivel de aprobación de su gestión (70%) y un alto porcentaje de credibilidad (57%)¹. En sus dos años de gobierno no se registra descensos importantes en estos dos perfiles, más bien se comprueban momentos de crecimiento asociados siempre

¹ Perfiles de Opinión, Quito, 15 de enero de 2009, inédito.

a los procesos electorales vividos durante sus dos años de gobierno. Sin duda, las elecciones se han convertido en una suerte de horizontes medios que revitalizan la relación del Presidente con sus adherentes, que renuevan las expectativas hacia su gestión y especialmente hacia “el proyecto”. Los abultados triunfos obtenidos en ese lapso se convierten fácilmente en el argumento más visible para denotar el apoyo con el que cuenta el Presidente Correa y para marcar distancia con movimientos, figuras y organizaciones políticas a los que el gobierno y Alianza País desafían constantemente a demostrar el apoyo electoral del que gozan a fin de legitimar sus cuestionamientos.

Rafael Correa sigue arremetiendo en la escena política ecuatoriana con un carisma inédito. Su condición de Presidente **itinerante** ha construido la imagen de un mandatario omnipresente, cercano a la gente, en trabajo constante y que, además, rinde cuentas tanto de los más sencillos actos de gobierno, cuanto de los más protocolarios eventos. El discurso y accionar del gobierno llegan directo a la población a través del portavoz ideal –él mismo– sin intermediarios en esa relación. El lenguaje cotidiano de la población se impregna de los términos y calificativos utilizados cada semana por el mandatario para cuestionarlos o adoptarlos. Sus tomas de posición son la pauta para la construcción de la agenda de relación con los otros actores políticos del país: cámaras de la producción, gremios, medios de comunicación, organizaciones sociales y figuras de la oposición.² De este modo, el gobierno está permanentemente un paso adelante en el juego político.

La percepción de cumplimiento de las promesas es una de las fortalezas del actual gobierno, que alcanza especial reconocimiento en las áreas sensibles de la salud, educación y vivienda. A la consulta de ¿Cuánto cree usted que ha hecho el gobierno para solucionar el problema de...? las respuestas fueron:³

2 Pablo Ospina, *Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana*, análisis de coyuntura, Comité Ecueménico de Proyectos, CEP, Quito, agosto, 2008

3 *Perfiles de Opinión*, op.cit., 536 entrevistados en Quito y Guayaquil.

Total	Mucho	Algo	Poco	Nada
La delincuencia	14,5%	39,8%	25,3%	20,4%
El desempleo	8,5%	35,2%	29,3%	27,1%
La vivienda	30,7%	39,2%	22,5%	7,6%
La salud	37,4%	38,4%	17,2%	6,6%
La educación	45,2%	36,0%	13,7%	5,1%
El alza de precios	14,3%	26,9%	26,2%	32,2%
La corrupción	22,8%	25,7%	22,2%	29,3%

Los bonos de desarrollo humano y de vivienda alcanzan significativa recordación cuando se interroga a la población sobre los principales aciertos de este gobierno y han significado un esfuerzo importante en términos de la cobertura lograda⁴. El incremento en gasto social no solo que ha sido eficientemente comunicado, sino que se ha sentido en las capas bajas de la población.

Por el contrario, no se percibe mayores logros en empleo, control del alza de precios y seguridad ciudadana, temas sumamente sensibles para la población en general. Sin embargo, alrededor de este tema no se desprenden cuestionamientos importantes al gobierno.

Actos como la renegociación de contratos con la operadora de telefonía celular PORTA, con algunas empresas petroleras, e incluso los **impases** del Estado ecuatoriano con la empresa brasileña Odebrecht⁵ han sido recibidos por la población como señales de ejercicio de la soberanía y de firmeza de las decisiones del Ejecutivo.

4 “El porcentaje de individuos beneficiados por el bono de desarrollo humano aumentó un 3.6% entre 2006 y 2007, cubriendo al 63.8% de la población más pobre (quintil 1) y el 48.6% de la población en el siguiente estrato de ingresos (quintil 2)” En: *Análisis de coyuntura económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2008*. FLACSO-ILDIS-FES. Febrero, 2008

5 El Estado con la aplicación mediante un decreto de emergencia (septiembre de 2008) embargó los bienes de la empresa y ordenó arraigo para algunos de sus ejecutivos. Las diferencias surgieron en junio de 2008 cuando la central hidroeléctrica San Francisco colapsó. La central había sido construida por un consorcio en que participó Odebrecht.



En este escenario, la propuesta de cambio sigue siendo verosímil para la población. Adicionalmente, por ahora se mira la consecución del cambio como un hecho inacabado y en esta medida aparece coherente el reelegir a Rafael Correa.

La figura del Vicepresidente Lenin Moreno, contrario a lo que ocurre con el resto de funcionarios del Ejecutivo, ha logrado trascender relativamente a la de Rafael Correa, habiendo generado una imagen positiva y aprobación de su gestión. El binomio Correa – Moreno cuenta con esa fortaleza adicional.

El Movimiento PAIS

Aunque resulte difícil separar al gobierno de Rafael Correa del Movimiento Patria Altiva Y Soberana, Movimiento PAIS, definitivamente esta organización política vive su propia lógica y perspectivas electorales. No es suficiente trasladar mecánicamente el previsivo éxito del binomio Correa - Moreno al resto de candidaturas del ente oficialista. El reto para éste no debería ser el terminar con el triunfo en las urnas. Amén de la exitosa gestión demostrada hasta el momento a la hora de convocar y movilizar adhesiones, más allá de lo que ha logrado organización política alguna a escala nacional, el Movimiento PAIS no ha podido gestar lealtades con coherencia política e ideológica. Así, los tiempos complejos de gestión que se avecinan le podrían “pasar factura”.

El proceso de selección de candidatos a las próximas elecciones y más aún las elecciones primarias (enero 2009) dejaron ver no solo cuan heterogénea es la composición del movimiento, sino sobre todo la ausencia de organicidad y de cuadros políticos genuinos para encarar el proceso electoral y liderar la gestión en los distintos poderes en el próximo período de gobierno.

Con el ánimo de cumplir con el artículo 108 de la nueva Constitución de la República, el Movimiento PAIS convocó a un proceso interno de elecciones primarias, excepto en casos puntuales en los que, sin discusión alguna, se consideró que era suficiente con la nominación por parte del buró político: la candidatura a la Presidencia de la República y a la Alcaldía de Guayaquil, por ejemplo.

El reglamento de las elecciones primarias del Movimiento PAIS reveló que hay dos principios en constante pugna en la lógica de esta organización: para ser precandidato o precandidata se establecieron como condiciones indispensables “el que se comparta los principios político-ideológico del movimiento, se respalde la Constitución y al gobierno de la Revolución Ciudadana, y se haya mantenido una actitud ética y moral compatible con los principios que la inspiran”; pero también que haya “la posibilidad de éxito electoral, medido por el criterio político de los organismos de dirección del Movimiento PAIS, apoyado por encuestas; o que se cuente con suficiente respaldo para revertir un inicial desconocimiento de esa candidatura por parte del electorado”⁶.

En el camino hacia las elecciones primarias, la forma bajo sospecha de seleccionar los precandidatos, la ineficiente organización logística del evento, la ausencia de normativas –además de lo vulnerable que demostraron ser las normas que se ensayaron en esa ocasión– y por último, la fragilidad de las alianzas electorales logradas para el efecto se sumaron unas a otras para revelar fraccionamientos, disputas y una serie de arbitrariedades que suman

6 Reglamento de elecciones primarias para la selección de candidaturas del Movimiento Patria Altiva Y Soberana -PAIS, Listas 35, Versión 05.12.08, Art.34

un capítulo más de los desencuentros relativizados e irresueltos que viene arrastrando Movimiento PAIS durante el ejercicio del poder.

La posibilidad de dotar al movimiento de fuerza propia para dejar de ser el apéndice de un gobierno con altas cifras de aceptación parece empezar –una vez más– a diluirse. El ejercicio de construcción de bases colectivas alrededor de la organización y sobre todo de gestación de nuevas y novedosas formas de acercamiento entre el ciudadano y el poder, sigue pendiente.

La mirada ciudadana en el próximo período de gestión gubernamental se disparará hacia las otras instancias del poder (gobiernos locales, función legislativa, etc.). El diálogo entre los distintos poderes en el próximo período de gestión será el que le dé mayor o menor vigor a la administración.

Al momento de escribir este análisis las probabilidades de Movimiento PAIS de copar varios espacios de poder a escala nacional son altas, las expectativas de lograr ejercicios con ideas e identidades claras son, en cambio, inciertas.

La oposición

El próximo proceso electoral pone en juego –como era previsible– a las fuerzas y figuras políticas que han logrado mantener aliento desde el último proceso electoral. Álvaro Noboa, Lucio Gutiérrez, Jaime Nebot, Paco Moncayo, por citar algunos nombres, han insistido en marcar distancia con los partidos políticos tradicionales, aunque dicho distanciamiento no

siempre haya resultado verosímil para la población.

El guión que orientará la participación electoral de esas figuras desde sus distintas instancias de elección, es el de la denuncia. Cada uno de ellos se convertirá en un francotirador desde diversos ángulos para al menos distraer y en el mejor de los casos, “herir” desde su punto de vista al gobierno en camino a su reelección. El fin de su participación es el de promover y colocar legisladores, alcaldes, prefectos etc. para hacer un contrapeso al gobierno, en el ejercicio de poder y forzar al cabildeo.

Las maquinarias electorales vigentes y la cooptación de figuras despechadas del movimiento de gobierno pueden coadyuvar a que, desde la oposición, Sociedad Patriótica y el PRIAN logren alguna presencia en el próximo período político. Es previsible también que el Movimiento Madera de Guerrero recién inaugurado por el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, el Movimiento Municipalista que tiene en su seno a varias figuras de administraciones locales, entre ellas la de Paco Moncayo, y el Movimiento Pachacutik logren colocarse en algunas instancias de poder y en esta medida puedan ejercer presión.

Las únicas novedades que se dejan ver hasta el momento son la inscripción de dos binomios que buscan trascender la coyuntura, reivindicando su perfil ideológico de representantes de la verdadera izquierda. Son los binomios Martha Roldós – Eduardo Delgado (Movimiento Izquierda Unida), y Diego Delgado - Méntor Sánchez (Movimiento Integración y Transformación), así como la formación del ya mencionado Movimiento Municipalista. Estas novedades tienen su lógica y su origen.

La elección de Rafael Correa en el 2006, la aprobación en plebiscito de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes (2007), y el respaldo popular en referéndum a la nueva Constitución (2008), fueron eventos políticos nutridos de participación. De otra parte, los constantes pronunciamientos del Presidente Correa retando a los movimientos sociales de izquierda a demostrar que tienen más del 2% de votación; y algunas acciones concretas del oficialismo, como la aprobación de la Ley Minera, la deslegitimación y represión a movilizaciones populares, los pronunciamientos contradictorios sobre la explotación del campo petrolero ITT, entre otras acciones, han determinado un distanciamiento por el momento insalvable, entre las figuras y colectivos de izquierda, y el gobierno.

Con el ánimo de canalizar este distanciamiento y no necesariamente en estricta representación de los movimientos sociales, los binomios Martha Roldós – Eduardo Delgado y Diego Delgado - Méntor Sánchez se lanzan a la escena electoral actual presuponiendo que la población aspira tener una administración genuina de izquierda, y se presentan con ímpetu a develar la gestión de un gobierno que consideran está bajo sospecha.

El gobierno de Rafael Correa fija claramente la pauta y el ritmo; es el centro de atención de otras figuras y organizaciones políticas que, al no haber logrado descifrar y trascender las razones y asideros de su prolongada vitalidad se vuelven previsibles y poco novedosos.

Conclusiones

El escenario actual, a menos que el gobierno se vea directa y evidentemente vinculado con episodios de corrupción, es totalmente favorable para la reelección del binomio Correa

7 Al cierre de este artículo (15 de febrero de 2009) el gobierno anunció el congelamiento indefinido del plazo para la explotación del campo ITT y la promoción de la iniciativa de emisión de bonos de carbono. Ver: *El Comercio*, Quito, 14.02.09.

- Moreno y para el triunfo de muchos de los candidatos de Movimiento PAIS y Alianza País. Estos tendrán que convivir con otras viejas y nuevas organizaciones políticas que triunfen en las elecciones próximas.

El siguiente período de gestión en medio de una profunda crisis económica internacional se vivirá en un escenario donde las demandas de la población serán fundamentalmente de orden económico. El recorte del gasto social podría prontamente despertar movilizaciones sociales en las que la vocación democrática del gobierno se ponga a prueba.

Para el ejercicio del poder las organizaciones políticas que triunfen en las elecciones de abril próximo tendrán que trascender el horizonte medio de los procesos electorales y establecer metas de creación de estructuras organizativas fuertes, consecuentes con formas reales de participación ciudadana. Deberán ser –sobre todo– innovadoras para escuchar y potenciar las nuevas formas de acercamiento a la política que podrían estar gestándose entre la población ecuatoriana.

Solo bases sociales sólidas permitirán a las fuerzas políticas trascender de la meta del mero ejercicio del poder que sufre frecuentemente la tentación de vincularse con lógicas de interés personal por sobre los intereses de carácter colectivo.

Para una gestión consecuente en las distintas instancias de poder se deberá formar cuadros capaces de ser coherentes y leales a principios ideológicos más que a las figuras de turno que por su matiz personalista son agotables y vulnerables.

El reto de las fuerzas políticas del país es mucho más complejo y tiene una mirada mucho más distante que el próximo proceso electoral.

Aun no se ve un “acuse de recibo” de las protestas ciudadanas vividas en los últimos años. ⁴⁷



El bicentenario y su proyección en la actualidad

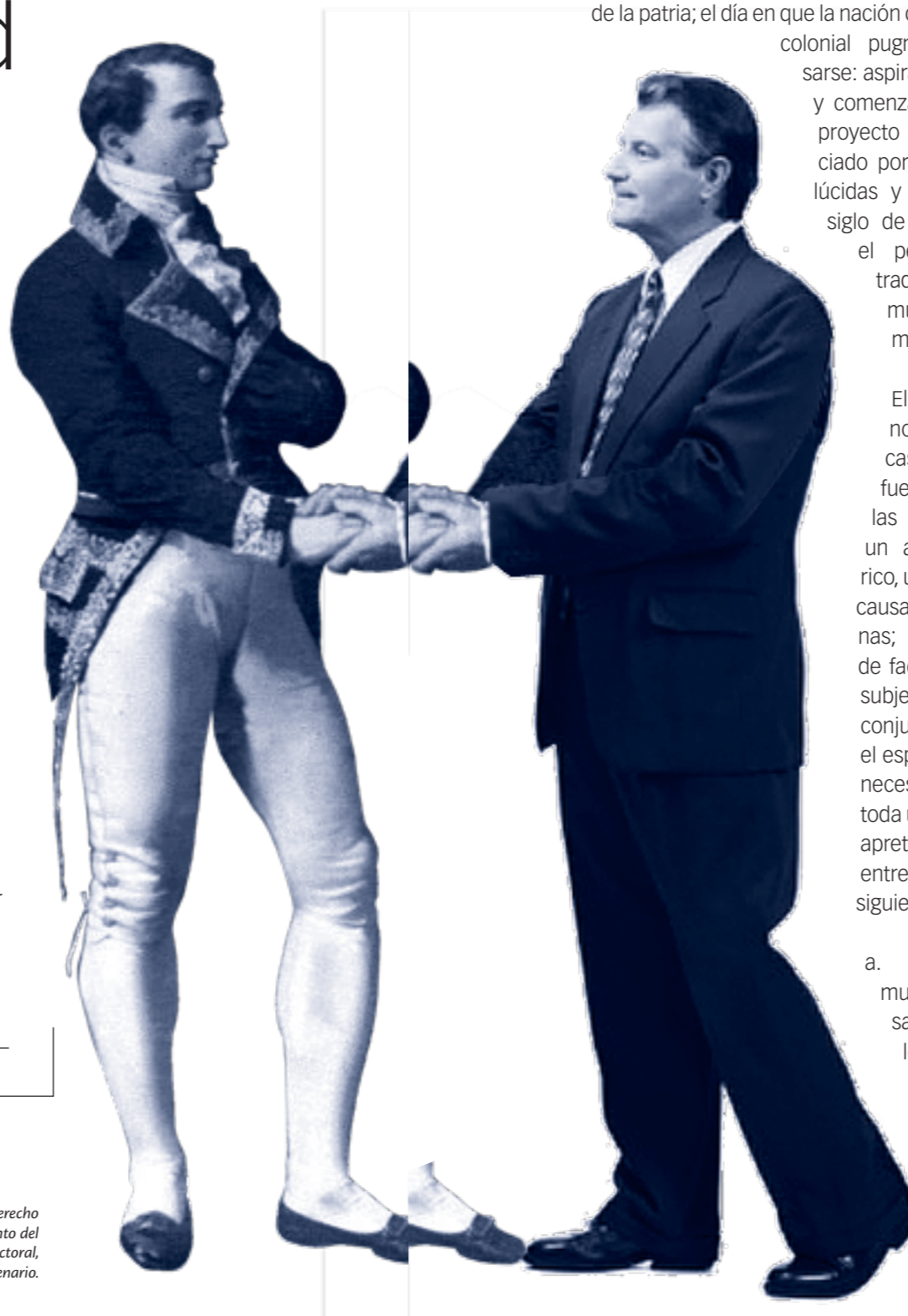
El 10 de Agosto de este año, todo el país conmemorará el Bicentenario del pronunciamiento libertario del 10 de Agosto de 1809 en la Real Audiencia de Quito; fecha clave, punto nodal y de inflexión en la historia de lo que actualmente es Ecuador y también de la América hispana.

Antecedentes y hechos

La actual coyuntura con su enorme carga polémica y choque de intereses dentro de la denominada “revolución ciudadana” constituye un momento propicio para que las actuales generaciones se interroguen sobre su pasado y descubran el hilo conductor de la compleja construcción de la nacionalidad ecuatoriana y su lucha constante por la libertad, la independencia, la democracia y las condiciones honorables de existencia para todos.

En el proceso de conquista y colonización de nuestras tierras y pueblos se podrían relievare como antecedentes del proceso libertario diversos elementos; la limitación del espacio privilegia el 21 de Octubre de 1794. Ese día las principales cruces de piedra de la ciudad de Quito, amanecieron con banderolas de tafetán de color rojo con la inscripción: “Libersto felicitaten et glorian consecuuto” (“y en reverso, seamos libres consigamos felicidad y gloria”), atravesada la leyenda con una cruz blanca en la que se leía “salva cruce”. La autoría de estas banderolas —que manifestaban los indicios de una actividad sediciosa contra el coloniaje español— se atribuye al Dr. Eugenio de Santa Cruz y Espejo.

René Maugé



No pasaron 14 años de la muerte de Espejo para que su proclama se convirtiera en realidad, cuando un selecto grupo de patriotas con “genial altivez, determinación y tino” resolvieron romper con la jurisdicción inmediata de las autoridades españolas y constituirse en Junta Suprema Autónoma de Quito.

El 10 de Agosto de 1809 es, en consecuencia, el día de la patria; el día en que la nación oculta en el ropaje colonial pugnaba por expresarse: aspiraba ser, afirmarse y comenzar a construir un proyecto largamente acariciado por las mentes más lúcidas y cultivadas en el siglo de las luces y por el pensamiento ilustrado que abatía las murallas del mundo medieval.

El 10 de Agosto no fue un hecho casual, improvisado; fue la eclosión de las fuerzas vitales, un acumulado histórico, una conjunción de causas internas y externas; la manifestación de factores objetivos y subjetivos que en su conjunto expresaban el espíritu, la razón y la necesidad histórica de toda una época que, en apretada síntesis, tuvo, entre otras causas, las siguientes:

- Problemas acumulados y represados por un prolongado período de crisis de la Real Audiencia que se

manifestaban en una fragmentación endémica, geográfica, social, económica y política de sus regiones y principales ciudades;

- Una administración corrupta y abúlica que no tomaba en cuenta con suficiente seriedad los problemas locales, los intereses de los criollos y de las capas subalternas de la población, y que provocaba constantes protestas populares como la llamada “Revolución de las Alcabalas”;
- La manifestación de intereses contradictorios entre la Real Audiencia y la metrópoli;
- Los recurrentes desentendidos con los Virreinos de Nueva Granada y Lima que fueron manifestados con singular claridad en la exposición que hiciera el Presidente de la Audiencia de Quito, Barón de Carondelet, a don Manuel Godoy, influyente funcionario de la monarquía española en carta dirigida en 1804.

Conocido es que los detonantes inmediatos del proceso independentista Hispanoamericano fueron la invasión de Napoleón Bonaparte a España en 1808; la abdicación del rey Carlos IV de España; el nombramiento de José Bonaparte, hermano mayor de Napoleón, como nuevo Rey de España; y, la consecuente reacción del pueblo español que se revelaba ante esta situación y en su resistencia procedía a la formación de Juntas Supremas Provinciales, con la finalidad de expulsar a los franceses y asumir la soberanía de su imperio que los Reyes Españoles abdicaron en la ciudad francesa de Bayona.

Los acontecimientos ocurridos en España no tardaron en llegar a América y en 1808 se inició la fase activa de la conspiración de Quito, preparada silenciosamente durante largos decenios, personificada en el espíritu legendario de Espejo, con una reunión de prominentes criollos Quiteños en la hacienda “El Obraje”, en el valle de los Chilllos, de propiedad de Juan Pío Montufar, Marqués de Selva Alegre, en lo que se conoce como “la conspiración de navidad”, por haberse realizado el 25 de diciembre de 1808. Esta conspiración fue abortada porque el capitán don Juan Salinas confió al Fraile realista

Dr. René Maugé Mosquera— Profesor de Derecho Político y Constitucional, Ex Defensor Adjunto del Pueblo, ex Vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral, Presidente de la Fundación Bicentenario.

El asesinato del 2 de Agosto, que también el próximo año cumplirá su bicentenario, fue un acto que entrañaba el deseo implícito o implícito de detener el curso de los acontecimientos que las elites españolas preveían y comentaban.

P. Torresano, religioso de la Merced, el proyecto trazado de dar libertad a nuestro país, aprovechando la providencial circunstancia de la invasión Napoleónica.

Un año después, en la noche del 9 y madrugada del 10 de agosto, se formó una Junta Suprema que depuso y detuvo en sus aposentos a don Manuel Urríes, Conde Ruiz de Castilla, Presidente de la Audiencia y a otras autoridades notificándoles que habían sido separados de sus cargos.

La Junta Suprema funcionó del 10 de agosto al 24 de octubre presidida por don Juan Pío Montufar, Marqués de Selva Alegre; y, si se lee con detenimiento su proclama y se conocen sobre todos los antecedentes, lo que aspiraban los patriotas con motivo de esta ocasión propicia bajo el justificativo de lealtad al Rey de España, era implementar su acariciado proyecto económico político, restableciendo la importancia de la Presidencia de Quito, organizando su espacio estatal independiente.

De otra manera no podríamos explicarnos la reacción realista del 2 de agosto de 1810 cuando, sin concluir el proceso y sin sentencia, se asesinó en crimen horrendo a una parte de los líderes de la primera proclama libertaria quiteña que, a su vez, es de toda Hispanoamérica. La ejecución realista no era sólo por el hecho de haber creado una Junta Soberana, sino por el temor a las ideas republicanas e ilustradas que tanto temían los monárquicos.

