

5

Mayo  
2007

*la Tendencia*  
— 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 Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinador editorial**

Álvaro Campuzano

**Diseño y diagramación**

Fraktal – Francis Hernández

**Fotografías**

Archivo Ildis

[www.rafaelcorrea.com/galeria/index.php](http://www.rafaelcorrea.com/galeria/index.php)

**Auspicio**

ILDIS-FES

Av. Republica 500, Edif. Pucará  
Teléfono: (593) 2 250 9608  
Quito – Ecuador

**Edición y Distribución**

Editorial TRAMASOCIAL  
Reina Victoria N 21-141 y Robles  
Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593-2) 2 255 2936  
Quito – Ecuador  
[tramasocial@andinanet.net](mailto:tramasocial@andinanet.net)

**Impresión**

Gráficas Araujo  
2471047 / 09 6012237

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza 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 —

c de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Mayo 2007

|           |   |
|-----------|---|
| Editorial | 5 |
|-----------|---|

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

|   |    |
|---|----|
| Orden, seguridad e institucionalidad en el gobierno de Correa<br>Jorge León T.      | 7  |
| Cien días intensos y eficaces de Gobierno<br>Galo Chiriboga Zambrano                | 15 |
| Perspectivas políticas tras los primeros días de gobierno<br>Carlos Castro Riera    | 19 |
| Cuatro lecciones de la consulta popular del quince de abril<br>Pablo Ospina Peralta | 25 |
| UNASUR: la coordinada bolivariana<br>Napoleón Saltos Galarza                        | 30 |
| 'Acuerdo País': una opción ciudadana radical<br>Fernando Cordero Cueva              | 36 |
| La responsabilidad de ir juntos a la Asamblea Nacional Constituyente<br>Norman Wray | 40 |

## ACTUALIDAD DE LAS IZQUIERDAS

|   |    |
|---|----|
| 9 Reflexiones sobre la izquierda latinoamericana actual<br>Julio Echeverría   | 42 |
| 'Posneoliberalismo' y 'neodesarrollismo':<br>¿Las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana?<br>franklin ramírez gallegos | 51 |
| El desafío de la unidad<br>Juan Cuvi  | 57 |
| Democracia y sociedad mundial: reflexiones desde la socialdemocracia<br>Christoph Zoepel  | 62 |

|  |     |
|--|-----|
| Hacia un nuevo socialismo democrático  | 68  |
| Xavier Buendía Venegas   |     |
| <b>DEBATE SOBRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN</b>  |     |
| Las izquierdas y la constituyente  | 71  |
| Francisco Muñoz J.   |     |
| Hacia una nueva inserción en el contexto global y regional   | 75  |
| Pablo Andrade  |     |
| Hacia un nuevo esquema de regulación económica:<br>re-definición del papel regulador del Estado                              | 80  |
| Pedro Páez   |     |
| Pobreza, inequidad social, empleo y desarrollo: propuestas para la constituyente   | 86  |
| Carlos Larrea  |     |
| Encuentro Internacional “Experiencias Constitucionales en América Latina”  | 92  |
| Néstor Raúl Correa   |     |
| La constituyente y la nueva constitución   | 98  |
| Julio Cesar Trujillo   |     |
| Los retos de la próxima Asamblea Nacional Constituyente en torno a las definiciones del nuevo ordenamiento jurídico nacional | 103 |
| Diego Pazmiño V.   |     |
| Las mujeres ecuatorianas, la constituyente y la constitución   | 109 |
| Rocío Rosero Garcés  |     |
| Una propuesta a la asamblea desde las mujeres autoridades locales  | 114 |
| Margarita Carranco   |     |
| Propuesta de la Confederación de Trabajadores del Ecuador  | 119 |
| CTE  |     |

El presente número de la revista *La Tendencia* se publica acto seguido de dos situaciones importantes. Primero, ya han transcurrido los primeros cien días del gobierno de Rafael Correa. Y segundo, luego de la consulta popular se ha legitimado la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Efectivamente, el domingo 15 de abril, el pueblo ecuatoriano se pronunció mayoritariamente a favor de la asamblea con, aproximadamente, el 85% de la votación. Con ello, las posiciones que creyeron encontrar una oportunidad política promoviendo el ‘no’ en el referéndum fueron derrotadas.

