

4

Diciembre  
2006

*la* **T***endencia*  
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miryam 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

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

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.

*la* **Tendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

|           |   |
|-----------|---|
| Editorial | 7 |
|-----------|---|

### *Análisis de coyuntura*

|  |           |
|--|-----------|
| <b>La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas</b> | <b>11</b> |
|--|-----------|

Juan J. Paz y Miño Cepeda

|  |           |
|--|-----------|
| <b>¿Una nueva izquierda latinoamericana?</b> | <b>18</b> |
|--|-----------|

Joaquín Hernández Alvarado

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Integración sudamericana: de la retórica a los hechos</b> | <b>22</b> |
|--|-----------|

Ángel Enrique Arias

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?</b> | <b>28</b> |
|--|-----------|

Pabel Muñoz L.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones</b> | <b>34</b> |
|---|-----------|

Myriam Garcés

### *Conducta política de centro izquierda*

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Los socialistas de cara al próximo gobierno</b> | <b>39</b> |
|--|-----------|

Rafael Quintero López

|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| <b>¿Un pacto en la izquierda?</b> | <b>43</b> |
|-----------------------------------|-----------|

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Un nuevo actor para una nueva democracia</b> | <b>47</b> |
|---|-----------|

Juan Cuvi

|  |           |
|--|-----------|
| <b>La renovación de los partidos de centro izquierda</b> | <b>53</b> |
|--|-----------|

Andrés Páez Benalcázar

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria</b> | <b>58</b> |
|---|-----------|

Carlos Castro Riera

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política</b> | <b>64</b> |
|---|-----------|

Julio Echeverría

índice

## Propuestas programáticas

**La visión de un país desde los deseos y los sueños** 71

Javier Ponce Cevallos

**La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica** 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

**El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente** 83

Diego Borja Cornejo

**Lineamientos para una política petrolera en Ecuador** 89

Carlos Izurieta

**El nuevo gobierno en las relaciones internacionales** 93

Gustavo Vega

**El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social** 98

Hugo Jácome

**La necesidad de un modelo económico alternativo** 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

**Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia** 108

Marco Navas Alvear

### AUTONOMÍA

**La autonomía que necesita Ecuador** 119

Gustavo Baroja

**Un país con autonomías, no unas autonomías sin país** 122

Augusto Barrera G.

**¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?** 128

Diego Pazmiño

índice

# El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente

Diego Borja Cornejo\*

**A**poco de instalado el nuevo gobierno, el Presidente puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo con tres objetivos básicos: desarrollo económico, justicia social y consolidación democrática. Así relata Jorge Salvador Lara<sup>1</sup> las prioridades programáticas del gobierno de Jaime Roldós Aguilera. Han pasado 27 años y el enunciado general de prioridades sigue siendo válido y no es que la formulación sea inmutable, sino que la tarea no se ha cumplido, ni lejanamente, en el país.

En vísperas de constituirse el decimosegundo gobierno desde que se inició el último periodo constitucional, las prioridades no han cambiado, aunque sus énfasis y su contexto sí lo han hecho.

El programa económico del próximo gobierno para el Ecuador de inicios del 2007 tiene que enfrentar tres grandes desafíos, desde un enfoque de bienestar de la gente:

- superar la extrema pobreza, que aqueja a más del 16 % de la población de Ecuador, y poner en marcha acciones de desarrollo social para personas que sin estar en extrema pobreza se hallan en situación de vulnerabilidad o de exclusión social y económica;
- generar fuentes de empleo y mantener un ritmo de crecimiento elevado de la economía durante los próximos 4 años (más del 5% anual);
- mantener y fortalecer la estabilidad macroeconómica.

Para hacer frente a estos retos, los lineamientos de política económica tendrán que considerar los siguientes aspectos:

## Protección y desarrollo social

### Erradicación de la pobreza extrema

- a. Entregar subsidios monetarios directos a la población en situación de extrema pobreza, de manera que su ingreso mensual total alcance al menos los 60 dólares;
- b. constituir el fondo de educación indígena campesino y urbano-marginal con los recursos provenientes del ahorro del subsidio general a los combustibles;
- c. estructurar el sistema de protección de la salud de los sectores más vulnerables;
- d. estructurar el sistema nacional de prevención de desastres;
- e. recuperar los suelos desertificados y de baja productividad agrícola, y las zonas deforestadas;
- f. proveer crédito y asistencia tecnológica a las micro, pequeñas y medianas propiedades agrícolas;
- g. dotar de infraestructura —transporte, comercialización, almacenamiento, vías de comunicación—

\* Ex ministro de Economía y Finanzas.