El asesinato del 2 de Agosto, que también el próximo año cumplirá su bicentenario, fue un acto que entrañaba el deseo implícito o implícito de detener el curso de los acontecimientos que las elites

españolas preveían y comentaban. El Virreinato, como representante de la corona española, temía a la libertad de los pueblos y, seguramente, con esta criminal acción quería calmar sus miedos, puesto que la tiranía, cualquiera que esta sea, siempre teme a la libertad y a los libertarios. En este brutal y aciago e infausto acontecimiento está presente la grandeza de la decisión de los hombres del 10 de Agosto, confrontados con la crueldad y la miopía de la reacción colonial.

El 10 de Agosto de 1809, fue la expresión de lucha de intereses regionales y políticos, pero también una confrontación de ideas que tenía sus raíces no sólo en la Francia revolucionaria y en la independencia de las 13 colonias inglesas que se constituyeron en los Estados Unidos de América del Norte, sino en la propia España de Carlos III con sus ministros ilustrados, como Cobarrús, Aranda, Floridablanca, Campomanes y Gaspar de Jovellanos, economista, pedagogo y científico que, a no dudarlo, era un pensador profundo y de enorme visión. El 10 de Agosto forma parte de una unidad histórica de un proceso y de un período: la Independencia Americana, en consecuencia, no fue un episodio pasajero ni casual en el drama libertario, fue el punto histórico visible de su arranque y algo más, un punto de partida sin retorno.

Esta primera fase de la independencia quiteña en los años 1809, 1810, concluyó en 1812, pero el 20 de septiembre de 1813, Simón Bolívar, en su “manifiesto a las naciones del mundo sobre la guerra a muerte” expresó: “En los muros sangrientos de Quito fue donde la España por primera vez despedazó los derechos de la naturaleza y de las naciones e internacional”. Esta fue la proyección histórica de

Agosto que, en palabras de Carlos de la Torre Reyes en su obra *La Revolución de Quito del 10 de Agosto de 1809*, expresa: “La Revolución del 10 de Agosto de 1809 cuya represión desencadenó la masacre del 2 de Agosto de 1810, fundamento de la “guerra a muerte” decretada por Simón Bolívar contra España y que termina sólo después de la batalla de Ayacucho, en que termina la emancipación americana, influye de manera terminante y definitiva en este proceso que marca la primera epopeya de la Historia americana propiamente tal. Para penetrar en la más honda contextura anímica y espiritual del proceso emancipador es imprescindible enjuiciar el primer grito de rebeldía dado por la ciudad de Quito en el nuevo continente, como la expresión palpable de una idea que lentamente fue adquiriendo nítidos relieves e impulsó la conciencia americana hacia la afirmación irrevocable de su propio destino”.

Actualidad y memoria

La complejidad de los problemas y las demandas contemporáneas conforman un momento propicio para que las actuales generaciones interroguemos a los hechos del pasado y nos apasionemos con el conocimiento de nuestra historia, puesto que la sucesión de las generaciones y su comportamiento toca a la sustancia misma de nuestra humanidad y la necesidad de hacernos cargo con responsabilidad de las cuestiones, necesidades y desafíos que surgen ahora.

Creo que no me equivoco si digo que el que 10 de Agosto es el momento y la circunstancia crítica del nacimiento de la conciencia nacional, así como los procesos subsiguientes que tuvieron lugar en nuestras tierras –como la guerra de la independencia y la consecuente iniciación de la república– forman parte del devenir de la autoconciencia nacional. Ahora estamos en una nueva etapa en la que debemos afianzar la formación de la dimensión nacional, jurídica, ética y continental, hasta lograr una nación plural consolidada, libre, independiente; desarrollada e integrada en el proyecto de la Unión Sudamericana de Naciones.

El Ecuador y el mundo actual

El Ecuador sigue siendo el teatro de una lucha inacabada que recién ha comenzado y se enfrenta a profundos cambios ocurridos en la escena histórica contemporánea, caracterizada ya como la época del mercado global, la desregulación del comercio, la creación de redes financieras transnacionales, la unificación de las áreas monetarias, la dislocación productiva y, en los últimos meses, del inicio de una crisis financiera, productiva, energética y de comercio, cuyas consecuencias ya se sienten y se anuncian, aunque todavía no las podemos prever en toda su dimensión y consecuencia, como “... la más severa crisis económica de que tenga registro la humanidad”.

Este entorno internacional, caracterizado por una crisis mundial que se ha iniciado pero que se fue gestando en el proceso de la globalización y es consustancial a la naturaleza del capitalismo, amenaza tener consecuencias imprevisibles en los mediano y largo plazos; es también el marco de la acción presente que marcará el carácter de este bicentenario en un entorno de convulsiones demográficas, económicas, financieras, climáticas y de diferente orden. La crisis que afecta a todo el sistema mundial y sus relaciones internacionales hace saltar y vuelve a poner de manifiesto todos los antagonismos, encubiertos por la difusión frenética de la ideología neoliberal cuyos ejes principales son el consumo desenfrenado de un sector de la población mundial; la transferencia de lo público a lo privado; y, la rapacidad de los megamercados y el sistema financiero.

Como toda crisis, ésta encierra varias posibilidades. Estamos ante un potencial de cambio en la perspectiva histórica, ante una distinta comprensión del mundo, de las nuevas realidades, de las relaciones humanas interpersonales, lo que a su vez presupone una redefinición de valores y prioridades que para el Ecuador no deben ser extraños. Nos preguntamos ¿qué dirección tomará el país? El pueblo, la nación, el Estado, el gobierno y sus principales actores deben determinar con conciencia y voluntad qué dirección debe tomar. Como ecuatorianos pertenecientes a una colectividad concreta, tenemos la necesidad de

construir un modelo político - constitucional consciente y modernamente concentrado en la producción y la distribución, sustentadas en el trabajo creador que garantice el buen vivir de todos los ciudadanos, para lo que se requiere también un buen gobierno, preservando al mismo tiempo la naturaleza como fuente primaria de recursos y base de la existencia de las presentes y futuras generaciones.

Tareas urgentes

La Constitución Política aprobada en referéndum ofrece un nuevo marco conceptual que debe ser concienciado en el conjunto de la sociedad para transitar por una nueva forma de convivencia ciudadana, de patriotismo constitucional, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar, como dice tal instrumento, el buen vivir y lo que ello significa en materia de inclusión y equidad, educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura física y tiempo libre, comunicación social, ciencia, tecnológica, innovación y saberes ancestrales, gestión de riesgo, población y movilidad humana, seguridad humana y transporte.

El concepto de buen vivir no puede separarse y ese ha sido uno de los problemas históricos del país, de la libertad, de la independencia y del buen gobierno; esto es, un gobierno comprometido que interprete fielmente los intereses de la nación y del pueblo. El

colonialismo español significó frente a los pueblos originarios y del mestizaje, el despojo de su fuerza vital; es decir, de su libertad, independencia y auto realización. El colonialismo significó el aplastamiento de la sociedad originaria, pero también el surgimiento de una nueva realidad social: el mestizaje. Actualmente el neocolonialismo y la globalización neoliberal conspiran también contra la libertad, la independencia y la auto realización democrática de los Estados nacionales de América Latina.

La filosofía política se plantea avanzar en el concepto y práctica de la biopolítica, entendida esta como una política orientada en la defensa de la vida en todas sus formas y la dignidad humana, concepto que forma una triada con el buen vivir y el buen gobierno. Esta manera de concebir la política se contrapone al concepto y práctica de la Tanatopolítica, que es la política de la muerte, de la guerra, del genocidio, de la destrucción de la naturaleza y del menosprecio a la dignidad humana, concepción implícita en la práctica del imperialismo, el neocolonialismo y la globalización neoliberal.

El devenir actual de nuestra historia debe ser concebido como la afirmación y avance de la libertad, la solidaridad, la democracia y de la apertura hacia nuevos avances de la ciencia y de la técnica, puesto que las sociedades que le vuelven las espaldas a la ciencia y la técnica, como lo intuían nuestros próceres, no tienen futuro.

Uno de los problemas graves en el presente del Ecuador es no haber definido e impulsado a tiempo el arquetipo de industrialización requerido, con las características inherentes al grado y nivel de desarrollo del país; esta tarea debe ser tomada con fuerza y decisión por todos los ecuatorianos para resolver problemas como la falta de empleo, el atraso, la disminución del consumo y las consecuencias derivadas del descenso del precio del petróleo.

Ello nos plantea otra tarea como requisito de un capital subjetivo indispensable para enfrentar los problemas y sus soluciones: educar a los responsables de la política. Conocida es la relación entre poder y saber; conjunción que se convierte en agente de transformación de la vida humana. La política no puede ser el fruto de la improvisación y de la ignorancia, sino de lo contrario: del conocimiento, el saber, la búsqueda de la verdad y el amor a la patria, lo que además significa superar el actual estado de perturbación patológica generado por conductas corruptas que conciben la política y los cargos públicos como botín y no como servicio a la colectividad.

La Unidad Sudamericana de Naciones

Tarea inconclusa planteada desde los albores de la independencia es la unión de las naciones americanas. Promover con firmeza en base a proyectos concretos la Unión Sudamericana de Naciones, no es un idea romántica, sino un imperativo de sobrevivencia para afrontar con éxito y con un mayor abanico de posibilidades los retos que nos plantea la globalización. Con la crisis actual, en medio de sus devastadoras consecuencias, Ecuador, como las otras naciones de América Latina, tiene la oportunidad de diseñar un modelo económico propio, de acuerdo a sus condiciones, nivel de desarrollo e idiosincrasia, puesto que ya nadie puede dudar que las políticas iniciadas e impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Consenso

de Washington, no sólo están agotadas, sino que no generan el progreso social y el desarrollo socioeconómico esperados.

La lección que podemos sacar de todo esto es que las naciones que no tienen una propia estrategia, pensada y diseñada de acuerdo a sus intereses, están condenadas a perder su libertad e independencia.

Los diseños expresados en las "Cartas de Intención" constituyen estrategias pensadas y diseñadas desde los centros de poder mundial en función de sus intereses, de la misma manera que hace 200 años las políticas diseñadas en el Consejo Real de Indias, respondían a los intereses de la metrópoli y no de nuestros pueblos.

La generación del bicentenario

En la sucesión de generaciones existen algunas que dejan su impronta y su huella indeleble en el decurso de la historia; otras que pasan a ser generaciones pérdidas o decapitadas. En los tiempos difíciles que corren ¿acaso no es necesario pensar y actuar en la germinación y florecimiento de una "generación del bicentenario" para que ésta sea como aquella heroica de las gestas independentistas, con voluntad política para responder a los retos y necesidades actuales?.

La nación ecuatoriana, plural, diversa y de raíces milenarias se ve en el momento actual conmovida por la experiencia histórica germinal de hace 200 años, por lo que está obligada a un nuevo examen de sus propios fundamentos, a comprender el fenómeno histórico y el ímpetu que lo orientó a partir de su propia esencia espiritual, libertaria, humanista e ilustrada que da lugar para que hoy nos hayamos propuesto construir una nueva forma de convivencia ciudadana, democrática y con un espacio público regido por el respeto a los derechos humanos. ⁶⁷



La filosofía política se plantea avanzar en el concepto y práctica de la biopolítica, entendida esta como una política orientada en la defensa de la vida en todas sus formas y la dignidad humana, concepto que forma una triada con el buen vivir y el buen gobierno.





El Ecuador en la época de cambios

Paco Moncayo G.

El Ecuador se encuentra —por fin— empeñado en un proceso de cambios profundos que debemos sostener, orientar y apoyar. Si se desperdicia esta ocasión, o lo que sería peor aún, si se la pierde, las consecuencias para las actuales y futuras generaciones pueden ser ruinosas. Se repetiría, una vez más, la historia trágica de un pueblo sin norte, sin carta de navegación, con liderazgos mediocres, incapaz de diseñar un proyecto de nación que concite la participación consciente, crítica y comprometida de la mayoría de la comunidad, para lograr de manera sostenible su desarrollo espiritual y material, entendido éste como la construcción de una sociedad solidaria, equitativa y justa.

Pierre Bordieu, citado por Joseph Stiglitz, se refiere con razón a un asunto que debería concitar la atención de los políticos ecuatorianos —los nuevos y los viejos— sobre el ejercicio de su trascendental actividad, cuando se refiere a *“la necesidad de que los políticos se comportan más como estudiosos y entren en debates científicos basados en datos y hechos concretos”*; y de los académicos a quienes advierte no caer en el *“error frecuente de formular recomendaciones sobre medidas de gobierno torciendo la realidad para ajustarla a las ideas de las autoridades”*...

Es muy importante que el debate político eleve su nivel y que quienes participan en esta actividad, la más noble a la que pueda dedicar su vida un ser humano, sean capaces de reflexionar seriamente sobre la situación del país y sobre las alternativas de solución a sus graves problemas. Es necesario también que el debate académico, lejos de cohonestar posiciones personales o de grupos, asuma un análisis objetivo y orientador, aportando con herramientas útiles a la toma de decisiones de los actores directos de la política.

Se ha advertido reiteradamente que en un mundo como el actual, de cambios acelerados, el Ecuador no puede continuar haciendo más de lo mismo, con los mismos o diferentes personajes y procedimientos, pues los resultados serán también los de siempre: más pobreza, desorganización, corrupción, atraso político, descomposición social, economía estancada y conducción política incompetente.

El cambio de época de la humanidad

Aunque se ha escrito y debatido bastante sobre este tema, conviene insistir en que la humanidad vive un cambio de época. Experimenta el inicio de una nueva etapa de su desarrollo histórico, el nacimiento de una nueva sociedad, fruto de la revolución científica y tecnológica; una revolución generada por extraordinarias invenciones que ocasionan transformaciones continuas, aceleradas y profundas que cuesta entender, que crean incertidumbre y generan más inseguridad que esperanzas.

Siempre ha sucedido así. Los cambios provocan resistencias equivalentes a su profundidad. Paul Kennedy aseguraba que *“Los obstáculos culturales al cambio son comunes en todas las sociedades, por la razón obvia de que la llegada de una transformación amenaza los hábitos, los modos de vida, las creencias y los prejuicios sociales existentes”*, a la vez que nos alertaba sobre lo indispensable de afrontar el cambio para no quedarse rezagados del avance histórico. *“Un fracaso —advertía— a la hora de repensar, formarse y equiparse para el futuro, producirá otra cosecha de perdedores económicos de la historia.”*

Sin embargo, esta no es una situación peculiar. El saber y su transmisión han estado

Paco Moncayo — Ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, actualmente, candidato a la Asamblea Nacional.

presentes en todas las etapas del desarrollo humano y han sido un factor fundamental en la creación y distribución del poder. La economía, la sociedad y las ideologías se han visto influidas y modificadas –una y otra vez– por los nuevos conocimientos. Makensie (citado por Fukuyama) reconoce que: “*La historia de la humanidad es un registro de conocimientos acumulados y sabiduría creciente, de continuo avance de una plataforma inferior a una superior de inteligencia y bienestar*”.

Lo que hace diferente a la situación actual es la naturaleza radical del cambio tecnológico actual, las implicaciones que tiene en todas las expresiones de la vida social y su vertiginosa velocidad. Así, en solo dos décadas la humanidad ha logrado lo que a la revolución energética le tomó dos siglos.

La globalización

En la década de los ochenta el mundo industrial fue sacudido por una radical reestructuración del capitalismo. Los grandes protagonistas del cambio fueron el tantas veces mencionado desarrollo de las TIC, la globalización y la organización en redes, que da lugar a la aparición de una economía mundial con capacidad de funcionar en tiempo real a escala planetaria. El desarrollo del capitalismo se sustenta por primera vez en la preeminencia del conocimiento sobre el capital –entendido en términos tradicionales– y el trabajo.

Joseph Stiglitz reflexiona así: “*¿Qué es este fenómeno de la globalización, objeto simultáneo de tanto vilipendio y de tanta alabanza?*”... Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y pueblos del mundo producida por la reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y –en menor grado– de personas a través de las fronteras.

La globalización implica la interdependencia de las economías nacionales en un planeta que se orienta a la conformación de una sola unidad económica y un solo gran mercado financiero, monetario, bursátil y comercial, funcionando las 24 horas del día en tiempo real; implica también la conformación de grandes bloques económicos que presionan para abrir el libre flujo de mercancías, servicios, capitales y tecnologías, eliminando toda clase de barreras a la expansión del

mercado mundial; el desplazamiento de la acumulación del capital y de la división de trabajo más allá de los confines del Estado o de grupos de estados; el traslado de plantas industriales de grandes corporaciones transnacionales a países con baja capacidad de regular la defensa del medio ambiente y con sistemas salariales deprimidos, entre los más importantes aspectos.

De la globalización neoliberal a la crisis global

Han pasado menos de tres décadas y las irracionalidades del viejo liberalismo, aplicado a escala global han provocado una nueva crisis, ésta si de carácter mundial. La globalización financiera ha generado la aparición de grandes inversiones especulativas; las fuerzas transnacionales que dirigen el mercado mundial y no se encuentran sujetas a controles, han fracasado; las políticas neoconservadoras del presidente Reagan inspirada por los fundamentalistas del Mercado han conducido al mudo a la profunda recesión disparada por el colapso del mercado de la vivienda, desnudando así las falencias de las desacreditadas recetas neo liberales.

Como siempre el peso más duro de la crisis se trasladará a los países más débiles, los que menos se beneficiaron del modelo pues fueron conducidos a la supresión de barreras al comercio y al movimiento de capitales, mientras los países centrales las mantuvieron intactas para sus productos de exportación; países que debilitaron al sector público, privatizaron en procesos generalmente dolosos sus empresas de servicios y fueron sometidos a convenios de protección a la propiedad intelectual, que en casos como los de las compañías farmacéuticas significaron la condena a muerte a los pobres, imposibilitados de pagar los altos precios impuestos a las medicinas.

En el área social, los cambios vertiginosos han generado una sensación de vértigo, una dificultad de adaptación, una sensación de angustia e inseguridad. Las nuevas tecnologías que han logrado disminuir drásticamente las distancias físicas y psicológicas, entre los pueblos y culturas del mundo, paradójicamente han incrementado las distancias entre los que tienen en exceso y los que no tienen nada o casi nada.

En la sociedad mundial globalizada, en el modelo neoliberal, gobernada por el mercado y la competencia, se ha reeditado con mayor

crudeza la lucha por la supervivencia en la que compiten con insuperables ventajas los ya fuertes y poderosos. El culto al capital y al mercado ha generado incertidumbre, temor, desesperanza, miedo al futuro y a asumir compromisos. Mercado y poder vienen a ser los signos del éxito, que afectan especialmente a los jóvenes, dejándoles en disyuntiva entre someterse a éstos o sumergirse en la evasión y marginalidad.

La nueva geopolítica mundial

El mundo bipolar resultante de la Segunda Guerra Mundial y su consecuencia geoestratégica –la guerra fría– permitían análisis sistemáticos de acciones, reacciones y resultados que eran predecibles. El escenario internacional presentaba una división entre estados alineados con el capitalismo o el socialismo, y un tercer mundo con pretensiones de no-alineamiento, lo que le permitía alternativas estratégicas pendulares de las que podía obtener alguna ventaja significativa.

Esta realidad fue modificada de manera dramática en el último tercio del siglo pasado cuando la caída del Muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y el ingreso de China al mercado mundial capitalista marcaron el fin de la bipolaridad y de la guerra fría. La reacción del mundo capitalista fue la esperada. Los esposos Tofler la calificaron como un “*éxtasis colectivo y un júbilo insensato*”. Francis Fukuyama teorizó sobre “El fin de la historia.” El liberalismo triunfante se preparó para un mundo unidimensional y unipolar.

En suma, la geopolítica mundial sufrió un fuerte remezón. Hoy existe una sola potencia –Estados Unidos– con capacidad estratégica decisoria. Se ha abandonado el multilateralismo en el sistema internacional. Las Naciones Unidas se encuentran debilitadas. La doctrina de la guerra preventiva ha anulado la capacidad equilibradora del Consejo de Seguridad. Los estados nacionales experimentan profundas transformaciones enfrentados a presiones supranacionales e internas; las primeras, derivadas de su insuficiente capacidad para manejar por sí solos asuntos como la macroeconomía, los derechos humanos, el medio ambiente, la inseguridad, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva etc., que caen progresivamente en la órbita de la comunidad internacional; las segundas, fruto de la emergencia de espacios

subnacionales con intereses y fuertes y diferenciadas identidades culturales que reclaman la posibilidad de gestionarse autónomamente, y exigen una revisión de la organización política y administrativa de los espacios internos.

La utopía del Socialismo en Democracia

Han fracasado reiteradamente los dos modelos clásicos de la sociedad industrial: el Marxismo Leninismo y sus teorías sobre el Estado, la lucha de clases, la propiedad colectiva de los medios de producción, la igualdad a costa de la libertad, la asignación estatal de recursos a la economía, para citar algunos de sus paradigmas ideológicos. De esos experimentos quedan crueles experiencias que no deben ser olvidadas. Del mismo modo, falló el Capitalismo con su Estado neutral, la política de *dejar hacer y dejar pasar*, la competencia despiadada con ventajas para los más fuertes, el consumismo como indicador del éxito, la defensa a ultranza de las libertades individuales a costa de las libertades colectivas, la idolatría al mercado, para citar algunos de sus paradigmas ideológicos. También de los experimentos del Capitalismo quedan páginas de horror que no deben ser olvidadas.

Frente a esta realidad parece necesario retomar la utopía del Socialismo en Democracia mediante el diseño de un proyecto centrado en el ser humano, que asegure la realización completa de la libertad, la elevación gradual a la plena racionalidad, la creación de un orden de justicia e igualdad y la elevación a la plenitud de su dignidad.

Es necesario también retomar el desarrollo humano entendido como un proceso tridimensional de crecimiento y cambio estructural, que en lo económico estimule la creación de un fuerte tejido productivo, con una comunidad de emprendedores usando eficientemente los factores de la producción para crear economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados regionales y mundiales; que en lo sociocultural logre una sociedad incluyente, equitativa, tolerante, participativa e integrada, que comparta valores y construya fuertes instituciones; y que en lo político - administrativo diseñe y emita políticas públicas fruto de una genuina participación ciudadana, genere un entorno favorable a la producción, ofrezca iguales oportunidades para todos y todas, con especial atención a los temas

de género, generacionales y culturales.

En este sentido, Oskar Lafontaine plantea que *“La respuesta correcta a la globalización es la competencia por la productividad de las empresas y los países (para lo cual) necesitamos buena educación, buenas escuelas, buenas universidades, buenas instituciones de investigación, una buena infraestructura en carreteras, ferrocarriles y autopistas de la información; mejorar la productividad energética, una buena tecnología medioambiental...”*



la mayor crisis económica, política, social y moral de los últimos tiempos, cuyos efectos aún los sufrimos.