Durante sus primeros meses, el gobierno ha impulsado una política pública coherente y alternativa y, en algunos casos, de alto impacto coyuntural. En medio de una situación institucional conflictiva, Rafael Correa ha enfrentado a las fuerzas tradicionales y a ciertos medios de comunicación a los que ha acusado de ser el soporte de la manifiesta decadencia política. En este proceso, el presidente ha cosechado el desgaste y descomposición de determinados partidos y oligarquías debilitadas y situadas al borde del colapso. En efecto, en cada uno de los intentos de la oposición por contener al régimen (como sucedió el 23 de abril, cuando el Tribunal Constitucional restituyó a los diputados destituidos por el Tribunal Supremo Electoral), éste ha salido victorioso y fortalecido, haciendo uso de una estrategia de polarización e invocando el dominante espíritu anti-partidario. El Ecuador vive, así, un momento especial de su historia: las anteriores formas de hacer política parecen haber llegado a su definitivo límite. La consistencia y homogeneidad regional del sufragio a favor de la asamblea, contrasta con las expresiones electorales anteriores que evidenciaban las históricas fracturas regionales. Ha brotado con inusitada fuerza una corriente nacional (aunque difusa y heterogénea) de ciudadanos y ciudadanas estimulados por la gestión del

nuevo presidente de la república. Diversos grupos independientes y alternativos, principalmente de izquierda, representan de manera privilegiada este momento de cambio.

En estas condiciones, durante estos primeros meses de gobierno, la derecha y el populismo político han intentado llevar al Ecuador al caos y la desestabilización. Sin embargo, la acción de las fuerzas democráticas y la decisión del presidente Correa en el contexto del nuevo momento político, han configurado una respuesta más efectiva. A pesar de la situación de conflicto institucional, esto ha permitido convocar a la Consulta Popular, derrotar electoralmente a estas fuerzas, y así, abrir paso a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.

No obstante, para mantener la legitimidad y orientación democrática de su gestión, el gobierno requiere poner particular atención a tres factores, que eventualmente, podrían afectarlo: la adecuada resolución de la política energética del país (especialmente una gestión sustentable del petróleo del ITT), la relación con los medios de comunicación, y la consolidación plural y democrática del campo progresista.

El quinto número de *La Tendencia* se presenta, por otra parte, cuando los presidentes de Sudamérica han decidido dar pasos significativos en la línea de la integración y afirmación de la soberanía regional frente al vecino del norte y al mundo globalizado (UNASUR, Banco del Sur, integración energética). Con este proceso regional como trasfondo, en el contexto nacional es destacable la disposición de las fuerzas de la izquierda-centroizquierda para participar en el proceso electoral destinado a elegir asambleístas constituyentes. En esta dirección, se ha conformado un acuerdo político electoral entre Alianza País, Alternativa Democrática y Nuevo País. Este ‘Acuerdo País’, como se lo ha denominado, abre la posibilidad de incidir electoralmente y de asegurar la dirección democrática

de la Asamblea Nacional Constituyente próxima a instalarse. Al mismo tiempo, se prefiguran interesantes alianzas dentro de la tendencia para participar electoralmente en la constituyente, lo que permitirá generar condiciones para una alta incidencia de la agenda democrática en la asamblea.

Mientras se publica *La Tendencia*, continúa desarrollándose el proyecto “Las izquierdas y la constituyente”, impulsado por el ILDIS-FES y por esta revista, con el objetivo, precisamente, de contribuir a la deliberación de las propuestas constitucionales que las izquierdas propondrán a la asamblea. Se trata de concretar la unidad de la izquierda-centroizquierda a través de la formulación de un programa constitucional que refleje, en este momento de cambio político, nuestra posición ideológica y política. En el marco de este proyecto, se han realizado eventos en Cuenca, Quito y Guayaquil. Precisamente durante los días en que se presenta nuestro quinto número, se desarrollan mesas de discusión sobre temas específicos para concretar lineamientos fundamentales de la propuesta constitucional. Más allá de los acuerdos electorales, el ILDIS-FES y la revista *La Tendencia* comprenden que es necesario concretar coincidencias político-ideológicas. Sólo así seremos capaces de participar en la asamblea con unidad de criterios sobre los principales puntos a ser incluidos en la nueva carta política.