1 Salvador Lara, Jorge: *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 546.

a la producción agrícola y agroindustrial orientada al consumo interno y a la exportación;

- h. ampliar los mercados disponibles mediante la utilización adecuada de los acuerdos andinos y fronterizos con Colombia y Perú.

## Desarrollo social

- a. Invertir en capital humano

Programas de apoyo con raciones de macro y micronutrientes a los niños desde su nacimiento hasta la etapa escolar. Atención sanitaria, incluyendo campañas de vacunación, atención al niño sano, salud preventiva, intervenciones sanitarias de emergencia y salud primaria, lo que demanda reconfigurar el sistema nacional de salud. Universalización de la educación básica. Mejoramiento de la calidad de la educación pública, conforme a los requerimientos productivos del país, con énfasis en los talentos y la creatividad de los estudiantes. Configuración de un adecuado sistema de protección del adulto mayor, combinando el sistema de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y un sistema de protección del Ministerio de Bienestar Social.

Ecuador es uno de los países de América Latina que menos gasta en el sector social: apenas el 6% del PIB<sup>2</sup>. Una adecuada intervención pública en el ámbito de la inversión en capital humano requiere que los niveles de gasto social asciendan por sobre el 13% del PIB para ser comparables a los de países como Colombia (13,5%) y Chile (14,8%).

- b. Invertir en capital intelectual.
- c. Ampliar la infraestructura física.
- d. Proteger y recuperar el capital natural. En tal sentido, es indispensable: impulsar la recuperación y protección de cuencas hidrográficas y fuentes

de agua; configurar el sistema nacional descentralizado de control forestal; fortalecimiento y proyección estratégica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incluyendo el Parque Nacional Galápagos. El cumplimiento adecuado de esta tarea requeriría alrededor de 19 millones de dólares por año. Limpieza de los daños provocados por la extracción de petróleo en la Amazonía. Proceso sostenido de reforestación.

- e. Construir el capital institucional público, tanto del nivel central, como del nivel local.

Todas y cada una de las áreas de inversión, ampliación y creación de capital son necesarias para que la economía funcione con eficacia y con capacidad de inclusión social. El éxito de cualquiera de los ámbitos de intervención señalados depende de la totalidad de inversiones que se realicen en las distintas áreas y que se hagan con permanencia y coherencia.

A los cinco ámbitos de clara responsabilidad del Estado hay que añadir la participación del sector privado: hogares, empresas, organizaciones no gubernamentales.

Efectivamente, es tarea de los hogares velar por el bienestar de los niños y jóvenes durante su etapa de crecimiento y formación. Es necesario asimismo favorecer las prácticas vitales saludables y evitar la violencia doméstica, sobre todo el maltrato infantil.

Por otro lado, es tarea del sector privado crear, ampliar e invertir en capital empresarial. La constitución de este capital permite poner en valor la inversión pública en todas las áreas señaladas y acrecentar la totalidad del capital de la sociedad.

## Empleo y producción

La tasa de desempleo abierta bordea el 11% y la de subempleo el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA). Con esto el empleo se ha convertido en el principal problema económico y social de Ecuador, no solamente por

<sup>2</sup> Datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

la deficiencia de ingresos asociada al desempleo o al «mal empleo», sino por las connotaciones sociales —violencia, delincuencia, pobreza, mendicidad— y, sobre todo, personales: depresión, pérdida de la autoestima, censura social, culpa, enfermedad.

Garantizar la creación de fuentes de trabajo para una población de alrededor de 630.000 personas y el mejoramiento de las condiciones de empleo para otros dos millones de personas es el gran reto económico del Ecuador del próximo periodo.

Cumplir con este reto conlleva, paralelamente, el mantenimiento de una tasa de actividad productiva elevada. No obstante, la virtud del enfoque está en poner al ser humano en el centro de la política económica.

Se estima que durante el año 2006 las actividades no petroleras de la economía habrán crecido a una tasa del 4,3%. En el corto plazo, el reto de la política económica en particular y de la política pública en general es el de aumentar la tasa de crecimiento, especialmente en sectores intensivos en utilización de mano de obra de escasa calificación. Para el mediano y largo plazo, el desafío es la puesta en marcha de una estrategia que genere un círculo de retroalimentación positiva: crecimiento económico que utilice el talento humano de mayor calificación y calificación del talento humano para sustentar una economía de mayor valor agregado.