Los resultados los vivimos a fines de siglo pasado cuando, del mismo modo que sucede hoy en los países centrales, la desregulación financiera impulsada por el entonces vicepresidente Alberto Dahik provocó

Un nuevo Ecuador es posible

El Ecuador no estuvo al margen de la marea neoliberal. Los grupos conservadores del país, obsecuentes del fundamentalismo de mercado, intentaron poner en práctica el llamado Consenso de Washington, que planteaba en lo principal la apertura económica y competitividad, el mercado como medio transparente de asignación de recursos, la privatización de empresas estatales, los presupuestos financiados, la inflación controlada, los tipos de cambios reales, sociedades abiertas y plurales, instituciones estables y predecibles, y un Estado limitado a incentivar la competencia y permitir a los individuos realizar su potencial.

Los resultados los vivimos a fines de siglo pasado cuando, del mismo modo que sucede hoy en los países centrales, la desregulación financiera impulsada por el entonces vicepresidente Alberto Dahik provocó la mayor crisis económica, política, social y moral de los últimos tiempos, cuyos efectos aún los sufrimos.

Ecuador es un país diverso, rico en recursos naturales, que no ha podido o no ha querido solucionar los graves problemas de exclusión, inequidad, injusticia y desintegración social, que le sitúan como una de las sociedades más atrasadas del mundo. Esta es la situación que se debe cambiar con esfuerzos serios para combatir la pobreza y alcanzar nuevas formas de convivencia basadas en prácticas incluyentes, equitativas, integradoras, plurales y tolerantes hacia las diversas formas de ser, pensar, querer

y sentir. La construcción de esa convivencia debe fundamentarse en el cultivo de valores comunes, el respeto a la dignidad humana, el empleo de la razón como medio para dirimir los conflictos y la honestidad como antídoto contra la desconfianza.

Es indispensable que en el Ecuador las políticas públicas se construyan y promulguen con la participación ciudadana, consciente y crítica, para construir una comunidad solidaria, al servicio de todas las personas, en especial de los más desprotegidos y desamparados.

El pueblo del Ecuador y su gobierno deben trabajar con convicción y dedicación para revalorizar y darle sentido a la democracia, buscando seria y persistentemente convertir a la población en una comunidad que discuta, debata, argumente, critique constructivamente, generando así credibilidad y confianza. Un espacio humano abierto al diálogo constructor y fructífero, respetuoso de las diferencias y tolerante, que pueda encontrar soluciones negociadas y no violentas a las naturales contradicciones y conflictos sociales.

Ecuador debe convertirse en un espacio para la ciudadanía activa, con personas que hagan valer sus derechos y cumplan sus obligaciones; con organizaciones sociales que participen intencionalmente en la vida pública, exigiendo rendición de cuentas a sus autoridades y ejerciendo la auditoría social para corregir los males del que-meimportismo, la irresponsabilidad, la indiferencia y la corrupción.

Ecuador debe ser un país equitativo y solidario, en el que los ciudadanos y ciudadanas

tengan educación de calidad, atención adecuada de salud, vivienda digna, acceso a la cultura, deportes y recreación, suficientes espacios públicos y acceso a los servicios básicos.

El primer consenso que requiere el país es la necesidad de recuperar –renovadas– las instituciones políticas. No se puede aspirar a una democracia que funcione adecuadamente en el desorden hoy existente.

La nueva gestión territorial es indispensable

La experiencia nos muestra que los gobiernos locales que están más cerca de la población, cumplen un papel fundamental como motor del desarrollo sostenible, la buena administración, el ordenamiento democrático del territorio y la promoción de los derechos ciudadanos.

Desde el nivel local se puede luchar mejor contra la pobreza, la ignorancia, la intolerancia, la discriminación, la exclusión, la inseguridad, la degradación ambiental y el deterioro cultural. El fortalecimiento del gobierno local refuerza a toda la nación, asegurando una política pública más eficaz y democrática.

La acumulación y concentración de la riqueza y el poder tienen dos facetas que se complementan: la social y la territorial. No es posible descuidar los aspectos espaciales del desarrollo; se debe insistir en la necesidad de una gestión descentralizada del Estado que haga posible el desarrollo espacial equilibrado, corrija las insostenibles diferencias territoriales y permita una mejor distribución del poder real y político, asumiendo la subsidiaridad que permita que los distintos niveles de gobierno puedan trabajar con competencias claras y recursos adecuadamente distribuidos en la construcción de la nueva sociedad que la mayoría respaldamos.

Breves conclusiones

El proceso de cambios iniciado en el Ecuador es históricamente necesario, deseable y se justifica para adecuar las estructuras internas y las relaciones externas a los nuevos retos que representan las realidades de un mundo en cambio constante, así como para construir una sociedad democrática económica, social y políticamente viable.

Se debe debatir con amplitud sobre la naturaleza, dirección y conveniencia de los cambios que se plantea, evitando caer en los viejos

errores del caudillismo mesiánico y el consecuente autoritarismo. Si bien es indispensable un liderazgo enérgico de parte del gobierno, no es menos cierto que es mejor si la socialización del proyecto aporta con el mayor apoyo de la comunidad, sin confundir las adhesiones a las autoridades con el respaldo consciente a las propuestas programáticas que estas presentan. Un análisis razonado de la situación, los objetivos que se pretende alcanzar, la naturaleza de las políticas, los plazos considerados, los beneficios, los costos, todo esto expuesto con objetividad, puede mantener el apoyo para un proyecto que debe ser de la nación entera.

Se dijo al inicio de este artículo que los cambios generan resistencias relativas a su intensidad. Por lo mismo, es indispensable enfocarlos a elementos estructurales evitando generar resistencias por aspectos secundarios y establecer paralelamente un proceso amplio de debate que sincere la situación y esclarezca frente a la comunidad qué intereses realmente están detrás de los distintos actores políticos y sociales. La transparencia de la información obrará a favor del apoyo político que se requiere para que los cambios se puedan realizar.

El primer consenso que requiere el país es la necesidad de recuperar –renovadas– las instituciones políticas. No se puede aspirar a una democracia que funcione adecuadamente en el desorden hoy existente. Hay que reorganizar la vida política del país. Son necesarias las ideologías, son indispensables los partidos, se debe elevar el debate sobre los temas que interesan a la nación por encima de la diatriba, el ataque personal o la conspiración. Solamente con actores políticos serios, calificados, honestos y patriotas se podrá construir el nuevo Ecuador que reclama la nación entera. ^[47]

El programa de la izquierda humanista, plural, intercultural y plurinacional

Martha Roldós B.

"Somos del tamaño de nuestros sueños"

Fernando Pessoa

Ecuador vive uno de sus momentos políticos e institucionales más dramáticos, caracterizado por la crisis del sistema político, la corrupción oficial que alcanza cotas inimaginables, la pérdida de sentido de la institucionalidad vigente que conduce a la sociedad a una anomia generalizada, la carencia absoluta de políticas económicas que permitan resolver la situación de crisis, desempleo, inequidad, *reprimarización*, así como el involucramiento del país en la guerra civil de Colombia, la persistencia del modelo neoliberal a través de la privatización de los territorios y de sus recursos naturales, la criminalización a la protesta y a la legítima resistencia social. Esta situación se agrava por la presencia de un fenómeno político *sui generis*, representado por Alianza País, que en poco tiempo ha destruido la institucionalidad vigente y ha llevado adelante un proceso de cooptación, manipulación y control social, fenómeno inédito en el Ecuador.

Estos procesos han llevado a varias organizaciones sociales, políticas y populares, a plantearse la necesidad de recuperar el sentido de dignidad y humanismo inherentes a las propuestas de la izquierda política, y que hoy se han convertido solamente en un simulacro del poder. Se trata de aportar a la recuperación del proyecto original de múltiples organizaciones sociales y políticas que han luchado por un horizonte emancipatorio y liberador, y hacerlo en un momento de ambigüedades y claroscuros, en los que algunos sectores sociales todavía consideran que Alianza País representa de alguna manera las propuestas de la izquierda.

La unidad de la izquierda ecuatoriana

Pensando en la posibilidad de reconstruir el proyecto político de la izquierda traicionado por Alianza País se propone ahora abrir un espacio de confluencia al interior de las organizaciones sociales, populares y políticas. En tal sentido, se crea la organización Unidad de la Izquierda Ecuatoriana como espacio de convergencia de varios sectores, organizaciones y movimientos sociales, que coinciden en la necesidad de crear una opción política que recupere el discurso del socialismo con carácter humanista y radical, en el sentido de ir hacia la raíz de los problemas y recoger las propuestas liberadoras realizadas por los movimientos sociales ecuatorianos, entre las cuales se destaca la plurinacionalidad del Estado realizada por el movimiento indígena, la igualdad de derechos reivindicada por las organizaciones sociales y la descolonización de la democracia.

El movimiento Unidad de la Izquierda Ecuatoriana pretende aglutinar los esfuerzos de varios sectores sociales que resisten a la continuación del modelo económico depredador de la naturaleza, explotador de la fuerza de trabajo, discriminador de las diferencias de los pueblos y nacionalidades, represivo, violento y concentrador del ingreso. Unidad de la Izquierda Ecuatoriana es por lo tanto, un momento más en la resistencia y lucha de los movimientos sociales ecuatorianos, que se articula para llevar adelante esa lucha y resistencia al sistema político tradicional. Unidad de la Izquierda Ecuatoriana, por consiguiente, es indisociable de las movilizaciones sociales y pretende llevar la agenda de esos actores hacia el sistema político.

Este espacio se crea a partir de la constatación de que hay movimientos políticos que han utilizado el discurso liberador, crítico, humanista y propositivo de la izquierda, para legitimar sus particulares intereses políticos, y para enmascarar sus estrategias de cooptación electoral, presentándose como alternativas al sistema tradicional cuando en realidad representan su garantía de continuación. En el juego del poder, Unidad de la Izquierda ha aprendido que muchas iniciativas políticas que nacieron con los buenos propósitos de luchar y resistir al poder tradicional, terminan por ser su mejor garantía y posibilidad de realización. Por ello, Unidad de la Izquierda hace suya la consigna zapatista de "mandar obedeciendo".

Los comportamientos machistas, patriarcales, sexistas, racistas, homófobos, discriminatorios, son parte de la estructura tradicional del poder, y es muy difícil que puedan resolverse desde el Estado o el gobierno. Sin embargo, Unidad de la Izquierda considera que un proyecto de Estado Plurinacional puede dotar de contenidos a una lucha radical por superar el racismo, el patriarcalismo, el sexismo, etc., puesto que en el Estado Plurinacional hay que abrir un espacio para el reconocimiento de las diferencias radicales que nos caracterizan a los pueblos y a los seres humanos.

El Programa de Gobierno de UIE

¿Qué propone la Unidad de la Izquierda ante el escenario actual de crisis de la política, la economía, la institucionalidad y el derecho? La siguiente hoja de ruta es el Plan de Gobierno para enfrentar la crisis.

Nuestros *objetivos específicos* proponen encaminar un diálogo nacional con la participación de todos los sectores, con respeto absoluto a todas las corrientes de opinión, con transparencia y respeto a la democracia, a fin de definir y alcanzar un consenso nacional sobre los siguientes propósitos estratégicos:

Consenso Nacional por el Empleo a fin de alcanzar el mayor bienestar posible de la población ecuatoriana a través de una política coherente, coordinada y responsable, de salarios, ingresos, impuestos, producción, tecnología y competitividad.

Uno de los principales problemas no resueltos del Ecuador es la carencia de empleo. Las estadísticas dicen que la estructura del empleo, desempleo y subempleo se ha mantenido sin mayores cambios durante la última década, y que las variaciones experimentadas en el empleo obedecen más bien a variables demográficas tales como la migración al extranjero, y no a variables económicas.

La creación del empleo no puede ser responsabilidad de un solo sector de la economía nacional, digamos, del sector privado. Tampoco es responsabilidad exclusiva del sector público. Para resolver el problema del desempleo y subempleo, es necesaria la integración de todos los sectores sociales involucrados: privados, públicos, cooperativos, asociativos, comunitarios, al interior de una estrategia nacional conjunta y de largo plazo. En tal sentido, Unidad de la Izquierda propone un cambio en el modelo económico, de modo que la estructura productiva empiece a concentrarse más en dirección al mercado interno que al mercado mundial.

Consenso Nacional para la Equidad a fin de resolver la concentración del ingreso y otorgar mejores condiciones de vida a la población ecuatoriana más pobre, a través de políticas públicas de inclusión, redistribución, participación social, con énfasis en los niños, jóvenes, mujeres, ecuatorianos con capacidades diferentes, adultos mayores, poblaciones afro descendientes e indígenas, entre otras.

Socialmente, Ecuador es uno de los países más desiguales del continente. Durante el neoliberalismo se consolidó la inequidad. Todas las instituciones sociales, políticas y jurídicas han permitido de una u otra manera la concentración del ingreso económico y la exclusión social. Los

Martha Roldós — Ex Asambleísta. Miembro de la Comisión de Legislación y Fiscalización. Actualmente candidata a la Presidencia del Ecuador.

problemas de la falta de equidad no se resuelven con asistencialismo ni paternalismo. En ese sentido, Unidad de la Izquierda propone una agenda para la equidad sustentada en las siguientes políticas:

La equidad y solidaridad como políticas de Estado permitirán reforzar los marcos institucionales existentes con una estrategia de participación social y comunitaria en la toma de decisiones y en la generación y seguimiento de los programas existentes. Políticas de equidad y solidaridad bajo un enfoque de derechos que prioriza la atención a los sectores más vulnerables a través de un compromiso público que garantice el respectivo financiamiento.

Proponemos también el financiamiento de las políticas públicas de equidad y solidaridad, y el mantenimiento de los bonos de desarrollo humano y de los programas de asistencia social.

Consenso Nacional Pospetrolero hacia un nuevo modelo económico y social a fin de salir de manera definitiva del modelo neoliberal y sentar las bases de un nuevo modelo de economía, de sociedad e institucionalidad, en el que la política económica haga de los seres humanos y la naturaleza el centro de su atención e interés, y en el que los criterios de la producción, distribución y consumo sean respetuosos del medio ambiente, protejan los derechos humanos fundamentales, resuelvan la inequidad en la distribución del ingreso, superen las visiones extractivistas y *reprimarizadoras* de la economía, y generen mejores condiciones de vida para todos los ecuatorianos.

Consenso Nacional por una Base Científico – Tecnológica. Vamos a crear las condiciones jurídicas, institucionales y financieras que permitan por primera vez en el Ecuador generar una base científica-tecnológica como condición para el cambio del modelo económico y social, que posibilite la creación de una industria productora de bienes con alto valor agregado, con un sistema educativo de excelencia y vinculado a objetivos nacionales, y con políticas públicas coherentes y estructuradas en función de cerrar la brecha científica-tecnológica de nuestro país con el resto del mundo.

El modelo neoliberal se concentró en la estabilidad de los precios a través del control estricto del gasto fiscal y trasladó las responsabilidades públicas hacia los actores privados. En

ese proceso y durante tres décadas, el Ecuador no realizó ningún esfuerzo por construir un mínimo de condiciones para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la investigación académica. Estas tareas se relegaron a las universidades que, escasas de fondos, priorizaron aquellos proyectos de investigación que podían generarles alguna rentabilidad económica. Esta política de dejar que los mecanismos de mercado sancionen la creación científica y tecnológica se expresa incluso en la Ley de Educación Superior que establece entre los requisitos para abrir carreras de postgrado la necesidad de un estudio de mercado (demanda), privatizando y limitando de esta manera la investigación científica y tecnológica en el Ecuador. Unidad de la Izquierda propone la creación de un marco institucional para sentar una base científico-tecnológica nacional.

Consenso Nacional por el Buen Vivir a fin de incorporar una dimensión humanista, ética y holística al relacionamiento de los ecuatorianos en la construcción de su sociedad y en su relación con la naturaleza, donde el bienestar individual no sea separado del bienestar social, y en el que la solidaridad, reciprocidad, complementariedad, justicia, se expresen en las políticas públicas que permitan el Buen Vivir en la educación, la salud, la naturaleza, la seguridad social, etc.

Sumak kawsay es la voz de los pueblos quechuas para el Buen Vivir. Esta es una concepción de la vida alejada de los paradigmas del individualismo, la búsqueda del lucro, la relación costo-beneficio como axioma social, la utilización de la naturaleza como un medio, la relación estratégica entre seres humanos, la mercantilización total de todas las esferas de la vida, la violencia inherente al egoísmo del consumidor, etc. El Buen Vivir expresa una relación diferente entre los seres humanos y con su entorno social y natural.

Consenso Nacional por la Democracia Radical a fin de continuar con el proceso de reforma política del Estado y de refundación del sistema político ecuatoriano, en condiciones de plurinacionalidad y de aplicación de la democracia tanto para la política como para la economía, sistema que incorpore a la vida política del Ecuador las dimensiones del consenso para la toma de decisiones, y el “mandar obedeciendo” como nueva ética política.

Unidad de la Izquierda considera que la democracia es perfectible. Es en virtud de aquello que hemos apoyado los procesos de reforma política que se han dado en los últimos años. Unidad de la Izquierda considera que la democracia política solamente es factible y posible si hay democracia económica. A esta relación entre democracia política, democracia económica y democracia social, Unidad de la Izquierda la denomina *democracia radical*.

Unidad de la Izquierda considera también que es necesario vincular los procesos de diálogo y consenso, que son las instituciones a partir de las cuales se toman las decisiones en las comunidades indígenas para el procesamiento de las decisiones. En ese sentido, se considera que un elemento de *democracia radical* es devolverle a la sociedad la capacidad de decidir directamente sobre aquellos temas que le competen. Ampliar el instrumento del consentimiento libre, previo e informado que por ahora está vinculado a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, hacia el conjunto de derechos humanos fundamentales, es una posibilidad de enriquecer la democracia radical bajo un enfoque de derechos.

Mandar obedeciendo es una de las propuestas más innovadoras con respecto a la *democracia radical* que Unidad de la Izquierda hace suya y la propone al país. De la misma manera, es necesario recuperar el sentido de la ética en la política, por ello se plantea la transparencia y el control social en el ejercicio del poder.

Un aspecto fundamental de la *democracia radical* es el Estado Plurinacional. Unidad de la Izquierda retoma esta propuestas del movimiento indígena ecuatoriano, entendiendo al Estado Plurinacional, en primer lugar, como una construcción desde el respeto a las diferencias que constituyen a los pueblos y a los seres humanos. En segundo lugar, un Estado Plurinacional se aleja de los parámetros productivistas, desarrollistas y de crecimiento económico, y se acerca a los paradigmas de la solidaridad, la reciprocidad y el Buen Vivir. El Buen Vivir es la condición ética de la coexistencia humana en el que las condiciones de vida de una persona o de un pueblo, son responsabilidad de todos. En tercer lugar, el Estado Plurinacional permite la convergencia de la economía hacia la política para cerrar esa brecha y considera que solamente

Unidad de la Izquierda considera que la democracia política solamente es factible y posible si hay democracia económica.

puede haber democracia política cuando exista democracia económica.

Integración Regional con Equidad. Para ratificar el compromiso ineludible del Ecuador con la paz, el respeto a los derechos humanos y colectivos, la imperiosa necesidad de resolver todos los conflictos mediante el diálogo y a través de vías pacíficas, la búsqueda de una integración de personas que impida la criminalización de los flujos migratorios y que extienda la condición de ciudadanía universal a todos los seres humanos, que le otorgue una dimensión diferente a la globalización en la que el respeto a las diferencias culturales de los pueblos sea la mejor garantía para la paz.

El discurso de la globalización que se creó en los años noventa propuso un mundo construido y definido desde la lógica del mercado. En ese mundo, se adecuó la complejidad de las sociedades a la simplicidad de la oferta y la demanda de los mercados. La globalización del mundo no era un proceso de integración de los seres humanos respetando sus derechos y diferencias, sino la integración de las mercancías y los capitales. Ante estos fenómenos mundiales, Unidad de la Izquierda propone una agenda exterior que le permita al Ecuador protegerse de la globalización. Propone una hoja de ruta para las relaciones internacionales en un contexto de crisis económica mundial, con nuevos roles para el Estado, y la emergencia de tendencias xenofobas y racistas, que ratifique la posición del Ecuador de compromiso ineludible con los derechos humanos y colectivos fundamentales.

En esa hoja de ruta, el Ecuador debe declarar su posición de territorio de paz y soberanía, y por tanto libre de bases militares, por la autodeterminación de las naciones y la solución pacífica de los conflictos entre países, fortaleciendo el sistema de Naciones Unidas. Concretamente, se debe solucionar los *impasses* diplomáticos generados durante el gobierno de Alianza País.


De otra parte, es necesario fortalecer los procesos de integración regional y subregional. En este sentido, cabe reconocer que la Comunidad Andina de Naciones (CAN) atraviesa uno

de sus momentos más difíciles, por lo que Unidad de la Izquierda cree pertinente unir todos los esfuerzos por salvar a ese organismo.

Unidad de la Izquierda llevará adelante una estrategia internacional que proteja a los migrantes y que evite su criminalización. En los foros internacionales llevará adelante propuestas de protección de los derechos de la población migrante.

Unidad de la Izquierda ratifica su compromiso de denunciar el Plan Colombia y el involucramiento del Ecuador en el conflicto con el vecino país, que se ha profundizado durante el gobierno de Alianza País, por lo que propone el no involucramiento en el Plan Colombia y el desarrollo del Programa Fronteras de Paz, Diálogo y Esperanza con el Estado Colombiano.

Unidad de la Izquierda ratifica su compromiso de denunciar el Plan Colombia y el involucramiento del Ecuador en el conflicto con el vecino país, que se ha profundizado durante el gobierno de Alianza País, por lo que propone el no involucramiento en el Plan Colombia

Unidad de Izquierda considera que las relaciones internacionales deben basarse en los criterios de reciprocidad y solidaridad. Por tanto cree que el Estado ecuatoriano debe suscribir todos los instrumentos internacionales que coadyuven a la paz, el respeto y la garantía de los derechos humanos, y deben revisar aquellos convenios que impliquen onerosas concesiones como los tratados de libre comercio o de asociación comercial. 

La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia

Alberto Acosta

“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos.”

Carlos Marx, El 18 Brumario de Luis Bonaparte, 1852

¿Somos pobres porque somos ricos? Cuando Alejandro von Humboldt¹ llegó a lo que hoy es el Ecuador, en su histórico peregrinaje por tierras americanas, hace más de doscientos años, se quedó maravillado por la geografía, la flora y la fauna de la región. Y cuentan que veía a sus habitantes como un pordiosero sentado sobre un saco de oro, refiriéndose a sus inconmensurables riquezas naturales. Desde entonces, apegados a esta visión, tal como ya lo hicieron los españoles cuando conquistaron estas regiones, una y otras vez los gobiernos del Ecuador han pretendido extraer los tesoros existentes en dicho saco...

Recogiendo esta anécdota del célebre científico alemán, de la época de la Ilustración, es válido preguntarse ¿cómo es posible que en un país tan rico en recursos naturales, la mayoría de sus habitantes no puedan satisfacer sus necesidades básicas?

