

**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](http://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 Latinobarómetro  
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



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.

retórico<sup>1</sup>, 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”<sup>2</sup>, 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 posterior<sup>3</sup>.

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 cambio<sup>4</sup>.

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. 