Las secciones de este número se han diseñado a partir de tres ejes de reflexión. El primero constituye un balance del gobierno y la política de Correa. En esta sección se analizan los primeros cien días del régimen y la Consulta Popular del 15 de abril. También se ofrece un balance del proceso de constitución del UNASUR (un aspecto central de la política exterior del actual gobierno). Se incluyen, además, dos análisis sobre el acuerdo electoral entre Alianza País, Alternativa Democrática y Nuevo País.

En la segunda sección, nos centramos en la reflexión sobre el carácter de los cambios ideológico-políticos gestados por los gobiernos de izquierda en

Sudamérica. Aquí incluimos dos exploraciones sobre los elementos que definen el giro ideológico y los problemas políticos de los gobiernos progresistas de nuestros países. También presentamos un interesante análisis sobre las experiencias históricas de unidad de las izquierdas en la región. Por otra parte, ofrecemos un análisis sobre la socialdemocracia en el contexto global. Finalmente, se informa sobre las transformaciones ideológicas que el partido Izquierda Democrática ha asumido en estos días en la perspectiva de su renovación.

El tercer eje de reflexión, correspondiente a la tercera sección, se centra en las actuales discusiones constitucionales. Con esto buscamos contribuir al desarrollo de acuerdos y formulaciones a ser defendidas por las fuerzas democráticas en el escenario constituyente. Iniciando con la presentación del proyecto “Las izquierdas y la constituyente”, en esta última sección publicamos algunos puntos de vista sobre la transformación democrática del Estado y la economía como fundamento de los cambios constitucionales que deberán acordarse entre las fuerzas de izquierda. También se incluye la relatoría del encuentro internacional realizado por el proyecto conjuntamente con FLACSO para conocer las experiencias constituyentes de la última década en Colombia, Venezuela y Bolivia. Adicionalmente, incluimos algunas de las propuestas que se han venido generando en el país desde distintas organizaciones y sectores de la corriente. Con ello, esperamos reflejar, por lo menos en parte, la heterogeneidad de la discusión pública que se ha activado como antesala a la constituyente. En esta perspectiva, apuntamos a identificar puntos de acuerdo que nos permitan avanzar en la construcción de la unidad de la izquierda-centroizquierda de cara a la definición de la nueva carta política y el desarrollo democrático del Ecuador el siglo XXI.

La dirección de la revista agradece a los articulistas que participan en este número por su contribución voluntaria al proyecto y misión de la revista *La Tendencia*.

## Orden, seguridad e institucionalidad en el gobierno de Correa

Jorge León T.\*

El actual gobierno de Rafael Correa aparece como el ganador en la clásica disputa ecuatoriana entre legislativo y ejecutivo, a través de acciones no siempre legales e institucionales. A pesar de esta devaluación de normas democráticas y del Estado de derecho, de modo revelador, nunca antes un presidente ha logrado tanta popularidad. El jefe de Estado ecuatoriano exhibe la mejor cuota de aceptación en el mundo (76%). En contraste, la aceptación en la opinión ciudadana de los partidos, y sobre todo del Congreso, nunca ha sido tan baja (4%). Los grandes perdedores son los partidos y el Congreso englobados, sin distinción, en la llamada ‘partidocracia’ que de manera simplista es considerada la encarnación del ‘mal’. De acuerdo al discurso del gobierno y su énfasis en la promoción de una revolución ciudadana, la sociedad civil sería el actor principal de los actuales procesos de cambio. Sin embargo, ante la crisis de los partidos, no es una ciudadanía activa la que toma su lugar sino un discurso ciudadano sin ciudadanía organizada, vehiculado, sobre todo, por sectores de la izquierda que sirven ocasionalmente de apoyo para movilizaciones y fuerza de choque. Al estilo bonapartista, la figura de Correa se impone a las diferencias de organización, intereses y tendencias. Y esto ocurre

hasta el punto en que se valoriza la legitimidad del cambio y del gobierno en detrimento de la legalidad.

¿Cómo se ha llegado a este resultado? Lo analizaremos en este artículo, en un primer momento, identificando las acciones y propuestas del gobierno, para caracterizarlo por sus hechos. En un segundo acápite, analizamos las respuestas de los principales miembros del Congreso ante la estrategia política gubernamental. Por último, proponemos algunas conclusiones sobre las consecuencias de las acciones del gobierno sobre el sistema institucional, en particular el legislativo, y sobre su relación con la sociedad civil.