Aunque resulte poco creíble a primera vista, la evidencia reciente y muchas experiencias acumuladas permiten afirmar que esa pobreza tiene que ver con esa riqueza. Los países ricos

en recursos naturales, cuya economía se sustenta prioritariamente en su extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para desarrollarse. Sobre todo aquellos que disponen de una sustancial dotación de uno o unos pocos productos primarios, parecen estar condenados al subdesarrollo. Estos países estarían atrapados en una lógica perversa conocida en la literatura especializada como “la paradoja de la abundancia”.²

La gran disponibilidad de recursos naturales de que disponen, particularmente si se trata de recursos mineros o petroleros, tiende a distorsionar la estructura económica y la asignación de los factores productivos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos. Esta situación se agudiza por una serie de procesos endógenos de carácter “patológico” que acompañan a la

¹ Nació y murió en Berlín, el 14 de septiembre de 1769 y el 6 de mayo de 1859, respectivamente. Sus obras, escritas a raíz de su expedición por Nuestra América (1799-1804), tuvieron repercusiones políticas y económicas profundas. Aquellas obras atrajeron el interés del capitalismo colonial. El afán científico que movió a ese gran berlinés para llegar a América, sin que esto represente una acusación en su contra, no puede desvincularse de la expansión económica y política de las potencias europeas. Humboldt lo sabía. “Los progresos de los conocimientos cósmicos exigieron el precio de todas las violencias y horrores que los conquistadores, que se tenían a sí mismos por civilizados, extendieron por todo el continente”, escribió en su obra magna: “Cosmos” (“Kosmos”).

² Para la primera parte de este artículo el autor recurrió a varias reflexiones ya publicadas en Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto (2006); “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿Una maldición sin solución?”, revista Nueva Sociedad N° 204, Buenos Aires, julio/agosto.

Alberto Acosta — Economista, profesor e investigador de la FLACSO. Consultor internacional. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente.

abundancia de estos recursos naturales. En realidad esta abundancia se ha transformado, muchas veces, en una maldición.³

La forma en que se extraen y se aprovechan dichos recursos ha conducido a una generalización de la pobreza, ha dado paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”. Todo esto profundiza la débil y escasa institucionalidad, alienta la corrupción y deteriora el medio ambiente. Lo expuesto se complica con las prácticas clientelares y patrimonialistas que se despliegan, que contribuyen a frenar la construcción de ciudadanía.

La realidad de una economía primario-exportadora, es decir exportadora de Naturaleza, se refleja, además, en un escaso interés por invertir en el mercado interno. Esto redundaría en una limitada integración del sector exportador con la producción nacional. No ha habido los incentivos que permitan el desarrollo y la diversificación de la producción interna, vinculándola a los procesos exportadores, en los que debería darse la transformación de los recursos naturales en bienes de mayor valor agregado. Algo explicable por lo relativamente fácil que resulta obtener ventaja de la generosa Naturaleza y de una mano de obra barata.

A lo anterior se suma la masiva concentración de dichas rentas en pocos grupos oligopólicos. Estos sectores y amplios segmentos empresariales, contagiados por el rentismo, no encuentran alicientes (tampoco los crean) para sus inversiones en la economía doméstica. Prefieren fomentar el consumo de bienes importados. Y, con frecuencia, estos grupos sacan sus ganancias fuera del país.

Así las cosas, los ingresos recibidos por las exportaciones de productos primarios, tampoco se ven compelidos a invertirse en las propias actividades exportadoras, pues la ventaja comparativa radica en la renta de la Naturaleza antes que en el esfuerzo innovador del ser humano. La respuesta para enfrentar una creciente demanda o incluso para dar respuesta a

3 En la actualidad la cuestión de los “recursos naturales no renovables” debe ser enfocada a la luz de las recientes evoluciones y tendencias. Dado el enorme nivel de extracción de recursos, muchos “renovables”, como por ejemplo el forestal o la fertilidad del suelo, pasan a ser no renovables, ya que el recurso se pierde porque la tasa de extracción es mucho más alta que la tasa ecológica de renovación del recurso. Entonces, a los ritmos actuales los problemas de los recursos naturales no renovables podrían aplicarse por igual para todos los recursos, renovables o no. Esto podría aplicarse, también, para los manglares y poco a poco para los páramos andinos. Un tema que merece una discusión especial.

la caída de los precios de dichos recursos en el mercado mundial, ha sido expandir la frontera productiva provocando cada vez más y mayores complicaciones.

Es imposible aceptar que todos los países que producen bienes primarios similares, que son muchos, puedan crecer esperando que la demanda internacional sea suficiente y sostenida para garantizar ese crecimiento. En este tipo de economía extractivista, con una elevada demanda de capital y tecnología, sin una propuesta que integre estas actividades primario-exportadoras al resto de la economía y de la sociedad, su aparato productivo queda sujeto a las vicisitudes del mercado mundial. En especial, queda vulnerable a la competencia de otros países en similares condiciones, que buscan sostener sus ingresos sin preocuparse mayormente por un manejo más adecuado de los precios.

Casi como complemento de lo anterior, no se dio, ni se da encadenamiento o eslabonamiento alguno que pudiera haberse potenciado desde este tipo de actividades extractivistas. No hay el desarrollo de conglomerados productivos, ni para el mercado interno, ni para ampliar la oferta exportable. Tampoco una mejor distribución del ingreso, ni los necesarios ingresos fiscales. Y, no sólo eso, esta modalidad de acumulación orientada en extremo hacia afuera fortalece un esquema cultural dependiente.

Esto es aún más marcado en épocas de crisis, cuando todos esos países dependientes de recursos primarios, caen en la trampa de forzar sus tasas de extracción petrolera o minera. Esta realidad termina por beneficiar a los países centrales: un mayor suministro de materias primas o alimentos en épocas de precios deprimidos, ocasiona una reducción mayor de dichos precios. Ese es el conocido “crecimiento empobrecedor”, al que hacía referencia el profesor Jagdish N. Bhagwati ya en 1958.⁴

En este escenario hay que reconocer, que el real control de las exportaciones nacionales está en manos de los países centrales, aun cuando no siempre se registren importantes inversiones extranjeras en las actividades extractivistas. Incluso muchas empresas estatales de las economías primario-exportadoras (con la anuencia de sus respectivos gobiernos, por cierto) asoman

4 Bhagwati, Jagdish N (1958); “Immiserizing Growth”, *Review of Economic Studies*, June, 201-205

como programadas para reaccionar exclusivamente ante impulsos foráneos. En síntesis, la lógica de su producción, motivada por la demanda externa, caracteriza la evolución de estas economías primario-exportadoras.

En estas condiciones, además por las características tecnológicas de las actividades petrolera o minera, no hay una masiva generación directa de empleo. Esto explica, también, la contradicción de los países ricos en materias primas, en los que, en la práctica, la masa de la población está empobrecida. Adicionalmente, las comunidades locales, donde se realizan estas actividades extractivistas, han sufrido y sufren los efectos de una serie de dificultades socioambientales derivadas de este tipo de explotaciones (En Ecuador, por ejemplo, justamente en las provincias petroleras amazónicas se registran graves problemas ambientales y, por consiguiente, los mayores niveles de pobreza).

La miseria de grandes masas de la población parecería ser, por tanto, consustancial a la presencia de ingentes cantidades de recursos naturales (con alta renta diferencial). Esta modalidad de acumulación no requiere del mercado interno, incluso funciona con salarios decrecientes. No hay la presión social que obliga a reinvertir en mejoras a la productividad. El rentismo determina la actividad productiva y por cierto el resto de relaciones sociales. Estas actividades extractivas –petrolera o minera– promueven relaciones sociales clientelares, que benefician los intereses de las propias empresas transnacionales, pero impiden el despliegue de planes de desarrollo adecuados.

Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina estableciendo o facilita la permanencia de gobiernos y de empresas autoritarias, voraces y clientelares. En efecto, estos países no se han caracterizado como ejemplos de democracia, sino todo lo contrario.

América Latina tiene una amplia experiencia acumulada en este campo; Venezuela, por ejemplo, ha sido desde los años treinta del siglo anterior un ejemplo paradigmático.⁵ Igual

5 Coronil, Fernando (2002), *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad*

La forma en que se extraen y se aprovechan dichos recursos ha conducido a una generalización de la pobreza, ha dado paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”.

reflexión se podría hacer en relación con los países exportadores de petróleo; considérese, a modo de ejemplo, a los países ubicados en los Golfos Pérsico o Árabe. Así, Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes, entre otros países de dicha región, pueden ser considerados como países muy ricos en términos de acumulación de ingentes depósitos financieros y con elevados niveles de ingreso per cápita; sin embargo, estos países no pueden incorporarse en la lista de países desarrollados: los niveles de inequidad de género registrados son intolerables y sus gobiernos no sólo que no son democráticos, sino que se caracterizan por profundas prácticas autoritarias. Se podrían encontrar ejemplos contrarios, como Noruega; pero en este caso la extracción de petróleo empezó y se expandió cuando ya existían sólidas instituciones económicas y políticas democráticas e institucionalizadas, es decir cuando el país escandinavo ya era un país desarrollado.

Por todas estas razones rápidamente descritas, estas economías primario-exportadoras no han logrado establecer un esquema de desarrollo que les permita superar la “trampa de la pobreza”. Esta es la gran paradoja: hay países que son muy ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, pero que no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres. Y *son pobres porque son ricos* en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente por la extracción de esa riqueza natural, marginando otras formas de creación de valor, sustentadas más en el esfuerzo humano que en la generosidad de la Naturaleza.⁶

en Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela - Nueva Sociedad, Venezuela

6 Ver: Jürgen Schuldt, (2005) *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima

Ecuador un país rico, por lo tanto pobre...

Lo anteriormente descrito calza perfectamente en Ecuador. Este ha sido y es un país tradicionalmente dependiente de la renta de la Naturaleza. Desde los orígenes de la República en 1830, y con creciente intensidad desde la octava década del siglo XIX, su economía se ha caracterizado por actividades de producción primaria exportadoras. Ecuador ha sido sucesivamente y de manera sostenida un país-producto: país-cacaotero, país-bananero, país-floricultor, país-camaronero, país-petrolero... ¿país-minero? El *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (diario alemán de tiraje nacional) en 1974, afirmaba, en su editorial, que Ecuador es como “un país corcho” (ein Korkenland), pues una y otra vez encuentra un producto de exportación que le permite reflotar su economía, superando la crisis precedente, normalmente provocada por la caída de la producción y/o precios del producto dominante hasta ese entonces.

La actividad extractivista en el Ecuador tiene una historia centenaria. Sin referirse al uso de los “esquistos bituminosos” o a la explotación de recursos minerales en las épocas precolonial y colonial, es conveniente recordar la explotación de crudo en la península de Santa Elena y también la extracción de oro en Portovelo desde inicios del siglo XX.

Más tarde, el Ecuador petrolero, en los años setenta del siglo pasado, permitió anticipar que se estaba en la puerta del desarrollo. La economía ecuatoriana entró de lleno en el mercado internacional. Sus exportaciones y, por ende, sus importaciones crecieron aceleradamente; Ecuador se volvió un buen negocio. El país consiguió los créditos que no había recibido el Ecuador bananero y mucho menos el cacaotero.⁷

El auge petrolero y el masivo endeudamiento externo dieron lugar a una serie de



transformaciones. Sin embargo no se puede creer que esos dos factores fueron los únicos determinantes. Aquí influyó una batería de factores sustentados en la disolución de relaciones no capitalistas en el agro, sobre todo en la Sierra, y la anterior crisis de la actividad agroexportadora (banano, sobre todo), el crecimiento de la industria, un nuevo proceso de urbanización y otros más que reprodujeron “la maldición de la abundancia”. El país sustituyó en muy poco tiempo sus exportaciones de banano por las de petróleo, en cantidades que no habían sido registradas antes. Con esto no cambiaron los patrones de producción dependientes del exterior. No se alteró el proceso de acumulación atado a las exportaciones de productos primarios. Tampoco se transformó la estructura de la propiedad, caracterizada por una elevada concentración tanto en los sectores agrario e industrial, como en el comercial y bancario.

La bonanza que motivó el petróleo –la mayor cantidad de divisas que había recibido hasta entonces el país–, que apareció en forma masiva y relativamente inesperada, se acumuló sobre las mismas estructuras anteriores y reprodujo, a una escala mayor, gran parte de las antiguas diferencias. El salto cualitativo llevó al Ecuador a otro nivel de crecimiento económico pero, al no corresponderle una transformación cualitativa similar, en poco tiempo se cristalizó en “el mito del desarrollo”.⁸

8 Sobre esta evolución de la economía se puede consultar el libro del autor (2002), *Breve Historia Económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito

De la mano de los ingresos petroleros y del endeudamiento externo vinieron varios problemas propios de este tipo de bonanzas. Estos fenómenos desequilibrados y desequilibradores, provocados por un auge primario – exportador inesperado, constituyen lo que es conocido en la literatura económica como la “enfermedad holandesa”. La distorsión se materializa en la estructura relativa de precios. Las inversiones fluyen hacia los sectores beneficiados la bonanza, entre los se cuentan los bienes no transables. En paralelo se produce un deterioro acelerado de la producción de aquellos bienes transables que no se benefician del *boom* exportador, en tanto pueden ser importados, incluso debido a la revalorización de la moneda nacional. Posteriormente, superado el auge, debido a la existencia de rigideces para revisar los precios y los salarios, los procesos de ajuste resultan muy complejos y dolorosos; otra manifestación de dicha enfermedad.

Esta situación de abundancia relativa de recursos financieros que permitió en los años setenta en el siglo XX un manejo político de cierta tolerancia en medio de un ambiente político dictatorial⁹, fue posible sobre todo mientras existió un considerable flujo de dólares provenientes del exterior que facilitaba la postergación y aún la superación de algunos conflictos. En otras palabras, había suficientes ingresos externos como para tener que recurrir a cambios en el interior del Ecuador. Uno de los gobernantes militares de la época, años más tarde, se vanagloriaba que en su gestión no se cobraba impuesto a la renta...

No se puede olvidar que, particularmente mientras duró el auge petrolero, el Estado se constituyó por primera vez en el actor principal en el proceso de desarrollo. Lo cual no puede dar lugar a equivocadas interpretaciones: en ningún momento se instauró una economía centralmente planificada con un manejo antagónico al empresariado privado. El Estado ecuatoriano, como lo reconoció el Banco Mundial, garantizó con “un sistema complejo de subsidios implícitos y poco transparentes” la “eficiencia privada”.

Los tradicionales grupos de poder, a pesar de que no tenían un control directo sobre la riqueza petrolera, obtenían también su tajada

9 Recuérdese que el país registró una larga etapa dictatorial desde junio de 1970, primero con José María Velasco Ibarra, que luego se prolongó hasta agosto de 1979 con dos gobiernos militares sucesivos.

a base de la expansión del gasto y la inversión fiscales, así como por los créditos preferenciales para la industria, por las barreras arancelarias que la protegían de la competencia externa y, no pocos, por su activa participación directa o indirecta en la corrupción y en el despilfarro de la riqueza petrolera.¹⁰ Y, más tarde, cuando se debilitó la bonanza petrolera y empezó la larga crisis de la deuda externa, el Estado instauró varios esquemas de apoyo (no siempre público) a los grupos oligopólicos, mientras la mediana y pequeña empresa, conjuntamente con el grueso de la sociedad, sufrían mayormente los embates del ajuste.¹¹

A inicios de la década de los ochenta del siglo XX, como parte de la estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales. A esto se sumaron las tendencias neoproteccionistas que afectaban al resto de exportaciones. Entonces también impactó con fuerza el efecto de la nueva política económica de los Estados Unidos –“reaganomics”–, que provocó un encarecimiento y una notable disminución de los préstamos para los países latinoamericanos.

Esta estrategia, en definitiva, apuntó al fortalecimiento del sistema capitalista a nivel mundial, imponiendo cambios en las políticas de los países pobres para que se reajustaran a los nuevos requerimientos de las naciones del Norte, en especial de los Estados Unidos. Así las cosas, esta concepción, al rebasar las fronteras de lo económico, se introdujo con la fuerza de una ideología totalizante, apta para garantizar la proyección del poder global de dicho país en América Latina. En este contexto internacional,

10 No se pueden olvidar las distorsiones provocadas por la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones, cuya aplicación –errada e incluso incompleta– terminó por consolidar las prácticas rentísticas y podo democráticas de amplios segmentos empresariales, sobre todo en el sector industrial. A través de estos mecanismos, explícitos o implícitos, el Estado, durante el boom del petróleo de los años 70 en el siglo XX, transfirió masivamente excedentes a las burguesías urbano oligopólicas. Importantes transferencias fueron del campo a la ciudad, del agro a la industria, de los exportadores a los importadores industriales, de los ahorristas a los acreedores industriales, de los que pagan impuestos indirectos respecto a los que deberían cancelar impuestos a la renta y las ganancias, etc. (Ver Acosta 2002) Siempre los capitalistas han contado con la capacidad de utilizar los aparatos del Estado en beneficio propio”. Ver: Immanuel Wallerstein (1988), *El capitalismo histórico*, Bogotá.

11 El mismo Wallerstein reconoce otra de las constantes del “capitalismo histórico”, cuando afirma que “estas prácticas de redistribución antiigualitarias han sido el lado vergonzoso del poder del Estado (vergonzoso en el sentido en que los gobiernos se sentían un tanto embarazados por estas actividades y trataban de mantenerlas ocultas)”.

muchos países empobrecidos, Ecuador uno de ellos, se vieron forzados a profundizar su dependencia como economías primario exportadoras, marginando los muchas veces tímidos esfuerzos por industrializar y modernizar sus economías.

Así, terminada la bonanza petrolera, con el arranque de la crisis de la deuda externa, el Ecuador entró de lleno en los ajustes de inspiración neoliberal. A pesar de quienes sostienen lo contrario, la economía ecuatoriana, como la de casi todos los países de la región, ejecutó y sufrió el recetario del ajuste inspirado en el Consenso de Washington.

En todos estos largos años de políticas de estabilización y de programas de ajuste estructural –“la larga noche neoliberal”, para ponerlo en palabras del presidente Rafael Correa– el petróleo fue la fuente de divisas que ha permitido financiar parcialmente la economía ecuatoriana, estrangulada por el elevado servicio de la deuda externa.

Desde el año 2000, cuando se impuso la dolarización, la economía se financió gracias a una serie de factores exógenos: particularmente los precios altos del petróleo y las remesas de los emigrantes. Otro factor externo positivo fue la recuperación de la economía de los EEUU, en donde se coloca casi la mitad de las exportaciones ecuatorianas. Las bajas tasas de interés en el mercado financiero internacional fomentaron el endeudamiento externo privado. La depreciación del dólar ayudó a recuperar marginalmente los bajos niveles de competitividad. No se podría marginar de este rápido análisis el ingreso de narcodólares.

En este punto, aún antes de considerar las presiones derivadas de la actual crisis económica internacional, es preciso considerar que las reservas de crudo en Ecuador, de conformidad con la información disponible, comienzan a declinar. Lo que se ha extraído podría ser ya superior a lo disponible, desde el 2006. Así, las reservas del país superan en poco los 4.000 millones de barriles. Los descubrimientos son cada vez menos frecuentes, más costosos y menos grandes los nuevos campos encontrados; además, de que los crudos hallados son cada vez más pesados. Esto no significa que no se puede descubrir más petróleo en el Ecuador, pero hay

Esta consideración es muy importante para entender por qué se ha reforzado la presión para introducir la actividad minera industrial. La minería, sobre todo industrial, a diferencia del petróleo, hasta ahora no ha sido un pilar importante para la economía nacional.

que tener en cuenta que el Oriente ecuatoriano ha sido explorado por décadas, y que la mayor cantidad del petróleo que se extrae hoy fue encontrado hace más de 30 años.

Esta consideración es muy importante para entender por qué se ha reforzado la presión para introducir la actividad minera industrial. La minería, sobre todo industrial, a diferencia del petróleo, hasta ahora no ha sido un pilar importante para la economía nacional. De todas maneras, en los últimos años, en la medida que se incrementó la demanda mundial de recursos minerales, y por consiguiente aumentaron los precios de dichos recursos, los sucesivos gobiernos, con el respaldo del sector minero (cámaras de minería, empresarios mineros) han orientado sus esfuerzos para ampliar la actividad minera en el país. En la mira está la transformación del país en un productor minero. Esta pretensión se intensificó mediante una serie de reformas legales.

Inspirados en el Consenso de Washington, los gobiernos neoliberales promovieron varias modificaciones en las leyes, procurando crear condiciones “atractivas” para la inversión extranjera destinada a la minería industrial. La cooperación de organismos como el Banco Mundial y gobiernos extranjeros, a través del Proyecto para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRO-DEMINCA) permitió iniciar un proceso de generación de información específica, que después sería utilizada por las empresas privadas. Esta información despertó el interés por la minería dentro y fuera del país. Fue, sin lugar a dudas, el punto de partida de diversas iniciativas y de varias acciones especulativas, así como de continuados ataques en contra de diversas comunidades a las que se les quiere imponer la minería.

Sobre todo luego de la expedición de la reciente ley de minería, en enero del 2009, el Ecuador está a punto de entrar en una fase expectante en cuanto al posible aprovechamiento de su potencial minero. Aunque la nueva ley supera muchas de las aberraciones del marco

jurídico anterior, no es menos cierto que no se ajusta al (incumplido) Mandato Minero, expedido en abril del 2008 por 95 de los 96 asambleístas presentes en Montecristi. Tampoco esta ley cumple con las disposiciones de la nueva Constitución, aprobada en referéndum en septiembre del 2008. Y su expedición no fue el resultado de un proceso de amplia participación ciudadana...

El apuro para aprobar la nueva ley de minería preocupa aún más, pues la actual crisis económica internacional provoca una disminución de las inversiones en minería. Los bajos precios de los minerales y las deprimidas acciones de las empresas mineras en las bolsas internacionales no configuran un escenario propicio para alentar grandes expectativas sobre masivas inversiones y nuevas exportaciones de recursos primarios, al menos en el corto plazo. Es más, forzar las tasas de extracción de minerales o de petróleo, en medio de la crisis, sólo servirá para confirmar la tesis del “crecimiento empobrecedor”, mencionada más arriba.

Sin minimizar lo dicho, es conveniente estar atentos a los otros riegos aún más perversos, que implica la crisis. Riesgos que podrían explicar de alguna forma la aprobación atropellada de dicha ley. No sólo que podría existir el afán por aumentar la oferta exportable de Ecuador, incorporando en ella el cobre y el oro especialmente. Es probable que, en la desesperación por conseguir financiamiento para proyectos que podrían paralizarse por efecto de las actuales restricciones fiscales, el gobierno intente establecer lazos “estratégicos” con algunos países que han comenzado a transformar sus enormes reservas financieras en activos, en tierras o en yacimientos minerales; ese es el caso de China, cuyas empresas *están de compras por el mundo subdesarrollado* particularmente.¹²

12 Las empresas chinas, que no se caracterizan por ser las más responsables en términos ambientales y sociales, sino todo lo contrario, se encuentran entre las relativamente pocas empresas que aún invierten en la actual crisis mundial. Entre los nuevos proyectos destaca la compra del depósito de cobre Toromochu en Junín, al este de Lima, en Perú. La Corporación de Aluminio de China (Chinalco) compró Toromochu de la compañía minera junior canadiense Peru Copper. La compañía afirma haber reservas de alrededor de 2 millones de toneladas métricas. Se espera producir alrededor de 210.000 toneladas de cobre al año a partir de 2012, con una inversión estimada en 2,4 mil millones de dólares. Inversión que no sufriría por la crisis, puesto que esta empresa tendría un amplio acceso a la financiación en China, según sus directivos. Este tipo de compras chinas se multiplican en el último tiempo en diversas partes del planeta; sobre todo los empresarios chinos están comprando las concesiones de empresas junior canadienses. Y es sabido que las empresas chinas no cumplen en los países empobrecidos con las restricciones ambientales y sociales que países como Estados Unidos, Canadá y otros obligan a sus empresas mineras.