Algunos lineamientos de acción para el próximo gobierno serían los siguientes:

- a. promover proyectos productivos de alianza entre el sector público del nivel central, los gobiernos locales, la organización comunitaria y la pequeña y mediana empresa privada local en áreas de construcción de infraestructura y dotación de servicios para su propio desarrollo;
- b. ampliar la capacidad de extracción petrolera y la producción de derivados para consumo doméstico y exportación. Entre las acciones necesarias para alcanzar este objetivo se encuentran:

- fortalecimiento de la empresa estatal Petroecuador;
  - perforación de 30 pozos en un año para incrementar la producción en más de 12.500 barriles de petróleo por día. La inversión requerida<sup>3</sup> bordea los 130 millones de dólares<sup>4</sup>;
  - trabajos de complementaciones inteligentes en 50 pozos existentes e incremento de la producción en 14.500 barriles por día. Esto demanda una inversión de 45 millones de dólares. Luego de amortizarla el Estado recibiría 21,5 millones de dólares por mes;
  - rehabilitación de 100 pozos cerrados en el Distrito Amazónico. Esto incrementaría la producción y luego de amortizar el Estado recibiría 20,6 millones de dólares por mes.
  - optimización del manejo de residuos de las refinerías existentes en el país e incremento de los volúmenes de refinación de crudo mediante nuevas tecnologías disponibles en el mercado;
  - almacenamiento de GLP en tierra, lo cual supone un ahorro de 1.600 millones de dólares al país;
- c. reestructurar el sector eléctrico de manera que se resuelva la amenaza continua de dejar sin energía al país, al tiempo que se mejore la calidad de la prestación del servicio, se disminuyan los costos de producción y se pueda volver sostenible una tarifa menor para el usuario final. En tal sentido es imprescindible:
- volver eficiente la gestión de las distribuidoras de energía eléctrica de propiedad del Estado a través del Fondo de Solidaridad. Esto en algunos casos implicará acciones anticorrupción;
  - inversión en redes de distribución y mantenimiento, que eviten pérdidas técnicas;

3 Según técnicos del área hidrocarburífera.

4 Los cálculos consideran un precio promedio del barril de petróleo de 50 dólares.

- mejoramiento de la capacidad de generación eléctrica, de modo que la fijación de la tarifa —realizada por el CONELEC— sea compatible con los costos de producción, transmisión y distribución de energía eléctrica y con las condiciones socioeconómicas de la población;
  - consideración en el Reglamento que vuelva operativa la Ley del FEISEH de la normativa necesaria para evitar que el impulso prioritario de «proyectos de la más alta potencia en generación hidroeléctrica [...] hasta cubrir el déficit actual de 500 mw y sucesivamente hasta totalizar una potencia incremental de 2.300 mw» genere efectos devastadores sobre las áreas naturales protegidas;
- d. promover acciones efectivas para el logro de la competitividad:
- estructurar el sistema nacional de tecnologías de la información y la comunicación —fibra óptica, sistemas Wi Fi— orientado a servir a las escuelas y colegios rurales, así como a los centros agrícolas, comunidades productivas rurales y gobiernos locales pequeños y medianos;
  - impulsar la inclusión de Ecuador en el proyecto internacional que prevé una computadora portátil para cada niño pobre, con un mínimo de 1'000.000 de computadores;
  - privilegiar dentro de la asignación de recursos al fondo CEREP para innovación, al sector de tecnologías de información y comunicación que se orienten al beneficio social;
  - aprovechar la posición geográfica de Ecuador para organizar el sistema nacional de movilización de mercancías, con miras a la conexión entre las costas asiáticas del Pacífico y los países sudamericanos de la costa atlántica. A tal efecto, el impulso del puerto de Manta es un significativo paso.
- e. Un serio elemento de bloqueo de la actividad económica es la baja eficiencia y eficacia de las instituciones públicas vinculadas a la producción. De entre todas las acciones orientadas a mejorar la calidad de la gestión pública en este

ámbito conviene destacar:

- la reestructuración de la banca pública para que se convierta en un adecuado intermediario de los recursos públicos y el sector productivo;
  - la declaración de considerar prioritario el mejoramiento de la gestión de las instituciones que otorgan permisos, licencias, certificados, registros o que procesan trámites vinculados a la exportación, la importación, la creación de empresas;
  - el arreglo, de una vez por todas, del sistema aduanero nacional;
  - la reforma a la Ley de Contratación Pública, teniendo en cuenta dos criterios esenciales: transparencia y eficiencia;
  - la modificación de los procesos efectivos de asignación de recursos en el área de inversión pública.
- f. definir una Estrategia de Comercio Exterior coherente con los objetivos de desarrollo económico y de desarrollo social del país. Debe aprovecharse en toda su magnitud la estabilidad macroeconómica que ha otorgado el actual modelo monetario —la dolarización—, mediante la configuración de una adecuada visión productiva de país y una estrategia de producción consecuente con ella.