Las posibilidades de que los potenciales ingresos mineros puedan provocar una superación de las patologías descritas son (casi) imposibles. No se trata simplemente de confiar en un gobierno autodefinido como “revolucionario”. Hay condiciones intrínsecas en este tipo de economías que deben ser desnudadas, antes de diseñar una estrategia que permita aprovechar de manera inteligente e incluso sustentable los recursos naturales, como parte de una clara programación para arribar a un esquema post-extractivista.

Esta posición del gobierno del presidente Correa sorprende. En su primera campaña electoral, en el Plan de Gobierno del Movimiento País –Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador–,¹³ se cuestionaba el modelo dependiente de la renta de los recursos naturales. Allí se proponía

“... hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se hace simplemente en base a la extracción de los recursos naturales. Es preciso generar riqueza, no podemos vivir de la renta de los recursos naturales sino del esfuerzo de los seres humanos, esa es la gran tarea”.

Más allá de esa promesa electoral, la extracción de materias primas alimenta todavía la ilusión del desarrollo a partir de la extracción de recursos naturales. La tradición del modelo extractivista “oprime como una pesadilla el cerebro” (Marx) de amplios segmentos de la sociedad. Así, todavía predomina, a nivel del actual gobierno, la creencia que los recursos del subsuelo, petroleros y ahora sobre todo minerales, son indispensables para el desarrollo. Una necesidad que se presenta mucho más arraigada justamente en medio de la actual crisis... Esto explicaría también por qué, cuando se estaba elaborando la reciente ley de minería, no se dio paso a una reflexión amplia y democrática sobre los límites que tiene la economía primario exportadora.

13 Hay que anotar que, a más del autor de estas líneas, varios funcionarios del gobierno de Acuerdo País, incluyendo el propio presidente Rafael Correa, conjuntamente con cientos de personas, ciudadanas y ciudadanas independientes o representantes de organizaciones y movimientos sociales, participaron en la elaboración de dicho plan. Fander Falconí, quien fuera secretario general de la SENPLADES y actualmente Canciller de la República, fue el coordinador del plan.

Exactamente esa permanente expectativa de resolver los problemas de financiamiento de la economía ecuatoriana en base a la extracción y exportación de algún producto primario ha frenado y sigue frenando las posibilidades de un desarrollo endógeno.

En Ecuador, el peso abrumador que representa este tipo de economía extractivista, atada a la renta diferencial de la Naturaleza, ha generado una serie de efectos perniciosos en las estructuras económicas y sociales. Esto ha configurado relaciones sociales verticales y una estructura política que impiden el procesamiento de los conflictos sociales. Ha limitado la construcción de ciudadanía. Igualmente ha consolidado las heterogeneidades sociales y económicas. En suma, ha frenado el desarrollo del país.

¿Se puede superar la maldición de la abundancia?

A alguien –por mala fe o por ignorancia– se le podría ocurrir la peregrina idea de que, ya que la exportación primaria genera y perenniza el subdesarrollo, la solución consistiría en dejar de explotar los recursos naturales. Obviamente, esa es una falacia.

Simultáneamente, debe quedar claro que, la continuación de la extracción de dichos recursos, como parte de la construcción de una economía post-extractivista, no debe obstruir, menos aún destruir las vías de salida de dicha economía extractivista. No se puede afectar las actividades manufactureras, la agricultura, el turismo... en definitiva no se debe deteriorar la Naturaleza. Esto indica que este tipo de estrategias, a ser desplegadas mientras se sigue extrayendo los recursos naturales de alguna manera portadores de la maldición de la abundancia, mantiene latentes los riesgos de depender de dichas actividades, sosteniendo la característica colonial de exportador de materias primas.

En este punto cobran fuerza las propuestas en el ámbito petrolero del mencionado plan de gobierno del presidente Correa, formulado en el año 2006:

“La tarea (...) no es simplemente ampliar la producción de petróleo, sino optimizar su extracción sin ocasionar más destrozos ambientales y sociales (...) Nuestro gobierno no será un socio de las empresas transnacionales en contra del pueblo ecuatoriano, como ha sucedido una y otra vez en la

actividad petrolera. Hay que procurar obtener el mayor beneficio posible para el país en cada barril extraído, refinado, transportado y comercializado, antes que maximizar el volumen de extracción, pero hay que hacerlo respetando a la Naturaleza y a las comunidades (...).”

(...)

“Desde la perspectiva de lo anteriormente expuesto, dentro del justo reclamo por asegurar la soberanía energética y financiera del Ecuador, es necesario combinar el estricto cumplimiento de los contratos con la revisión de aquellos contratos que a todas luces no están sirviendo al interés nacional (...). Entonces, no nos contentaremos con una simple repartición de las ganancias extraordinarias, sino que, coincidiendo incluso con el espíritu de cambio de las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras a nivel latinoamericano, creemos imprescindible replantearse la distribución de toda la renta petrolera teniendo como un punto de referencia los márgenes de participación de la empresa Texaco en los años setenta y ochenta, que le dejaban al Estado un ingreso superior al 87%.”

(...)

“En este empeño por repensar la política petrolera, aparece con creciente fuerza la necesidad de analizar con seriedad en la posibilidad de una moratoria de la actividad petrolera en el sur de la Amazonía ecuatoriana, atada a una suspensión del servicio de la deuda externa. Sería imperdonable que se reedite la destrucción ambiental y social experimentada en el norte de la Amazonía. Además, es preciso manejar el petróleo existente como una reserva energética para el futuro, a ser extraída posteriormente, siempre que existan suficientes garantías para no poner en riesgo la principal riqueza de la Amazonía: su biodiversidad.”

El aprovechamiento adecuado de los recursos minerales, actividades que conforman la minería realmente existente en el país, es otro de los grandes retos. Ecuador requiere una institucionalidad y una normatividad adecuadas para organizar y controlar el funcionamiento de la extracción de materiales de construcción, así como de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería de subsistencia. De igual manera

se precisa definir, con una amplia y verdadera participación ciudadana, una adecuada estrategia que permita enfrentar el reto de la minería metálica a gran escala, sobre todo a cielo abierto, que pondría en riesgo la biodiversidad e inclusive la convivencia social. Cuestionar esta actividad minera, no pude confundirse con no hacer nada frente a las otras actividades mineras de menor volumen, que son tremendamente perjudiciales para el ambiente y en donde las condiciones sociales son deplorables.

El tema de fondo radica en no seguir extendiendo y profundizando un modelo económico extractivista, es decir primario - exportador. Esa no ha sido la senda para el desarrollo de ningún país. El mismo Adam Smith, considerado como el padre del neoliberalismo (a quien sus seguidores le citan con frecuencia, aunque le hayan leído poco y entendido menos) tenía algunos reparos con la minería. En su libro clásico¹⁴, se pronunció de la siguiente manera:

“Entre todos los proyectos costosos e inciertos, que llevan la ruina de la mayor parte de quienes en ellos se aventuran, quizás no se encuentre ninguno en que la amenaza sea tan grande como la busca de nuevas minas de oro y plata. No habrá probablemente en el mundo una lotería tan arriesgada como ésta, o que el premio y la ganancia de los favorecidos guarde tan escasa proporción con la pérdida de quienes no ven premiados sus boletos, porque si bien los premios son pocos y los billetes en blanco son numerosísimos, en cambio el premio ordinario del billete equivale a la fortuna de un potentado. Las empresas mineras muchas veces, en lugar de reponer el capital invertido, conjuntamente con los beneficios corrientes del mismo, suelen absorber capital y provecho. Por esta razón un legislador no debe otorgar ninguna preferencia a esta clase de proyectos desplazando hacia ellos otro capital distinto del que espontáneamente se hubiera dedicado a ello.”

Téngase presente la conclusión a la que llega

Ante la ausencia de un gran acuerdo nacional para manejar estos recursos naturales, sin instituciones democráticas sólidas, en escena aparecen los diversos grupos de poder no - cooperativos, desesperados por obtener una tajada de la renta minera o petrolera.

un estudio financiado por intereses mineros¹⁵:
“la minería solo conviene a aquellos países que no cuentan con otras alternativas”.

Y en Ecuador, como es ampliamente conocido, se cuenta con muchas alternativas a las actividades extractivistas, que podrían ser las bases de un desarrollo endógeno y sostenible. Pero que pueden ser afectadas definitivamente si se continúa ampliando el régimen primario - exportador, sobre todo en aquellas regiones ricas en biodiversidad en donde se permita la minería metálica a gran escala y a cielo abierto.

En la actualidad, el reto mayor es consolidar en el debate nacional las limitaciones del modelo extractivista. En amplios segmentos de la ciudadanía, no sólo en el gobierno, se ha asumido como indiscutible el camino del extractivismo. Por lo tanto se precisa forzar la discusión y, a partir de ella, diseñar las políticas económicas estructurales e incluso las leyes y las reformas legales requeridas para, desde la efectiva aplicación de la nueva Constitución, encontrar otra senda de desarrollo. Eso implica conformar las alianzas y consensos necesarios para aprovechar las enormes potencialidades que posibiliten asegurar la transición desde una economía primario - exportadora dependiente hacia una economía más autodependiente, es decir hacia una sociedad autosustentable. Ecuador requiere “*combinar lo mejor de lo propio con lo más valioso de fuera*” (Schuldt). Es decir, se precisa una concepción estratégica de país para –optimizando sus potencialidades domésticas– poder actuar con inteligencia en el contexto internacional.

14 “Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones” (1776)

15 Abriendo Brecha (2002), *Mining, Minerals and Sustainable Development*. 2002

No sólo la Constitución, la democracia estaría en riesgo

De la experiencia nacional y también internacional sabemos que la existencia de elevadas rentas hidrocarbúricas o mineras le permite al gobierno impulsar ambiciosos proyectos de desarrollo, así como de atender muchas de las largamente postergadas demandas sociales. En situaciones de bonanza, varios gobiernos de economías ricas en recursos naturales han llegado inclusive a anticipar la pronta superación del subdesarrollo. Como afirma Fernando Coronil para el caso venezolano, situación extrapolable aunque en menor proporción al Ecuador, en este tipo de economías aflora un “Estado mágico”, con capacidad de desplegar la “cultura del milagro”.¹⁶ Gracias al petróleo o a la minería, a los cuantiosos ingresos que producen las exportaciones de estos recursos, desde este tipo de Estados, muchas veces con gobernantes que se asumen como los portadores de la voluntad colectiva, se trata de acelerar el salto hacia la ansiada modernidad occidental.

En estrecha relación con las reflexiones anteriores, la explotación de los recursos naturales no renovables permite el surgimiento de Estados paternalistas, cuya capacidad de incidencia está atada a la capacidad política de gestionar una mayor o menor participación de la renta minera o petrolera. Son Estados que al monopolio de la violencia política han añadido el monopolio de la riqueza natural (Coronil). Aunque parezca paradójico, este tipo de Estado, que muchas veces delega parte sustantiva de las tareas sociales a las empresas petroleras o mineras, abandona –desde la perspectiva del desarrollo– amplias regiones (tal como se ha visto en la Amazonía ecuatoriana). Y en estas condiciones de “destrritorialización” (Gudynas) del Estado en tanto factor de desarrollo¹⁷, se consolidan respuestas propias de un Estado policial que reprime a las víctimas del sistema, complicando cada vez más la situación, en la medida que declina el cumplimiento de sus obligaciones sociales y económicas.

16 Este autor aborda la realidad venezolana desde el gobierno del general Juan Vicente Gómez hasta antes del coronel Hugo Chávez Frías. Coronil, Fernando (2002): *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela - Nueva Sociedad, Venezuela.

17 Ver Gudynas, Eduardo (2007); *Integración, sustentabilidad y desarrollo, Ensayos sobre integración regional en América Latina*, CLAES, Montevideo, Uruguay

En estas economías petroleras de enclave –Ecuador no es una excepción–, se ha ido configurando una estructura y dinámica política que se caracteriza por la voracidad y el autoritarismo. Esta voracidad, particularmente en los años de bonanza, se plasma en un aumento muchas veces más que proporcional del gasto público y una discrecional distribución de los recursos fiscales, tal como aconteció en Ecuador en los años setenta. Este tipo de ejercicio político –especialmente en el marco de un *boom* exportador– se explica también por el afán de los gobiernos de mantenerse en el poder y/o para acelerar una serie de reformas estructurales que asoman como indispensables para poder transformar sociedades atávicas. Este incremento del gasto y las inversiones públicas es el producto, también, del creciente conflicto distributivo que se desata entre los más disímiles grupos de poder. Como reconoce Jürgen Schuldt,

“se trata, por tanto, de un juego dinámico de horizonte infinito derivado endógenamente del auge. Y el gasto público –que es discrecional– aumenta más que la recaudación atribuible al auge económico (política fiscal pro-cíclica)”.

Este “efecto voracidad” provoca la desesperada búsqueda y la apropiación abusiva de parte importante de los excedentes generados en el sector primario - exportador. Ante la ausencia de un gran acuerdo nacional para manejar estos recursos naturales, sin instituciones democráticas sólidas, en escena aparecen los diversos grupos de poder no - cooperativos, desesperados por obtener una tajada de la renta minera o petrolera. Así, en esta disputa por dicha renta intervienen, sobre todo, las empresas transnacionales involucradas directa o indirectamente en dichas actividades y sus aliados criollos, la banca internacional, amplios sectores empresariales y financieros, inclusive las Fuerzas Armadas, así como algunos segmentos sociales con capacidad de incidir políticamente; igualmente obtiene importantes beneficios la conocida como “aristocracia obrera” vinculada a este tipo de actividades extractivistas. Y, como es fácil comprender, esta pugna distributiva, que puede ser más o menos conflictiva, provoca nuevas tensiones políticas.

Esta realidad colleva costos económicos por diversos motivos: la subvaluación de las ventas o la sobrevaluación de los costos para reducir pago

de impuestos; eventuales reducciones de la producción para forzar mayores beneficios; creciente actividad de intermediarios de todo tipo que dificultan las actividades productivas; incluso la reducción de las inversiones sectoriales, al menos de las empresas más serias... Por otro lado, depender tanto de la generosidad de la Naturaleza margina los esfuerzos de innovación productiva e incluso de mercadeo, consolida prácticas patrimonialistas y rentistas.

Otro efecto pernicioso, atado a esta maldición de la abundancia, viene de la mano de los créditos externos. Así, por ejemplo, a Ecuador como nuevo rico petrolero le fue más fácil conseguir créditos que cuando era apenas un pobretón bananero. El pleno auge económico de los años setenta en el siglo XX, la deuda pública, particularmente externa creció más que proporcionalmente en relación al *boom* propiamente dicho (es cierto que también por condiciones externas derivadas de las demandas de acumulación del capital). En este punto, entonces, asoma nuevamente el efecto voracidad, manifestado por el deseo de participar en el festín de los cuantiosos ingresos por parte de la banca internacional (privada y multilateral), corresponsable de los procesos de endeudamiento externo.

Ya lo señalamos brevemente, como consecuencia de la alta recaudación derivada de la explotación de los recursos naturales, los gobiernos tienden a dejar de cobrar otros impuestos, mantienen la presión tributaria al mínimo.¹⁸ Esto, como reconoce Schuldt, “malacostumbra” a la ciudadanía. Y lo que es peor, “*con ello se logra que la población no le demande al gobierno transparencia, justicia, representatividad y eficiencia en el gasto*”.¹⁹ La lógica del rentismo y del clientelismo difiere de la lógica ciudadana, en la

18 Esta tendencia ha cambiado en el Ecuador durante la reciente alza de los precios del petróleo. La presión fiscal El incremento de la presión fiscal ha sido uno de los puntos positivos en el año 2008, en especial evitando la evasión y elusión tributaria. De diciembre de 2007 a diciembre de 2008, ésta ha crecido 0,73 puntos porcentuales alcanzando el 12,9% del PIB en el año 2008, la más alta registrada desde el año 2001. Ver: *Análisis de Coyuntura Económica - Una lectura de los principales componentes de la economía 2008*, ILDIS y FLACSO, febrero 2009.

19 La demanda por representación democrática del Estado, nos recuerda Schuldt, surgió generalmente como consecuencia de los aumentos de impuestos; por ejemplo, en Gran Bretaña hace más de cuatro siglos y Francia a principios del siglo XIX.

Parecería que la Constitución, aprobada por el pueblo ecuatoriano, en una campaña que contó con el apoyo entusiasta del gobierno y del propio presidente Correa, comienza a ser vista como una camisa de fuerza por parte del mismo gobierno...

medida que inclusive que frena e impide la construcción de ciudadanía. Y estas prácticas clientelares, si se dan alentando el individualismo²⁰, pueden llegar a desactivar las propuestas y las acciones colectivas, lo que termina por afectar las organizaciones sociales y lo que es más grave, el sentido de comunidad.

Además, la mayor erogación pública en actividades clientelares reduce las presiones latentes por una mayor democratización. Se da una suerte de “pacificación fiscal” (Schuldt), dirigida a reducir la protesta social. Los altos ingresos del gobierno le permiten prevenir la configuración de grupos y fracciones de poder contestatarias o independientes, que estarían en condiciones de demandar derechos políticos y otros (DDHH, justicia, cogobierno, etc.) y de desplazarlos del poder. El gobierno puede asignar cuantiosas sumas de dinero para reforzar sus controles internos; incluyendo la represión de los opositores.

Este tipo de economías extractivistas deteriora grave e irreversiblemente el medio ambiente natural y social en el que se desempeña, a pesar de algunos esfuerzos de las empresas para minimizar la contaminación. De poco sirven sociólogos y antropólogos contratados por dichas empresas, para establecer relaciones “amistosas” con las comunidades aledañas. El discurso sobre la importancia de la explotación de dichos recursos, tan repetido en actos oficiales, se derrumba ante la realidad de un sistema que la aprecia sólo por la revalorización de sus recursos en función de la acumulación de capital (especialmente transnacional), especialmente cuando estas actividades ponen en riesgo la vida misma.

Para los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana, las actividades petroleras han significado un cambio radical en su desenvolvimiento. Por más de 40 años, las comunidades indígenas y colonos de la Amazonía norte han sufrido un

20 Los diversos proyectos “socio-país” del gobierno de la “Revolución Ciudadana” podrían provocar, conciente o inconcientemente, estos efectos.

sinnúmero de atropellos a sus derechos elementales a nombre del desarrollo y bienestar de toda la población. Dos pueblos enteros desaparecieron por la acción de la Tecaxo: los tetetes y los sansahuaris. La destrucción ambiental ha sido la norma. Es conocido el “juicio del siglo”, llevado por comunidades y colonos afectados por las actividades petroleras de la compañía Texaco. Los argumentos que se exponen son claros: la compañía tuvo responsabilidad directa e indirecta por los impactos ambientales que produjo la explotación del petróleo, los cuales no sólo han afectado a los recursos naturales sino que también se evidencian consecuencias nocivas en la población. Los pasivos ambientales se estiman en más de 27 mil millones de dólares.

En estas economías se mantiene una inhibidora “mono-mentalidad exportadora”, que termina por ahogar la creatividad y los incentivos de los empresarios nacionales que habrían estado dispuestos –potencialmente– a invertir en ramas económicas con altos valores agregado y de retorno. También en el seno del gobierno, e incluso entre los ciudadanos, se difunde esta “mentalidad pro-exportadora” casi patológica. Lo que lleva a despreciar las enormes capacidades y potencialidades disponibles en el interior del país.

Así, los gobiernos de estas economías primario exportadoras no sólo que cuentan con importantes recursos –sobre todo en las fases de auge de los precios– para asumir la necesaria obra pública, sino que están en capacidad de desplegar medidas y acciones dirigidas a cooptar a la población, con el fin de asegurar una base de gobernabilidad que posibilite introducir las reformas y cambios que se consideran pertinentes. Estas buenas intenciones desembocan, con frecuencia, en ejercicios gubernamentales autoritarios y mesiánicos, que, en el mejor de los casos, pueden ocultarse detrás de “democracias delegativas”.²¹

21 Hay que resaltar como positivo el proceso democrático impulsado en Ecuador en los últimos dos años para introducir reformas estructurales indispensables en el país. Sin embargo, estos ejercicios electorales reiterados perderán fuerza, serán meros actos plebiscitarios, si no se asegura la real participación de la ciudadanía en la definición y gestión de los destinos del país, empezando por la aprobación participativa de las leyes que son indispensables para enraizar la nueva Constitución. Sin efectiva participación ciudadana se da paso a un vaciamiento de la democracia, por más que se consulte repetidamente al pueblo en las urnas.

La dependencia de recursos naturales no renovables, en muchas ocasiones, lleva a la constitución de gobiernos autoritarios y también caudillistas, debido a los siguientes factores:

- Débiles instituciones del Estado para hacer respetar las normas, capaces de fiscalizar las acciones gubernamentales;
- Ausencia de reglas y de transparencia que alienta la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.
- Conflicto distributivo por las rentas entre grupos de poder, lo que –a la larga, al consolidar el rentismo y patrimonialismo– disminuye la inversión y las tasas de crecimiento económico.
- Políticas cortoplacistas y poco planificadas de los gobiernos.

Por otro lado, este tipo de escenarios autoritarios constituye el caldo de cultivo de la conflictividad sociopolítica, pues no se aborda estructuralmente las causas de la pobreza y marginalidad. Igualmente, los significativos impactos ambientales y sociales propios de estas actividades extractivistas a gran escala aumentan la ingobernabilidad, lo que a su vez exige nuevas respuestas autoritarias...²²

Ecuador, más allá de algunas puntualizaciones realizadas a lo largo de este texto, cumple con varias de las patologías propias de una economía extractivista. Es decir una economía que apuesta prioritariamente por la extracción y exportación de recursos naturales. Y, además, es todavía una sociedad donde mayoritariamente se confía en el potencial económico de la renta de la naturaleza...

Sin profundizar más en esta cuestión, sustentada en experiencias históricas e incluso recientes, se puede aseverar que Ecuador está al borde de la navaja. Recogiendo las propuestas iniciales de la Revolución Ciudadana, el gobierno del presidente Correa podría corregir el rumbo y apurar el paso para no continuar atrapado en las redes de “la maldición de la abundancia”. Incluso hay actos gubernamentales que indican que esto podría ser posible. A modo de ejemplo,

22 Ross analizando este tipo de situaciones, concluye que “he encontrado que un incremento de un punto porcentual en la dependencia de recursos –medida por el cociente de exportaciones primarias respecto al PIB– lleva aproximadamente a un incremento del 8% en la probabilidad que se geste un gobierno autoritario”. Ver Ross, Michael (2003); How does Mineral Wealth affect the Poor? UCLA, Departamento de Ciencias Políticas (www.polici.ucla.edu/faculty/min-poor.pdf).

rescatemos el apoyo brindado por el presidente Correa a la iniciativa para dejar el crudo en tierra en el Yasuní, a pesar de las diversas señales ambiguas de su mismo gobierno. Esta decisión, que coincide con la propuesta de moratoria petrolera de su primera campaña electoral, demuestra conciencia sobre el reto –humano, ambiental e incluso económico–, que implica la utilización responsable de los recursos naturales, sobre todo no renovables. Esta iniciativa podría ser realmente revolucionaria, no sólo en Ecuador, si no en el planeta.

Lamentablemente hay otras acciones gubernamentales que apuntan en dirección opuesta. Incluso las declaraciones del presidente Correa demuestran que se mantiene la ilusión del extractivismo, plasmado hace dos siglos por Alejandro von Humboldt. Correa, en su Informe a la Nación, el 15 de enero del 2009, para defender la ley de minería usó la misma metáfora que el connotado naturalista y geógrafo alemán:


“No daremos marcha atrás en la Ley de Minería, porque el desarrollo responsable de la minería es fundamental para el progreso del país. No podemos sentarnos en el saco de oro”.

Esto demostraría que el gobierno, en realidad, no tiene una clara estrategia post-extractivista. Este gobierno parece aferrado a la idea de que la dotación de recursos naturales determina la especialización productiva del país. Espera que las ventajas comparativas (estáticas) influyan en dicha especialización, es decir deberíamos aprovechar prioritariamente el petróleo y la minería, así como otros recursos naturales vinculados al agro. Es cierto que allí se pueden alcanzar elevadas tasas de ganancia, pero, como se ha reiterado en este texto, esa sobre especialización sólo nos mantendrá atados a la maldición de la abundancia.

Por otro lado, la represión en contra de la gente de Dayuma, Yamanunka y Playas de Cuyabeno no solo fueron actos de falta de democracia, propios de la heredada “desterritorialización” del Estado, sino señales de un autoritarismo inaceptable para con las comunidades que han sido las eternas víctimas de este modelo. Con la aprobación de la ley de minería, por ejemplo, el gobierno señala que todavía espera demasiado de la explotación de dichos recursos; y, que, incluso, para apoyarla está dispuesto a irrespetar la Constitución que tanto apoyó... La ley, aprobada casi sin debate y atropelladamente,

por lo demás, es una muestra de intolerancia. Desde ya, las respuestas contrarias a esta ley, a su vez, permiten anticipar la creciente resistencia social en contra de la minería en diversas regiones del país.²³

Las amenazas que se ciernen –sobre todo desde el propio gobierno– sobre los puntos medulares de la flamante Constitución no cesan. A más de la mencionada ley de minería, se aprobó una ley de soberanía alimentaria que apenas traza la cancha a grandes rasgos, pero que no se compromete con los principios constitucionales, sobre todo para que el Estado garantice dicha soberanía. Se cocina, en paralelo, una ley del agua que al parecer no cristalizará todo lo que significa la declaratoria constituyente de asumir al agua como un derecho humano fundamental, que prohibió su privatización, al tiempo que estableció una Autoridad Única del Agua, que tenga la capacidad para asegurar la participación ciudadana en este ámbito de interés público. En otra esquina, con ninguna transparencia, desplegando intenciones reduccionistas, se prepararía un código del ambiente para, de una u otra manera, dejarle sin piso constitucional a los Derechos de la Naturaleza establecidos en la propia Constitución. Parecería que la Constitución, aprobada por el pueblo ecuatoriano, en una campaña que contó con el apoyo entusiasta del gobierno y del propio presidente Correa, comienza a ser vista como una camisa de fuerza por parte del mismo gobierno...

Debe quedar claro, que no simplemente está en juego la Constitución de Montecristi. El irrespeto a la misma, en el marco de una economía y una sociedad atrapadas por la maldición de la abundancia, terminarán por afectar la democracia. 

23 En estas circunstancias, el manejo de la política petrolera y también minera, con escaso margen de participación ciudadana, haría necesaria la gestión, desde lo local, de espacios de contrapoder de acción democrática. A partir de ellos se podrían forjar los embriones de un imaginario de desarrollo nacional que supere el extractivismo.

Nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas

Virgilio Hernández E.

“Un paso para profundizar la representación y abrir cauce para el ejercicio de la democracia directa”

Los objetivos de la reforma política

Una de las perversidades de la política moderna es presentarnos asuntos de definición política como temas de carácter técnico, eso ha pasado generalmente con la política económica y en la discusión de algunos temas, que si bien se apoyan en desarrollos técnicos tienen objetivos políticos.

No tiene sentido describir la nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, sin establecer los objetivos que para el sistema político ecuatoriano están inmersos en la nueva Constitución 2008. Entre ellos:

Generar mecanismos de corresponsabilidad política entre las funciones ejecutiva y legislativa, introduciendo frenos y contrapesos en el proceso decisional;

- Eliminar la partidización de la justicia, tribunales y organismos de control, garantizando su independencia y autonomía;
- Incentivar la participación ciudadana en los asuntos de interés público;
- Democratizar el sistema electoral para recuperar la voluntad general del pueblo, la legitimidad, ganar en eficiencia y fortalecer las instancias de representación política;
- Reconstruir un sistema de partidos como organizaciones públicas no estatales, sustentados en corrientes políticas ideológicas; y,
- Concretar un pacto territorial justo y redistributivo mediante la profundización de las autonomías y la constitución de regiones.

Los principios del sistema electoral

La nueva ley Orgánica de Elecciones y Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, acorde con lo dispuesto por la Constitución, establece un sistema electoral basado en los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; también prevé la prohibición de introducir reformas electorales por lo menos un año antes de la realización de cualquier proceso electoral. Para evitar que esta disposición pudiera afectar al normal desenvolvimiento de un proceso electoral en curso, en caso de declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición, se faculta al Consejo Nacional Electoral para proponer a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para que éste lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no ser tratado dicho proyecto, entrará en vigencia por el ministerio de la ley.

El Estado, además, estará obligado a promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, así como en las direcciones y listas de los partidos y movimientos políticos.

Otro paso en la democratización del sistema electoral es la prohibición expresa a los actores políticos para que inviertan en la campaña en medios de comunicación social, garantizando el acceso a franjas publicitarias a todas las candidaturas nacionales y locales; y, por otro lado, estableciendo un estricto control del gasto electoral.

Un clamor ciudadano ha sido la prohibición de utilizar el aparato estatal y sus recursos en campañas electorales; de igual manera, el

impedir que se utilice la propaganda de los diferentes niveles de gobierno para promocionar obras que pueden beneficiar a una determinada organización política o candidato. La actual Constitución de la República prevé expresamente esas prohibiciones y la nueva ley garantiza este mandato.

En las nuevas disposiciones constitucionales se amplía la concepción de derechos políticos y se los concibe como derechos de participación. En la nueva ley se dan pasos para democratizar la representación y efectivizar el ejercicio de los mecanismos de democracia directa como la Consulta Popular, Referéndum, Iniciativa Ciudadana y Revocatoria del Mandato.

Uno de los debates contemporáneos más profundos es el que tiene que ver con la construcción de democracias postliberales, es decir, aquellas que sin desprestigiar la representación formal, establezcan formas de participación ciudadana que democratizen las políticas públicas y la política misma. La incorporación de foros participativos, así como de mecanismos plebiscitarios de democracia directa, lejos de desvirtuar las formas clásicas de la representación, la enriquecen y legitiman produciendo, al mismo tiempo, una democracia más participativa y una ciudadanía mejor informada y deliberante.

En la nueva ley se introduce un Título con cuatro capítulos que permitirá a los ciudadanos hacer efectivos los mecanismos de democracia directa y se regula de forma adecuada los requisitos, plazos y condiciones para garantizar el derecho a presentar iniciativas normativas y de reforma constitucional. De igual forma se determina tanto la posibilidad de convocatorias a consultas populares o referéndum, según el caso, ya sea por parte del Presidente de la República, los gobiernos seccionales, la iniciativa ciudadana e incluso la Asamblea Nacional, en el caso previsto por la Constitución. También se regula el derecho a la revocatoria del mandato como un mecanismo efectivo de control social en base al principio constitucional de que la soberanía radica en el pueblo.

Las disposiciones sobre las organizaciones políticas

La Constitución del 2008 establece el marco para la transformación y democratización de los partidos y movimientos políticos. Entre los cambios más significativos se encuentra la definición

de los partidos y movimientos políticos como “organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo” sustentados en concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Esta definición marca claras diferencias con el pasado en que las organizaciones políticas se convirtieron en grupos cerrados manejados, muchas veces, de forma patrimonial y sin coherencia política ni ideológica.

La disposición constitucional y la nueva ley disponen de forma imperativa que la organización, estructura y funcionamiento de las organizaciones políticas deben ser democráticas y garantizar la alternabilidad, la rendición de cuentas y la conformación paritaria entre mujeres y hombres de sus directivas. Además, dispone que tanto las directivas como sus candidaturas deben ser establecidas mediante procesos democráticos internos que pueden ser asambleas, primarias abiertas o cerradas.

En la nueva ley se regula el nacimiento y los requisitos para la permanencia de los partidos políticos, superándose el solo criterio cuantitativo del 5% de los votos válidos para conservar su reconocimiento. En ese sentido, se establece que los partidos mantendrán el registro siempre y cuando mantengan el 4% de los votos válidos nacionales o tengan, al menos tres Asambleístas, o una presencia con alcaldes en el 8% de cantones o por lo menos algún concejal en el 10% de los municipios del Ecuador. Esta disposición permitirá la existencia de partidos nacionales, pero también de aquellos que tengan fuerza en una determinada región o provincias. Además, el cumplimiento de estos requisitos les permitirá a los partidos recibir financiamiento que deberá ser fiscalizado por los órganos de control y deberán además destinar una parte de esos recursos a desarrollar un instituto de formación política para su respectiva militancia. Los movimientos políticos, en cambio, pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno y si en dos elecciones sucesivas obtienen más del cinco por ciento de los votos válidos recibirán recursos para que en un año cumplan los mismos requisitos que tienen los partidos. Es obligación tanto de los partidos como de los movimientos políticos establecer elementos distintivos de identidad y responder a principios políticos.

En la nueva ley se incentivan las alianzas generándose estímulos de carácter tributario, económico y se permite que las organizaciones

Virgilio Hernández — Profesor de Sistemas de Partidos y Elecciones de la PUCE, ex Asambleísta Constituyente y ex Presidente de la Mesa Constituyente 2 de Participación Ciudadana y Sistemas de Representación, candidato a Asambleísta por el Movimiento País.

que se unan puedan agregar las franjas publicitarias, que en los procesos electorales les corresponde; esto busca impulsar la conformación de coaliciones ideológico-políticas.

En la nueva ley se establecen además las normas que hagan posible las disposiciones constitucionales para el ejercicio de la democracia al interior de las organizaciones políticas.

De la misma forma, en esta ley se posibilita el ejercicio del derecho de la oposición y se posibilita la realización de Rondas de Diálogo como mecanismo de debate y deliberación pública.

La nueva Función Electoral

En la nueva Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, se delimitan cuidadosamente las competencias de los órganos de la Función Electoral, tanto del Consejo Nacional Electoral como del Tribunal Contencioso Electoral; de igual manera, se determina el tratamiento de los medios de impugnación, tanto administrativos como judiciales.

Especial atención se pone en el manejo de los plazos para garantizar que los sujetos políticos no se vean afectados por la irresponsabilidad o ineficiencia de los órganos de la función electoral.

De igual forma, en la nueva Ley, se establecen las infracciones electorales y las sanciones para dichas faltas; se prevé la obligación de los órganos electorales de poner en conocimiento de la Fiscalía y de la Justicia Ordinaria cuando se encuentren presunciones de responsabilidad penal.

En los procedimientos que estarán a cargo del Tribunal Contencioso Electoral, se garantiza y observa el cumplimiento de las normas internacionales sobre el debido proceso y el derecho de defensa. El Proyecto establece el procedimiento en sede administrativa y dos instancias jurisdiccionales en el Tribunal, sentencias que permitirán la creación de jurisprudencia en el campo electoral.

Gran parte de la deslegitimación pública que han sufrido las organizaciones políticas se debe a la poca credibilidad de sus órganos y sistemas de democracia interna. En este sentido, recordemos que eran los líderes partidistas los que dirimían en última instancia los conflictos internos. La Constitución y la nueva Ley establecen obligatoriamente la existencia de mecanismos

y procedimientos de reclamos y dirimencia al interior de las organizaciones políticas, los mismos que deberán observar y asegurar los principios del debido proceso. Una vez agotadas las instancias de reclamo interno los y las afiliadas perjudicadas podrán acudir con su reclamo ante el Tribunal Contencioso Electoral para que juzgue y dirima en última instancia la conflictividad interna de las organizaciones políticas.

Los elementos del sistema electoral

Como dice Dieter Nohlen “Los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos, en particular, ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los que pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su combinación”¹

Las circunscripciones electorales

La distribución de las circunscripciones tiene que ver con el número y tamaño de cada distrito electoral, entendiendo que el tamaño no está relacionado con la extensión geográfica sino con el número de escaños que se adjudican; así por ejemplo, podemos encontrar en el Ecuador circunscripciones con una extensión territorial muy grande y sin embargo son pequeñas desde el punto de vista electoral, como por ejemplo, las de la región amazónica; otras, en cambio, son de extensión territorial pequeña, aunque electoralmente pueden considerarse medianas como Tungurahua, Los Ríos o Azuay²

Un elemento adicional que debemos considerar es que cuando se plantea los distritos uninominales, generalmente se está pensando en la situación de las 3 provincias más grandes, que si

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y reforma electoral. Una Introducción*, Biblioteca de la Reforma Política, Ágora Democrática, Lima Perú, 2004.

² Hay una discusión entre diferentes autores sobre el tamaño de las circunscripciones, algunos consideran que incluso las que eligen cinco escaños son medianas.

bien concentran casi el 60% de los electores, de ninguna manera reflejan la situación del conjunto del país. En efecto, en el Ecuador para la elección de Asambleístas existen 7 provincias que eligen 2 representantes; 6 que eligen tres, 6 que designan cuatro representantes; 4 que escogen cinco; una que elige ocho, otra que nombrará 12 y otra 17 representantes. Para las elecciones seccionales, se nombran entre cinco y quince concejales con rangos de representación muy dispares.

De estudios realizados³ se desprende que sólo en el 60% del país se podrían establecer circunscripciones uninominales en la misma provincia, mientras que en el 40% demandaría la unión de dos, tres, cuatro e incluso cinco provincias para lograr que cada uno de los distritos tenga un número similar o cercano de electores; jurisdicciones que en la mayor parte de los casos no están comunicadas ni existe historia de relación entre ellas, con lo cual, en vez de mejorarse la representación, se deterioraría. En el mencionado estudio se establecen 100 circunscripciones, 63 en una sola provincia y 37 conformadas por varias provincias, pero de las 63, 46 corresponden a las que podrían formarse en Guayas, Pichincha y Manabí

La nueva Ley establece distritos de carácter único, que incluye las circunscripciones del territorio nacional y las especiales del exterior para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, quince asambleístas nacionales, parlamentarios andinos y representantes al parlamento latinoamericano.

De la misma forma, se mantienen distritos unipersonales para las elecciones de gobernaciones regionales, alcaldías metropolitanas y cantonales, binomios de prefectura y viceprefectura, en su respectivo ámbito.

En cuanto a los distritos pluripersonales para asambleístas, se mantiene la regla de dos representantes de base por provincia o distrito metropolitano y uno más por cada doscientos mil habitantes, pero se incorpora la obligatoriedad para aquellas provincias que elijan entre

En la nueva ley, se prevé la conformación de Los Consejos Regionales y los Concejos Distritales Metropolitanos Autónomos integrados en forma proporcional a la población urbana y rural.

8 y 12 representantes, de subdividirse en dos distritos electorales, las que elijan entre 13 y 18 representantes, en tres distritos electorales y las que superen los 18 representantes, en cuatro subdistritos. Esta reforma permitirá a su vez que las circunscripciones más grandes no concentren en un solo cantón toda la representación, sino que ésta exprese de forma más democrática las diversas particularidades existentes.

En la nueva ley, se prevé la conformación de Los Consejos Regionales y los Concejos Distritales Metropolitanos Autónomos integrados en forma proporcional a la población urbana y rural. Adicionalmente, se contempla que para las circunscripciones urbanas que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho 18 se subdividirán en tres 3 y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; también la propuesta de ley, reordena la representación de los concejos municipales.

Forma de la lista y de la votación

Es necesario distinguir entre las candidaturas que son unipersonales y aquellas que requieren de la conformación de una lista, que puede ser cerrada, cerrada y desbloqueada y abierta.

La lista abierta, que consta en la nueva ley, le permite al elector la posibilidad de escoger por una sola lista (favorece el voto ideológico) o por distintos candidatos de diferentes listas; pero al haber subdividido las provincias más grandes se disminuye la complejidad y facilita la elección del ciudadano. Por otro lado, ahora las organizaciones políticas tienen la obligación de que sus listas respondan a procesos democráticos internos.

³ Conformación de distritos electorales en el Ecuador, Rochina García Christian, Cepeda de la Torre Carlos, Mimeo, marzo, 2007

La fórmula de adjudicación de escaños

La conversión de votos a escaños opera a través de la determinación de una fórmula electoral, es decir, de un método que determina quién o quienes triunfan en una elección. Estas fórmulas pueden ser mayoritarias o proporcionales.

En las elecciones pluripersonales la fórmula electoral debe determinar qué fuerzas políticas y candidatos ganan, de esta forma se hace evidente el principio de representación que anima al sistema electoral, aunque no sólo debe considerarse el método, sino también la combinación del conjunto de elementos que componen el sistema. Además, la selección de un método proporcional no necesariamente asegura una participación más amplia, puesto que dependiendo de la fórmula que se utilice, se puede obtener resultados indistintos que a su vez, estarán influenciados por otros elementos como el tamaño de la circunscripción o la existencia o no de barreras legales.

Es importante indicar que no existe una fórmula que refleje exactamente todas las voluntades expresadas por los electores como un espejo, por ello, la fórmula también es un mecanismo de agregación de preferencias.

En la nueva ley se propone la aplicación del método D'Hondt, de acuerdo a quién haya obtenido las mayores preferencias, pero al mismo

No existe una fórmula que refleje exactamente todas las voluntades expresadas por los electores como un espejo, por ello, la fórmula también es un mecanismo de agregación de preferencias.

tiempo se modifican las circunscripciones y se simplifica la forma de votación. Con estos cambios se permitirá que el voto no se fragmente al punto de impedir la adopción de decisiones o el bloqueo institucional, pero al mismo tiempo, se mantendrá el principio de representación proporcional establecido en la Constitución.

No consideraron adecuado introducir barreras legales, por cuanto, esto le restaría mayor proporcionalidad al sistema electoral, puesto que con circunscripciones pequeñas y medianas, la barrera natural es alta y por tanto fijar barreras concentraría la representación de forma antidemocrática

Sin duda, el mayor límite de la ley fue su discusión en plazos acotados, pero al mismo tiempo, abre la puerta para mejorar la calidad de la representación y abrir las puertas del sistema político al ejercicio de la democracia directa; sólo el tiempo y la capacidad de la ciudadanía nos permitirá analizar sus potencialidades y detectar sus vacíos. ^[1]

Regimen del buen vivir, autonomía y descentralización

Fernando Buendía
Ecuador Dialoga

El Régimen del Buen Vivir

La nueva Constitución aprobada mediante plebiscito en octubre pasado está cobijada por un techo programático cuya finalidad última es el Buen vivir o Sumak Kausai. Se trata de un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prioritaria; iv) a nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia, secuestrado y en manos de grupos corporativos y políticos; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza.

El Buen vivir rompe radicalmente con el enfoque jurídico-institucional pre existente¹ que profundizó la economía social de mercado y la supuesta libertad de los agentes particulares. La Constitución de Montecristi trastoca el denominado pacto social constitucional de 1998 que

favoreció por una parte a los grupos económicamente más fuertes, facilitando su dominio de los mercados y la apropiación de los recursos naturales², y por otra parte, a las élites políticas oligárquicas³, que impulsaron el modelo de “descentralización a la carta” y de “autonomías al andar”. Ambos sectores estrechamente ligados unos y otros.

El cambio del régimen constitucional implica una ruptura radical en el ordenamiento económico, social, político y territorial del país, y en la medida en que se profundice a través de las leyes, de las instituciones y de la conciencia ciudadana, trastocará sustancialmente las inequitativas relaciones sociales existentes, cimentando una modificación histórica de la correlación política en la sociedad ecuatoriana.

Descentralización y autonomía para el Buen Vivir

El Ordenamiento Territorial previsto en la nueva Constitución, que se efectuará a través del régimen seccional autónomo y mediante las figuras de autonomía y descentralización constituye una de las herramientas claves para la transformación social, pero no deja de ser sólo un medio para alcanzar la finalidad del Buen vivir.

² Se refiere a los mercados financieros, comerciales, laborales, así como a los recursos como el petróleo, turísticos, mineros, etc.

³ De base regional y que tradicionalmente dominan y gestionan el poder desde una lógica patrimonial

¹ A ser reemplazado con una nueva normativa acorde con la nueva Constitución.

Fernando Buendía— Sociólogo, postgrado en economía del desarrollo y maestría en Desarrollo Local. Autor de varios libros y de numerosos artículos para revistas.

De tal forma que en el espíritu constitucional no se trata solamente de una redistribución del poder entre las instituciones de la rama central (ejecutivo-legislativo-judicial) con las instituciones de la rama seccional autónoma (regiones, provincias, cantones y parroquias); si no por el contrario, se trata de una recuperación del poder, para la ciudadanía y la organización social.

Varios autores consideran que el Estado moderno tiende de manera paulatina a depositar en la ciudadanía niveles crecientes de la gestión y decisión sobre las cuestiones de gobierno, haciendo de la participación directa y comunitaria una vía alterna de la acción política, complementaria al sistema de representación tradicional asentado en el régimen de partidos. De esta manera observan con expectativa los procesos crecientes de planificación y presupuestación participativos, de control social del poder a través de observatorios y veedurías ciudadanas, de consultas populares directas, de la delegación directa de actividades gubernamentales, etc.

La participación ciudadana, además de producir un efecto de cohesión social y legitimación, tiende a hacer prevalecer el interés común sobre los intereses individuales (personales o corporativos), restableciendo la política como el campo del ejercicio del bienestar colectivo e integrando la ética dentro de la práctica política.

Y es en los marcos de unidades territoriales de tamaño accesible, que comparten características identitarias comunes, como son las provincias, cantones y parroquias, donde la participación ciudadana puede alcanzar su plenitud hasta el nivel en el que se confundan la sociedad civil con la sociedad política.

Por ello la nueva Constitución ecuatoriana apuesta con fuerza a la autonomía y descentralización como uno de los caminos fundamentales para impulsar un Ordenamiento territorial conducente a la superación de las desigualdades e inequidades territoriales entre el campo y la ciudad, entre los centros económicos y políticos con las periferias del interior, entre los diversos sectores sociales y étnico-culturales, entre la sociedad y la naturaleza.

El Título, los Capítulos y los Artículos de la Constitución relativos al Ordenamiento

La participación ciudadana, además de producir un efecto de cohesión social y legitimación, tiende a hacer prevalecer el interés común sobre los intereses individuales (personales o corporativos).