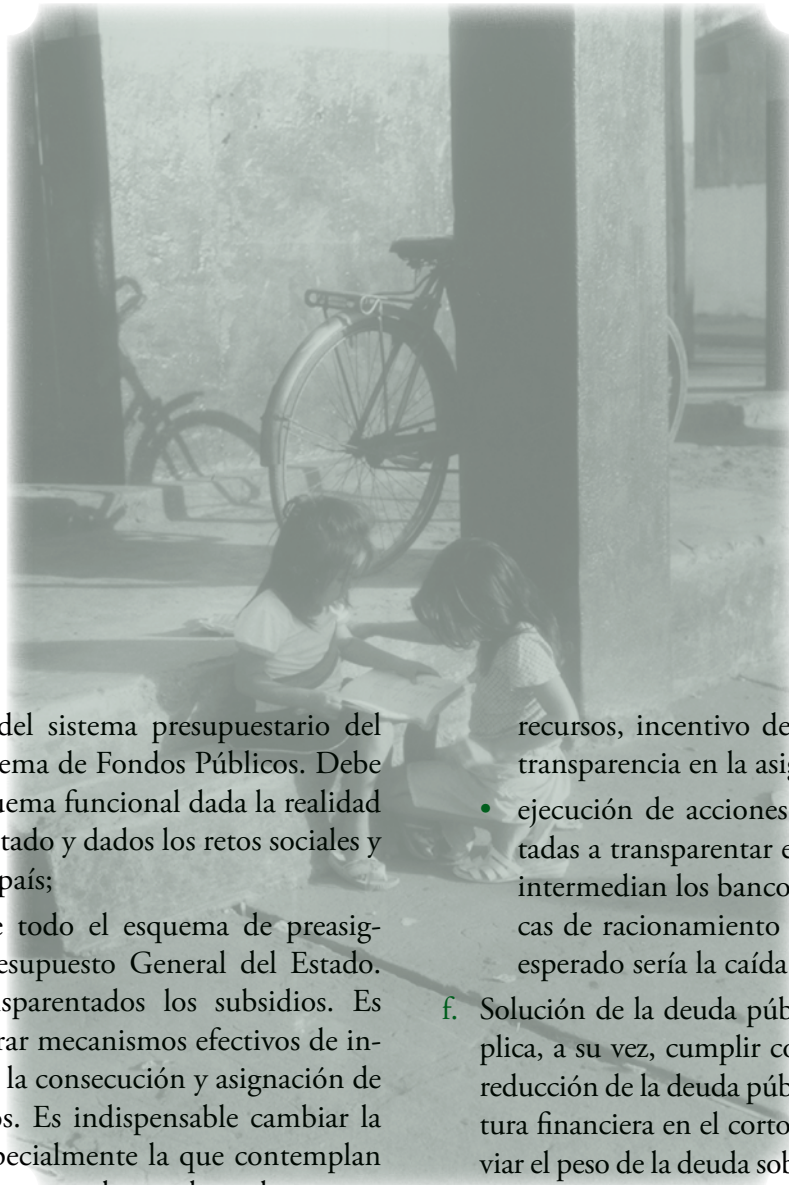
## **Estabilidad macroeconómica**

El año 2006 va a culminar con un marco de estabilidad macroeconómica alentador. Una inflación menor al 3%, un crecimiento de la economía del 4,3%, balanza comercial positiva, reservas internacionales por sobre los 2.600 millones de dólares, superávit fiscal global.

Por tanto, no solamente es necesario impulsar acciones específicas en los campos del desarrollo económico y social, sino alcanzar una estabilidad macroeconómica que promueva el crecimiento y la inclusión social.

A tal efecto, vale considerar algunas líneas de acción:

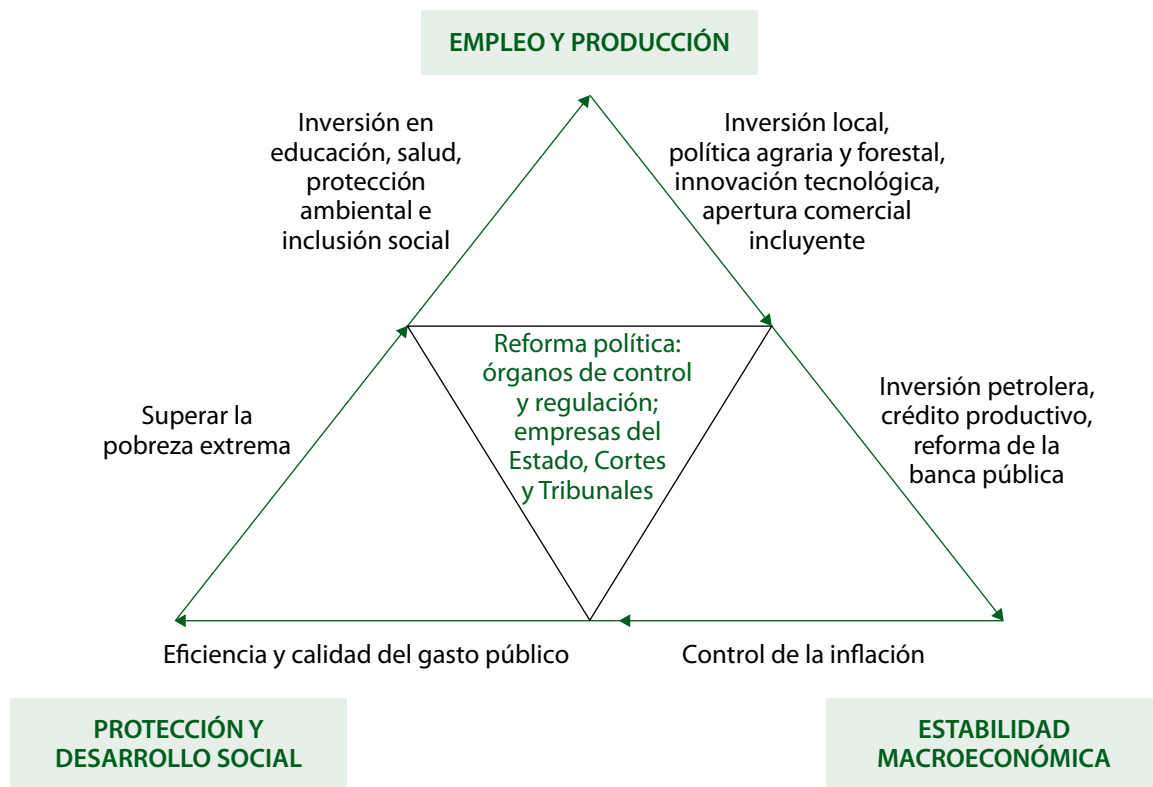




- a. modernización del sistema presupuestario del Estado y del sistema de Fondos Públicos. Debe buscarse un esquema funcional dada la realidad financiera del Estado y dados los retos sociales y económicos del país;
- b. modificación de todo el esquema de preasignaciones del Presupuesto General del Estado. Deben ser transparentados los subsidios. Es necesario instaurar mecanismos efectivos de información sobre la consecución y asignación de recursos públicos. Es indispensable cambiar la normativa —especialmente la que contemplan los reglamentos— para el uso adecuado y oportuno de los CEREP, del FEISEH y del FEP;
- c. Hay que considerar que bajo el actual esquema monetario, la política fiscal se convierte en la principal herramienta de gestión de la economía.
- d. mejoramiento de la recaudación del impuesto a la renta<sup>5</sup>;
- e. configuración de una estrategia adecuada para movilizar productivamente el ahorro nacional. Esto incluye visualizar al menos los siguientes aspectos:
  - utilización productiva del ahorro pensional;
  - puesta en marcha de una política de crédito de desarrollo, desde las instituciones financieras del Estado, basada en criterios de méritos de los proyectos para el acceso a los recursos, incentivo del riesgo compartido y transparencia en la asignación;
- ejecución de acciones de regulación, orientadas a transparentar el costo del dinero que intermedian los bancos y a limitar las prácticas de racionamiento del crédito. Un efecto esperado sería la caída de la tasa de interés.
- f. Solución de la deuda pública. Este objetivo implica, a su vez, cumplir con el mandato legal de reducción de la deuda pública, mejorar su estructura financiera en el corto y mediano plazos, aliviar el peso de la deuda sobre la caja fiscal, reducir drásticamente los costos del financiamiento de Ecuador con estructuras eficientes que reflejen el nivel actual de riesgo país<sup>6</sup> y evitar los costos sociales que pueden derivarse de una crisis provocada por la falta de recursos para financiar los requerimientos del gobierno central.

5 Ecuador es uno de los países de la región latinoamericana con menor porcentaje de carga tributaria (relación de los impuestos frente al PIB), con un 13,7%, frente a un promedio de 16,9% regional.

6 Entre fines de diciembre de 2005 y la primera semana de mayo de 2006 la calificación de riesgo país, EMBI, del Ecuador bajó de 669 puntos a 450 puntos.



No obstante, en este esquema falta un ámbito esencial como es la reforma política vinculada al éxito de la acción pública en el campo del desarrollo económico y social.