Territorial, tienen la extensión y claridad adecuada para determinar la hoja de Ruta que deberá seguir el proceso de autonomía y descentralización en el país. Entre los principales elementos la Constitución de Montecristi: i) supera un modelo de Estado centralista al definir las competencias exclusivas del mismo; ii) amplía los niveles de autonomía en el marco de la unidad del Estado, estableciendo que los gobiernos seccionales tienen autonomía legislativa y administrativa, definiendo las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno seccional y creando las regiones autónomas que tendrán el mayor nivel de competencias propias, concurrentes y residuales; iii) clarifica quién hace qué en el territorio; iv) elimina la duplicación de acciones en el territorio; v) promueve la equidad y la equipotencia territorial, evitando la conformación de super regiones junto a otras de menores condiciones; vi) acerca el Estado y sus políticas a la población otorgando competencias determinadas a las Juntas Parroquiales.

El tortuoso camino de la descentralización para el Buen vivir:

Sin embargo, los ritmos y condiciones de este proceso, además de asimétricos podrían llegar a ser fuertemente conflictivos y contradictorios, pues, el marco político administrativo que tiene el país, configurado sobre la base de un conjunto de factores y fuerzas sociales, ha favorecido la conformación de regiones con estructuras de poder, tejidos económicos, sociales y culturales localmente determinados, que pugnarán por mantener el statu quo frente al ímpetu transformador de la Constitución, principalmente en las provincias de la costa.

Al calor de una atrasada y dependiente dinámica económica del capitalismo ecuatoriano, a nivel nacional y en las regiones, provincias y cantones del país, se han constituido élites

oligárquicas que utilizan el poder político como una herramienta de acumulación económica, dando forma a sistemas políticos patrimoniales. La política como una práctica necesaria para sustentar la apropiación de la riqueza social, inclusive por medios extraeconómicos como la corrupción, constituye una característica de las regiones y élites del país.

Sea a través de la formulación y aprobación de leyes y ordenanzas (como la del salvataje bancario), o por medio de la entrega mediante concesiones leoninas a empresas privadas de los bienes y servicios públicos (como las concesiones mineras, petroleras, de puertos y aeropuertos, de agua y saneamiento, etc.); o mediante el tráfico de influencias en el reparto del presupuesto y en la contratación pública; o a través de la evasión tributaria y el contrabando mediante escudos fiscales y nombramientos políticos; o mediante la irracional explotación de los recursos naturales; en general, la fuente principal de enriquecimiento en el país y en las regiones ha sido la “vía política”.

Al interior de los territorios locales se han construido sistemas políticos asentados en formas de dominio caudillistas y clientelares, que reproducen sistemas autoritarios tradicionales propios del régimen de haciendas que vivió el país hasta los años 70s del siglo pasado. Familias notables, emparentadas entre sí, se turnan en el poder independientemente de ideologías y partidos políticos, para garantizarse la continuidad de la dominación local.

El discurso autonomista que en años pasados tomó fuerza y legitimidad en algunas regiones del país como Guayas y Manabí entraña una complejidad particular. Por una parte refleja el conflicto existente entre el centralismo del régimen presidencialista frente a la histórica exclusión de las regiones periféricas, pero principalmente manifiesta la voluntad de poder de las oligarquías regionales de tomar bajo su control una mayor parte de la renta y de los recursos nacionales, así como también de las capacidades gubernamentales.

Efectivamente existe una superposición conflictiva de roles y competencias entre las instituciones de la rama ejecutiva con las del nivel

La ley deberá establecer mecanismos eficientes de obligatorio cumplimiento para que la participación social y ciudadana tenga ingerencia en las decisiones importantes de las localidades, evitando la discrecionalidad de sus autoridades.

seccional autónomo en provincias y localidades que producen graves déficits en el otorgamiento de los derechos y garantías constitucionales a los habitantes de las regiones, principalmente sectores rurales.

A manera de ejemplo, el servicio de agua potable actualmente es asumido por el MIDUVI, por los Organismos de Desarrollo Regional, por los Municipios, por los Consejos Provinciales, por el FISE, por el PROLOCAL (ahora PRODER), además de las ONGs. Esta multiplicidad y paralelismo institucional imposibilita la planificación estratégica y operativa, la formulación de proyectos de envergadura e impacto y la coordinación interinstitucional; genera la multiplicación de burocracias inútiles y de inversiones limitadas e insostenibles; y al final produce la indefensión de la población respecto a su derecho al agua potable.

Por otro lado, la apropiación de la renta pública y de las capacidades gubernamentales para conformar supuestos “modelos de desarrollo local exitosos” que asuman inclusive competencias estatales como la seguridad social, constituye un ansiado proyecto de grupos oligárquicos deseosos de convertir a sus localidad en una especie de Singapur ecuatoriano. Estos experimentos autoritarios de capitalismo salvaje combinado con asistencialismo, producen una mayor explotación y exclusión de la población junto al deterioro de sus derechos reducidos a caridad pública, y a la merma significativa de la democracia local.

Entre los evidentes conflictos del centralismo y los afanes de las oligarquías locales, deberá transcurrir el camino de la autonomía y la descentralización, entendidas como un proceso de empoderamiento ciudadano para la construcción de modelos de desarrollo endógenos, redistributivos, equitativos, solidarios, participativos y sostenibles. Como ha señalado Carlos Marx: “la nueva sociedad surge de las entrañas

de la vieja sociedad”, es decir que los sectores subalternos provenientes de la vieja sociedad, de manera conciente o inconciente se convierten en los enterradores del statu quo y portadores de nuevas relaciones sociales y prácticas políticas, en una lucha entre lo viejo que ha caducado y lo nuevo que está por construirse.

La participación en la Ley de Ordenamiento Territorial y Gobiernos autónomos descentralizados:

La participación ciudadana ejercida en todos los niveles de gobierno y del ciclo de la política pública a través de los mecanismos de la democracia directa y comunitaria establecidos en la nueva Constitución, deberá constar de manera transversal en cada uno de los cuerpos legales elaborados y aprobados por la Comisión Legislativa Nacional y la futura Asamblea Nacional, además de que será objeto de dos leyes específicas: la ley que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la ley que regule la Participación Ciudadana.

Dentro de la ley de Ordenamiento territorial y gobiernos autónomos descentralizados que deberá aprobarse hasta octubre del presente año, la integración de la participación ciudadana que ya consta en las leyes actuales⁴, aunque con una menor fuerza, corre el riesgo de convertirse en un mero formulismo ejercido a través de determinados rituales, como ha ocurrido con los planes participativos de desarrollo cantonal elaborados por los municipios como un requisito impuesto para las transferencias presupuestarias.

Esta preocupación surge de las intenciones manifestadas por los gremios seccionales de defender el statu quo a través de hacer que prevalezcan las actuales normas legales, integrándolas con algunas adecuaciones en una ley Marco de Ordenamiento Territorial.

Lo que está en juego en el enfoque que asuma la participación en la nueva ley es la posibilidad de trastocar la dominación oligárquica en las relaciones de poder locales, pues, en la medida en que dentro de las regiones, provincias, municipios y parroquias, los procesos de diagnóstico, planificación (incluida la

presupuestación), ejecución, seguimiento, evaluación, auditoria, e información, cuenten con la activa participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, se alcanzará a controlar y eliminar las vías de apropiación indebida de los recursos y bienes públicos, además de lograr una mayor eficacia en el uso de los mismos.

El camino de la democratización de los gobiernos seccionales tiene en la participación a una estrategia fundamental de transformación, la misma que además deberá atravesar a los nuevos roles y funciones otorgados a las regiones, provincias, municipios y parroquias en la nueva Constitución. El conjunto de competencias exclusivas, concurrentes y residuales, que el Mandato Constitucional asigna a cada nivel de gobierno, incrementa sustancialmente el papel que deberán jugar los gobiernos seccionales en el nuevo ordenamiento institucional del país.

Es así que los gobiernos autónomos descentralizados se convertirán en espacios gravitantes de las demandas ciudadanas de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales; de demandas ciudadanas normativas y políticas, incluida la fiscalización popular; además de que serán escenarios importantes de deliberación democrática y de interlocución con los otros niveles de gobierno.

La ley deberá establecer mecanismos eficientes de obligatorio cumplimiento para que la participación social y ciudadana tenga ingerencia en las decisiones importantes de las localidades, evitando la discrecionalidad de sus autoridades electas, pues, ello generaría un conflicto que al no ser canalizado podría conducir a enfrentamientos violentos como los ocurridos en Chone durante la alcaldía truncada de Eliécer Bravo.

Por otro lado, es necesario considerar la debilidad así como también el personalismo y falta de transparencia existente al interno de las organizaciones sociales y ciudadanas de base territorial (comunidades rurales, comunas, barrios, etc.), quienes serán los interlocutores ante los gobiernos locales. La ley de participación deberá crear los medios necesarios para revitalizar las organizaciones sociales a fin de que puedan convertirse en referentes válidos del interés comunitario.

En el debate que supondrá la formulación y aprobación de la ley de Ordenamiento Territorial que empezará a tratarse entre los meses de mayo y junio dependiendo de la agenda

electoral, se presentará un agudo conflicto competencial y presupuestario entre el nivel estatal con los gobiernos autónomos descentralizados, así como también entre cada uno de los diversos niveles de gobierno: regiones, provincias, cantones y parroquias. Las organizaciones sociales no deberán permanecer ajenas y por contrario tomarán posición –con autonomía– para contribuir a que se reconozcan con mayor profundidad las necesidades de las comunidades y se garanticen de mejor manera los derechos de los pobladores. La voz de las comunidades, barrios y comunas es necesaria para evitar que el tratamiento de la ley se convierta en un asunto de ingeniería institucional como pretenden algunos, o en un nuevo reparto de poder y recursos como pretenden otros, pues, por contrario tiene que prevalecer el principio de que la descentralización y autonomía son, aunque muy importantes, tan sólo medios para alcanzar la finalidad del buen vivir.

Sería de esperar que los pobladores de las zonas periféricas, ligados principalmente al campo y a las zonas urbano populares, que fueron de hecho los sectores que tuvieron una mayor presencia en Montecristi y quienes votaron mayoritariamente en el plebiscito aprobatorio de la Constitución, mantengan un rol protagónico en la agenda inmediata de de la Comisión Legislativa Nacional, incidiendo en la formulación de la ley de Control Social y Participación Ciudadana, la ley de Participación, la ley de Aguas y la de Ordenamiento Territorial, entre otras, así como también que impulsen procesos de movilización y organización en sus localidades, para recuperar su derecho históricamente postergado al buen vivir. ^{lat}

⁴ Ley Orgánica del Régimen Municipal, ley de Juntas Parroquiales, ley del régimen provincial.

El estatuto autonómico y la izquierda guayaquileña

Rafael Guerrero B.

Guayaquil y la autonomía

La Constitución de la República del Ecuador determina que para la formación de un distrito metropolitano, se debe elaborar un proyecto de estatuto autonómico del distrito metropolitano, que será sometido a la consideración de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y a una consulta popular, para ser aprobado y poder entrar en vigencia. En consecuencia, se puede decir que en el futuro cercano la lucha por la dirección política de Guayaquil y del cantón estará referida en una medida considerable al contenido del mencionado estatuto.

La elaboración y el debate sobre este estatuto en Guayaquil y el cantón, se producirán en un contexto histórico político muy particular, caracterizado por un retroceso considerable de la derecha neoliberal ligada al partido Social cristiano y al Alcalde de la ciudad. Los últimos resultados electorales evidencian un crecimiento muy significativo de los partidos y movimientos de izquierda de Guayaquil, que permiten hablar de un empate político. Aunque la derecha habló de un triunfo electoral en las últimas elecciones, mirados históricamente los resultados del referéndum no solo son un empate sino, en realidad, una derrota de la derecha.

Aunque es claro el empate político actual –puesto que la diferencia entre el *Sí* y el *No* en la consulta fue de apenas 1,29 puntos– esos mismos datos pueden ser leídos también como una

división de la ciudad y del cantón. La derecha tiene en la ciudad un amplio apoyo popular.

La fuerza del discurso de la derecha guayaquileña reside en su demanda de descentralización del Estado, la cual opone a Guayaquil como un todo frente al Estado central. Pero también se debe tener presente que, en el discurso de la derecha, /autonomía/ es un significante que representa un conjunto de demandas particulares de una diversidad de sectores sociales; desde la apertura de la economía planteada por los grupos comerciales y financieros de la ciudad hasta la demanda de salud y vivienda de los sectores marginales, pasando por aspiraciones ciudadanas vinculadas al aumento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos de la ciudad. En Guayaquil, la fuerza de la interpelación autonomista es inseparable de esta diversidad de connotaciones sociales de la misma. Estas connotaciones son una construcción política.

La identificación de importantes sectores de la clase media y del empresariado con la derecha política social cristiana, responde al discurso de esta, que construyó un vínculo entre autonomía, empresa privada y mercado, presentando la autonomía como intrínsecamente neoliberal. En Guayaquil y en la costa del Ecuador, la clase media urbana está fuertemente vinculada a la empresa privada, donde ocupa mandos medios y de dirección de la misma. En consecuencia, el discurso socialcristiano genera identificaciones entre la clase media y también entre el empresariado no monopolístico de la ciudad, a pesar de que un amplio segmento de los empresarios de Guayaquil y de la costa están sometidos al poder de los oligopolios que han respaldado al socialcristianismo.



*Pero la autonomía no es de derecha o de izquierda. /Autonomía/ es una demanda cuyo significado ideológico y político depende del programa político dentro del cual esté planteada y del contexto político y social del mismo. Esto es válido para cualquier demanda social y política. La misma demanda puede tener *sentidos diferentes* en función del discurso dentro del cual se la formula. Es importante advertir que, en el caso del Ecuador, después de la aprobación de la nueva constitución, la demanda de autonomía circula a lo largo de todo el arco ideológico nacional y local, donde sufre una diversidad de interpretaciones. En consecuencia, la lucha política en Guayaquil girará en el futuro inmediato en torno al significante /autonomía/, desde varias posiciones ideológicas y políticas.*

Guayaquil como *sujeto político* está fuertemente *identificado* con la descentralización del Estado. En la cultura política de la ciudad, la descentralización es un valor que tiende a determinar las posturas políticas de los habitantes de la ciudad y del cantón. Si bien la autonomía es un valor que, considerado *por sí solo*, no define una postura política, la ciudad como sujeto político tiende a respaldar aquellos partidos y programas que defienden la descentralización del Estado y la autonomía.

En el momento actual, /autonomía/ es un significante que representa el *guayaquileñismo*, es decir, los sentimientos de pertenencia y los valores de los habitantes de la ciudad. La autonomía forma parte del imaginario guayaquileño.

La creación de gobiernos autónomos descentralizados debe ser entendida como parte del proyecto ciudadano de construcción de un nuevo sistema de instituciones políticas democráticas.



Para amplios sectores de la ciudad, la defensa de la autonomía es la defensa de Guayaquil. Estos son los términos en los cuales estará planteada la lucha política en Guayaquil durante los próximos años.

De acuerdo con esto es posible elaborar una versión de la autonomía que la ligue a la búsqueda de equidad y participación ciudadana y que corte las articulaciones simbólicas que el socialcristianismo construyó entre autonomía y neoliberalismo.

El distrito metropolitano: participación y competencias

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 247, establece que los cantones o grupo e cantones que posean más del 7 por ciento de la población nacional pueden constituirse en distritos metropolitanos. Además, reconoce a los distritos metropolitanos como gobiernos autónomos descentralizados, con autonomía política, administrativa y financiera.

Rafael Guerrero B. — Estudios de filosofía en la Pontificia Universidad Católica de Quito. Ha sido investigador del Centro Andino de Artes y Artesanías Populares CAAP. Ha realizado estudios regionales sobre la costa del Ecuador: Historia de la Industria Azucarera, 1900-1940; Democracia y Regionalismo en los Orígenes del CFP; Guayaquil y la Región.

La creación de gobiernos autónomos descentralizados debe ser entendida como parte del proyecto ciudadano de construcción de un nuevo sistema de instituciones políticas democráticas. El proyecto busca, entre otras cosas, descentralizar el Estado ecuatoriano reconociendo al mismo tiempo la diversidad cultural y regional del Ecuador.

La descentralización del Estado apunta a fortalecer los gobiernos locales y regionales, como instancias de dirección política de la sociedad. La descentralización del Estado responde las siguientes demandas sociales y políticas, planteadas por diversos sectores del pueblo ecuatoriano:

- La demanda de democracia participativa, planteada por amplios sectores ciudadanos.
- Las demandas de descentralización y autonomía, planteadas por movimientos étnicos culturales y regionales, que reivindican la diversidad cultural y regional del Ecuador y un concepto del desarrollo ajustado a las particularidades regionales y locales.
- Las demandas de desconcentración del Estado central, planteada por los mismos movimientos autonomistas y descentralizadores.
- La necesidad de aumentar la eficiencia de la gestión pública, para aumentar la calidad de los servicios públicos prestados a la ciudadanía y la competitividad de la economía nacional, regional y local.
- La necesidad de promover un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones que forman el Ecuador, y dentro de estas, entre las diferentes unidades urbanas y rurales que las componen.

De acuerdo con esto, el concepto de autonomía tiene dos componentes: participación ciudadana y competencias del gobierno autónomo. Sobre los mismos hacemos a continuación las siguientes observaciones:

Participación ciudadana

Plan Estratégico Participativo. La política de desarrollo del Distrito Metropolitano de Guayaquil y del Gobierno Metropolitano debe estar regulada por un Plan Estratégico Participativo del Distrito Metropolitano y el presupuesto participativo del mismo. Ambos deben ser elaborados con la participación activa de la ciudadanía. La

actual planificación del Municipio de Guayaquil no es el resultado de un plan estratégico participativo, lo cual significa que la misma no recoge necesariamente las demandas, aspiraciones y valores de los diferentes sectores que componen el cantón y la ciudad. Esto implica un concepto verticalista de la planificación, que desconoce el concepto moderno de la ciudadanía participativa. Por lo tanto, es indispensable introducir en el estatuto autonómico del Distrito Metropolitano de Guayaquil una norma que obligue al gobierno metropolitano a elaborar junto con la ciudadanía del cantón un plan estratégico participativo con su respectivo presupuesto.

Distrito Electoral. Junto con el Plan y el Presupuesto Participativo, es necesario introducir la figura del distrito electoral. El distrito electoral es una forma de aumentar el control ciudadano sobre los representantes políticos, refiriendo estos últimos a unidades electorales menores – los distritos electorales – que por su tamaño pueden ejercer un mejor control sobre sus representantes. Cada distrito electoral debe tener su representante en el Consejo Municipal y el mismo debe rendir periódicamente cuentas a sus electores.

Zonas Administrativas Desconcentradas. El estatuto autonómico debe establecer como norma la necesidad de delimitar zonas administrativas desconcentradas, que permitan una administración eficiente y de calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Las zonas administrativas deben coincidir en lo posible con los distritos electorales, de manera que los ciudadanos tengan elementos de juicio para juzgar y elegir a sus representantes en función de la cobertura y la calidad de los servicios que reciben.

Creación de Veedurías y Contraloría Social periódica. Las veedurías sociales y la contraloría social deben ser instituidas como mecanismos por los cuales la ciudadanía evalúa el desempeño del gobierno metropolitano y ejerce un control democrático sobre sus representantes políticos.

Competencias del Gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo. El gobierno metropolitano debe asumir todas las competencias exclusivas que la Constitución Política del Ecuador le reconoce a este tipo de gobierno. La polémica teórica y política no se producirá por



Esto es una operación, en la cual la izquierda se apropia de las tradiciones culturales y políticas de la ciudad, al mismo tiempo que las *resignifica*. Esta es una operación importante para desarrollar una nueva izquierda moderna.

las competencias exclusivas, sino por las competencias concurrentes de los gobiernos metropolitanos. El artículo 260 de la Constitución señala que las competencias exclusivas no excluyen la posibilidad del ejercicio de competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno.

Desde el punto de vista de la descentralización del Estado y del fortalecimiento de los gobiernos locales, interesa que estos últimos puedan asumir competencias concurrentes en las áreas de educación, salud, vivienda, áreas protegidas, recursos hídricos para riego y suministro de energía, control de calidad, estadísticas y censos, sistema penitenciario, registro de la propiedad y puertos y aéreo puertos.

Además, es importante señalar que los gobiernos de los distritos metropolitanos deben llegar a un acuerdo con el Estado central sobre materias como política tributaria, aduanera y arancelaria, pues la competitividad de los territorios que dichos gobiernos dirigen y las estrategias de mediano y largo plazo para el desarrollo de los mismos, dependen de esas políticas.

Las actividades económicas y productivas, culturales y sociales de cada Distrito Metropolitano son particulares del mismo, de manera que es el Distrito el que debe seleccionarlas como actividades prioritarias para su propio desarrollo y establecer las políticas arancelarias, aduaneras y tributarias que considere adecuadas para incentivar dichas actividades. Por lo tanto, los gobiernos autónomos de los distritos metropolitanos deberían compartir competencias con el Estado central en estas áreas.

La autonomía y la izquierda guayaquileña

En Guayaquil vivimos un momento histórico político clave izquierda ocupa posiciones

destacadas en el escenario político local. Pero existen importantes sectores ciudadanos – los empresarios y las capas medias, que ponen como condición necesaria para apoyar un proyecto de cambio social y político, un programa que debe incluir una descentralización profunda del Estado.

A nuestro entender, para que la izquierda pueda dirigir Guayaquil –y no solo una parte de la ciudad– debe hacer suya la demanda de descentralización y autonomía –vinculándola íntimamente con políticas orientadas a redistribuir riqueza y oportunidades a favor de las clases populares. Solo de esta manera es posible producir un realineamiento de sectores sociales en Guayaquil. Para que las clases medias y el empresariado se desmarquen y retiren las investiduras imaginarias que ponen en los líderes de la derecha, la izquierda guayaquileña tiene que asumir (también) el imaginario de las clases medias y el empresariado, articulándolo con las demandas populares.

Esto es una operación, en la cual la izquierda se apropia de las tradiciones culturales y políticas de la ciudad, al mismo tiempo que las *resignifica*. Esta es una operación importante para desarrollar una nueva izquierda moderna. Hay que tener en cuenta que la derecha guayaquileña ha basado su hegemonía política en Guayaquil durante los últimos 30 o 40 años, en la apropiación de esas tradiciones. Ahora ese discurso político está en crisis. El discurso alternativo verdaderamente político no es aquel que, simplemente, se limitaría a rechazar radicalmente las tradiciones políticas de la ciudad argumentando que han estado ligadas al discurso de la derecha, sino que reelabora y resignifica esas tradiciones porque las mismas contienen los mitos que fundan la ciudad. ⁽¹⁷⁾

Mujeres hacia la paridad: cambios moleculares y resistencias al cambio

María Arboleda

A María Fernanda Cañete, en homenaje

Desde mediados de los años 90, al lograr cuotas para su participación política, las mujeres ecuatorianas configuraron un camino estratégico para transformar la conformación genérica del poder. Hoy, tras dos constituciones que han legislado la paridad y mecanismos para alcanzarla, contamos casi con un 40% de parlamentarias, porcentajes que oscilan cerca del 30% de concejalas municipales, habiéndose alcanzado la paridad real en la candidatización. La paridad en la representación es el horizonte a perseguir tras estos avances en nuestro país.

Ecuador introdujo cuotas mínimas para la candidatización de mujeres en los años 90. Primero fue mediante la Ley de Amparo Laboral de la Mujer, promulgada en 1997, que dispuso a los partidos y movimientos políticos la obligación de incluir un mínimo del 20% de mujeres en las listas de candidaturas. Tras el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram, la Asamblea Constituyente de 1998 aprobó la nueva Constitución Política que consagró el principio de no discriminación en razón de sexo, y el derecho de las mujeres a participar como candidatas en equidad con los varones.

Durante el período legislativo 1998 - 2000, las más importantes actorías de mujeres, instaladas en consejos consultivos y mesas técnicas, redactaron una propuesta de reformas. Los 8 artículos aprobados establecieron la cuota mínima del 30% de mujeres, y la candidatización alternada y secuencial -la famosa fórmula *cremallera*- (Rosero: 2000). Dispusieron también que la cuota se incrementa en cada proceso electoral en un 5% hasta llegar a la paridad real. Así, empezando con 30% en el 2000, aumentó al 35% en 2002, al 40% en 2004 y al 45% en el 2006. Con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente del 2007, la cuota alcanzó el 50%.

María Arboleda— Socióloga, ha realizado varios estudios sobre democracia local, género y participación de las mujeres en la política.

En el presente artículo¹ se analiza los impactos de la reforma en tres líneas de interpretación. Su dimensión económica o los impactos en los porcentajes de elección femenina. Los campos de legitimación - refundación y los procesos de *contrademocracia* o dispositivos societales de reconfiguración del pacto social. Finalmente, los *cambios moleculares* que provoca la presencia de las mujeres en la conformación de la autoridad pública.

La geometría de los números

Como sabemos, los números son de gran importancia. Sin embargo, toda eficacia o economía traslada la luz hacia los factores políticos y sociales que dan sustento a los fenómenos. La eficacia de las cuotas, al acercarse hacia la paridad, pone sobre el escenario la posibilidad real del desplazamiento o cambio de la política y de las políticas. Este desplazamiento ya era un tema cuando Drude Dahlerup², promotora de las cuotas de género, introdujo en 1993 la

¹ Este artículo resume un estudio más amplio elaborado con Gloria Bonder para PRIGEPP/FLACSO Argentina e INSTRAW, 2008

² Dahlerup, Drude, De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava, en "Fronteras, Límites y Negociaciones", Revista *Debate Feminista* 8, La Letra Editores, México DF, 1993

noción de *masa crítica*, inspirada en la noción de Gramsci, para señalar una minoría que se ha vuelto suficientemente grande como para provocar un cambio cualitativo en las relaciones de poder. Dahlerup puso énfasis en el sentido dual del cambio cualitativo posible: (a) Desear y ser capaz de usar los recursos de la organización para mejorar su propia situación y (b) Desear y ser capaz de usar los recursos de la organización para mejorar la situación de su grupo (Dahlerup: 1993).

Los 10 países que más avanzaron en el IEG (2004-2007)

Gráfico tomado del IEG - Social Watch



Los países que más avanzaron en el periodo, midiendo la variación en términos porcentuales, son Rwanda, seguido de Ecuador, Cabo Verde y Guatemala

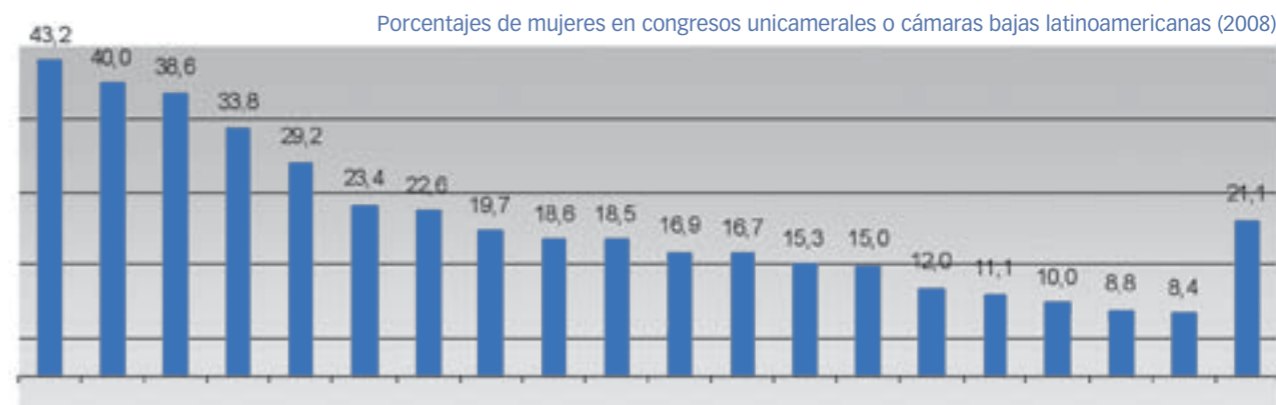
Aunque lograr el cumplimiento de las cuotas ha sido un proceso mediado por constantes y enormes resistencias, que las mujeres enfrentaron con movilización, su experiencia y sus saberes, la velocidad de los cambios ocurridos en Ecuador en apenas 10 años, mirados desde una perspectiva histórica, constituye un factor de su eficacia, sobretodo si se contrasta con la larga trayectoria de las luchas por el sufragio femenino.

La cuota inicial del 20% aplicada por primera vez en los sufragios para la Asamblea Constitucional de 1997, tuvo escaso rendimiento: logró apenas pasar del 9.7% de mujeres electas en 1994, al 10% en aquel año. Sin embargo, en 1998 las diputadas electas ascendieron al 13.2%; en 2002, tras las nuevas reformas y con una cuota aplicable del 35% en la candidatización, se subió al 17%; en 2006, al 25% y en 2007, al muy notable porcentaje del 33.8% mientras que la candidatización llegó a la paridad real.

Con estos datos, en el Índice de Equidad de Género IEG 2004-2007 del Social Watch³, Ecuador es uno de los 10 países que más avanzaron entre 2004 y 2007. Según esta fuente, estos buenos

³ El Índice de Equidad de Género (IEG) del Social Watch evalúa a 154 países en tres dimensiones: actividad económica, empoderamiento y educación. En su última medición, el IEG verificó que en ningún país las mujeres disfrutaban de las mismas oportunidades que los varones, que no se necesitan altos niveles de ingreso para eliminar las disparidades de género y que, si bien en algunos aspectos la situación de las mujeres ha mejorado en los últimos años, sus oportunidades en las áreas económica y política aún están claramente limitadas. IEG, <http://www.socialwatch.org/es/avancesyRetrososos/IEG/index.htm>

Ecuador: porcentaje de mujeres en el Congreso (2008)



Fuentes: INSTRAW: 2008; IDEA Internacional, 2007a; INAMU 2007; Rodríguez 2008
Elaboración: J. Rodríguez

desempeños se deben en parte a la aplicación de políticas de acción afirmativa, una de las más relevantes es la legislación sobre cuotas para la participación política de las mujeres.

Con los últimos porcentajes alcanzados para parlamentarias o asambleístas, Ecuador se situó en el cuarto puesto a nivel latinoamericano.

Aunque a nivel local las tendencias aparecen más móviles y la arquitectura de los cargos configura un campo muy heterogéneo, los incrementos en el acceso de mujeres a concejales municipales, juntas parroquiales y consejerías provinciales también han sido notables. La participación histórica de las ecuatorianas en esos cargos ha sido débil y, antes de las cuotas, mostraba un ritmo lento y errático de crecimiento: de 4.04% de concejales municipales en 1978 se pasó a un 6.7% en 1988, y se descendió a 5,22% en 1992. Tras la aplicación de la cuota, en el año 2000 se produjo un salto sorpresivo en el porcentaje de concejales electas (30.6%) e integrantes de juntas parroquiales (24.8%). En las consejerías provinciales se operó un fenómeno similar: se pasó de un 7.14% de electas en 1998 a un 29,64% en 2004. Tanto en concejales como en consejerías, los porcentajes de mujeres electas han subido y bajado a 23% y a 14.9% respectivamente, pero no han retornado a los niveles anteriores.

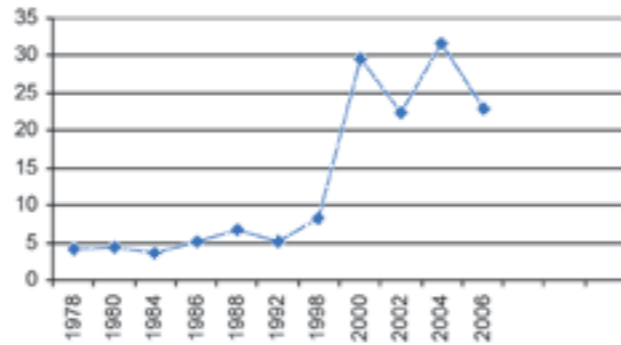
Concejales municipales (1978 – 1992)

Elección - Año	% Mujeres Electas
1978	4.04
1980	4.44
1984	3.64
1986	5.27
1988	6.70
1992	5.22
1998	8,22
2000 ¹	29,65
2002	22,30
2004	31,69
2006	23,00

Fuentes: Velasco: 1994; Goyes: 2008; Cañete: 2008; Rodríguez: 2008; Elaboración María Arboleda

1 Año de la primera aplicación de la cuota en elecciones de autoridades locales en Ecuador.

Concejales electas en Ecuador (en %) (1978-2006)



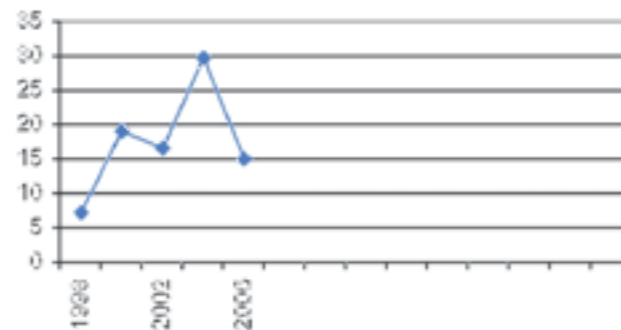
Fuentes: Velasco: 1994; Goyes: 2008; Cañete: 2008; Rodríguez: 2008; Elaboración María Arboleda

Mujeres en consejerías provinciales

Año	% Candidatas	% Electas
1998	11,23	7,14
2000	42,81	19,10
2002	35,70	16,42
2004	44,05	29,67
2006	38,86	14,93

Fuente: TSE Elaboración: Javier Rodríguez

Mujeres en Concejerías Provinciales en Ecuador (en %) (1998-2006)



Fuentes: Velasco: 1994; Goyes: 2008; Cañete: 2008; Rodríguez: 2008; Elaboración María Arboleda

Alcaldías: mujeres ausentes

Las cuotas no se aplican a los cargos de elección uninominal: presidencia de la república, alcaldías, prefecturas. Pese a ello y aunque mantienen cotas muy lejanas a los logros en cargos plurinominales, Ecuador duplicó su porcentaje de alcaldesas durante el período de aplicación de las cuotas. Las alcaldesas pasaron del 2,7% en 2000 al 5.9% en 2004, llegando casi al 6%. De todos modos, aunque duplicó su porcentaje, Ecuador se encuentra al final de los países con avances medios en alcaldías.

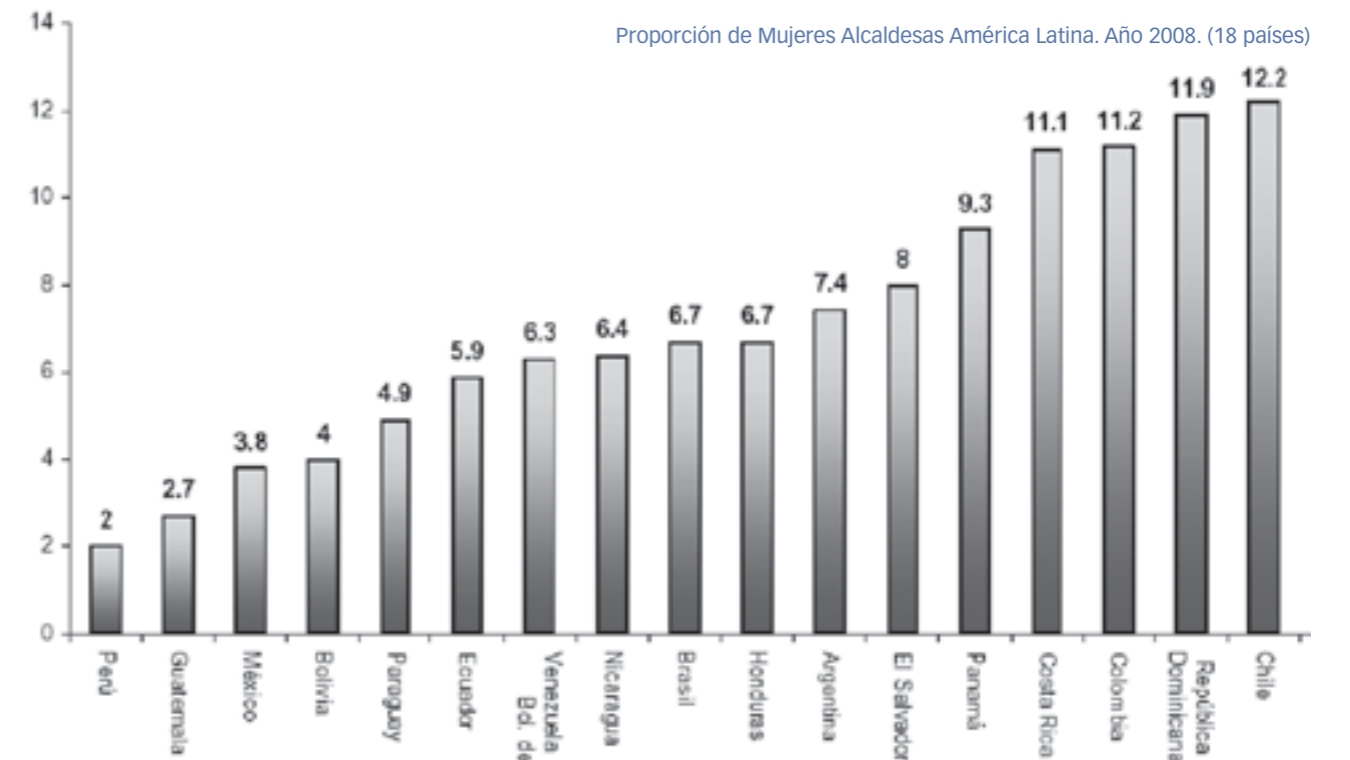
La baja cota de Alcaldesas puede atribuirse, entre otros factores, a la persistencia de sistemas electivos y partidarios que continúan como nichos de modalidades patriarcales. Sin embargo, hay mucho aún por estudiar: esto lo evidencia el fenómeno excepcional registrado con las Prefecturas provinciales, donde el porcentaje de electas pasó de cero en 2000 a 18% en 2004. Este salto no tiene precedentes a nivel de la región y por él, Ecuador destaca en el primer lugar regional. Las elecciones de 2009 serán un buen indicador de si fue solamente una apertura temporal o si se trata de una tendencia a analizar en sus factores de posibilidad.

Ecuador: Mujeres en alcaldías municipales 2000 - 2004

Año	Total candidatos	Mujeres Candidatas	%	Total Electos	Mujeres Electas	%
2000	1034	78	7,54	215	6	2,79
2004	1261	137	10,86	219	13	5,94

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: Javier Rodríguez

Ecuador: porcentaje de mujeres alcaldesas (2007)



Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: Javier Rodríguez

Ecuador: mujeres en prefecturas provinciales 2000 - 2004

Año	Total candidatas	Mujeres Candidatas	%	Total Electos	Mujeres Electas	%
2000	102	6	5,88	22	0	0,00
2004	130	12	9,23	22	4	18,18

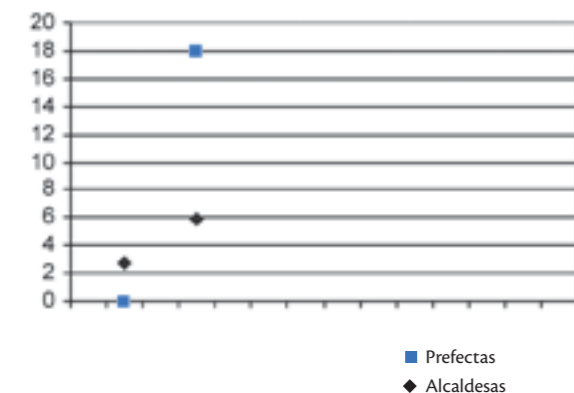
Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: Javier Rodríguez: 2008

Presencia de mujeres en cargos regionales en América Latina

País	Gobernadoras/Prefectas/Presidentas regionales
Ecuador	18%
Bolivia	11,1%
Venezuela	8,9%
Paraguay	5,8%
Argentina	4,1%
Colombia	3,2%
México	3,1%
Perú	0%
El Salvador	0%
Jamaica	0%

Tomado de Llanos & Sample: (2008)

Ecuador: Alcaldesas y Prefectas en % (2000-2004)



¿Corregir la democracia y co-regir en democracia?

Pasar de la cuota a la paridad no es un mero asunto de números. La paridad expresa un principio de igualdad, no discriminación y democratización que, como señala Amelia Valcarcel, opera un desplazamiento que supera la concepción de discriminación positiva, noción que tiende a depreciar el valor de las mujeres, y pone énfasis en el tema del poder o la fuerza que permite la monopolización genérica de la representación y la autoridad.⁴ El desplazamiento es político y remite a la reconfiguración de la democracia desde las mujeres y a la “contrademocracia” como lo llama Rosanvallon, procesos democráticos refundacionales de resistencia y reforma del pacto social, que expresan la posibilidad de corregir la democracia y -decimos nosotras- de co-regir en democracia.⁵

Esta demanda del co-regir está en la base de las demandas de los actores sociales del Ecuador en su actividad crítica a partir de los años 90: profundizar la democracia, volverla participativa, ser parte de la toma de decisiones y de la configuración de las políticas, de lo público y del *continuum* público-privado. En este período,

4 Cuota y paridad, un debate abierto. Conversación con Amelia Valcarcel, citada por Valdés y Montaña, 2007

5 La contradicción de la democracia moderna es una oposición entre el principio político y el principio sociológico de legitimidad. En la democracia liberal, la legitimidad se consagra vía el sufragio (principio político), mientras se disuelve el principio sociológico de legitimidad, se diluye lo social en el universal. Actualmente, por diversas razones, una de ellas la desestructuración de los sistemas de partidos y de sus programas, la legitimidad electoral ya no “precipita” la legitimidad social. Esto ha devuelto un peso creciente a la legitimidad sustancial o social: ya no se considera que los valores fundantes del lazo social provengan del solo hecho de una elección. Más aún si muchos sistemas de elección dejan en situación de exterioridad a sectores o temas importantes en la sociedad (Rosanvallon, 2007: 248 – 280)

los actores sociales han venido gestando un camino “a la ecuatoriana” de recomposición y reapropiación de las formas de representación y autoridad, que ha posibilitado una entrada de las excluidas (y los excluidos) a sitios de poder posiblemente más acelerada que en países como Colombia o Costa Rica, donde la institucionalidad, también en crisis, es más sólida y resistente.

Las mujeres han sido emblemáticas en procesos como el derrocamiento de Bucaram (1996) y en el de Los Forajidos (2004-2005), que en realidad debería llamarse correctamente de Las Forajidas por la masividad y coraje de la presencia femenina reconocida a nivel público. Cuando los partidos se vieron obligados a cumplir la cuota, so pena de no poder inscribir sus listas, fenómeno que fue posible gracias a una larga y realmente épica exigencia de las mujeres ante organismos como el TSE, o ante cortes nacionales e internacionales, encontraron en la sociedad civil, entre los movimientos sociales, un conjunto de lideresas -de clases medias, afrodescendientes, indígenas, de sectores populares, etc.- que habían ganado a pulso visibilidad y aprecio en diversos escenarios.

La entrada de las mujeres a la política no es fácil, está obstaculizada aún por barreras como sus encargos domésticos, la falta de recursos para sostener candidaturas y a veces incluso para suplir los ingresos de sus familias, la cultura machista y otros. Los altos resultados en la elección de mujeres asambleístas en 2007 fueron favorecidos también por el efecto *plancha* que el partido de gobierno promovió en esos sufragios y que permitió en gran medida sortear la opción más compleja del voto preferencial llamado *de entre listas*. De modo que las elecciones del 26 de abril de 2009 -toda vez que habría cambiado el panorama político- serán una prueba de fuego respecto de si se conserva o no -y cómo se conserva- el nivel alcanzado por la representación electoral de las mujeres.

Por otro lado, la existencia de un escaso porcentaje de alcaldesas, aunque en Ecuador existen ya mujeres con capacidad, experiencia y liderazgo para asumir esos cargos, revela los remanentes machistas de un sistema político donde las cuotas no se cumplen y donde los partidos aún pueden escapar de practicar la paridad en las candidaturas, en este caso, a los cargos uninominales como las alcaldías. A diferencia de las prefecturas, sobre las que Silvia Vega sostiene que han sido cargos menos apreciados en

el mercado masculino del poder al menos hasta la elección de 2004, las alcaldías son cargos muy apreciados por los varones en múltiples casos como antesalas de la Presidencia de la República, o de cargos de asambleístas nacionales y provinciales. Sobre los resultados en estos dos cargos las elecciones de 2009 darán mucho que decir.

Todos estos temas tienen importantes connotaciones para una nueva performance de la ciudadanía y la praxis política de mujeres y hombres. Ser mujer en el poder es todavía una realidad periférica, asociada a la creación de nichos u hogares moleculares desde donde se “debe” o se puede reconstruir las identidades o relatos sobre lo masculino y lo femenino (Bonder:2008).⁶ La posibilidad de agenciamiento y transformación de los mandatos genéricos, como señala Bonder (1998), implica aceptar que es consustancial a la construcción de las subjetividades, las resistencias, resignificaciones y creación de nuevas representaciones y prácticas sociales por los sujetos, *vis á vis* los diferentes órdenes discursivos y dispositivos institucionales. Es decir, reconocer la imposibilidad de estar fuera de las relaciones de poder.

Si, como asegura Fina Birules (citada por Bonder⁷) el feminismo no se reduce a la pretensión de reparar una injusticia sobre las mujeres, sino que está comprometido con la búsqueda de respuestas al interrogante fundamental sobre las condiciones en que todavía es posible un mundo común, un espacio público plural donde las mujeres y otros grupos sociales puedan singularizarse como condición para vincularse en paridad. Aunque se haya incrementado el número de mujeres en los más altos cargos, en tanto ente colectivo ellas siguen en los márgenes del poder. Sin embargo, aún desde los márgenes no son inocuas. Y es en este tránsito por la tensión entre la necesidad de reconocimiento de la particularidad y la afinidad con la alteridad intra e intergenérica y social, donde se juegan muchos de los avatares en la construcción de las agendas políticas y, nos atrevemos a afirmar, en los posicionamientos subjetivos de las mujeres en esos terrenos. ^(lat)

6 Comunicación personal.

7 En un libro sobre Françoise Collin. Bonder, 2008

la Tendencia



ISSN: 13902571



9 771390 257008