### Del programa de gobierno al ejercicio del gobierno

Una de las características sobresalientes del gobierno de Correa es que trata de hacer realidad su programa y propuestas de campaña, por generales que hayan sido. En efecto, el gobierno ha fortalecido su imagen reivindicando que cumple con sus promesas y que sus acciones corresponderían con sus palabras.

Más allá de su programa oficial, en los hechos sobresalen tres dimensiones de las acciones guber-

\* Polítologo, investigador y analista

namentales: la idea de ‘poner orden en la casa’ reorganizando al Estado; el establecimiento de nuevas políticas públicas; y, la promoción de procesos de redistribución, orientados a frenar el poder de la oligarquía y a superar la visión patrimonial del Estado.

### Del desorden al orden

Frente al desorden que habría creado el neoliberalismo (“la larga noche neoliberal”, según Correa) con la destrucción del Estado, una tarea sobresaliente del gobierno es, precisamente, la reconstitución del Estado. Implícitamente, este proyecto supone que no puede haber ‘orden’ sin Estado ni construcción de una economía sana sin un rol director del Estado. En ciertos casos, si se busca extender las ventajas de ciertos servicios públicos y obtener más ingresos fiscales, el Estado sería incluso su mejor garante. Esto se ha señalado reiteradamente para el caso del petróleo y la energía eléctrica.

Esta visión neokenesiana del rol del Estado es bastante clara en la propuesta de restablecer la planificación estatal. Sin embargo, no se trata de la visión del período ‘desarrollista’, sino de una concepción según la cual el rol del Estado ha de ser el de orientar e incitar las acciones de la sociedad. En los hechos, esta posición se traduce en la creciente presencia de representantes del ejecutivo en entidades públicas. Es esto justamente lo que está aconteciendo en entidades financieras como el Banco Nacional de Fomento, la Corporación Financiera de Fomento, la Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de Compañías. Lejos de una lógica

Ante los éxitos de Correa en imponer sus posiciones y poner simbólicamente en jaque a sectores pudientes, no faltan quienes lo ven como un redentor. A ello, por lo demás, contribuye el presidente con sus simbolismos y retórica.

estatista o de estatización, el gobierno estaría promoviendo una dinámica característica de algún socialismo del siglo XIX: definir un marco de funcionamiento para que se construya un sector empresarial que acepte responsabilidades con el Estado y sus normas, pero que, en compensación, tiene garantizados sus derechos. SENPLADES (la secretaría encargada de la planificación) ha adquirido así un rol que ya había perdido y actualmente participa incluso en decisiones consideradas secundarias.

Podríamos concluir que, más allá de los discursos y por la fuerza de los hechos, el gobierno se orienta a recuperar el rol del Estado en el funcionamiento de la economía. Nos encontramos, así, en una fase de contraposición o negación del desmontaje del Estado operado durante el anterior período.

### ¿Hacia un bonapartismo contra los corporativismos e intereses particulares?

Junto a este aspecto, otras acciones más bien problemáticas del gobierno alimentan su apuesta de ‘poner orden’. La idea de ‘refundar’ la sociedad y el Estado es frecuente en los discursos presidenciales. Si bien en estos discursos se señala como referentes a hitos históricos importantes (como la gesta de Simón Bolívar o, sobre todo, la de Eloy Alfaro), se trata de procesos lejanos. Esto permite poner de relieve a la actuación de Correa, quien enfatiza la necesidad de destruir el orden existente para construir uno nuevo. En su entorno se disputan diversas orientaciones sobre democracia y autoridad. Para unos, esta ‘misión’ de cambio requiere de un presidente con ‘plenos pode-

res’ y con una legitimidad que lo vuelva intocable. Este bonapartismo puede fácilmente convertir a Correa en una figura caudillista que, con poder suficiente para ubicarse por encima de la diversidad de intereses, alimente la dependencia de las masas. Ante los éxitos de Correa en imponer sus posiciones y poner simbólicamente en jaque a sectores pudientes, no faltan quienes lo ven como un redentor. A ello, por lo demás, contribuye el presidente con sus simbolismos y retórica.

Sin embargo, todo esto contrasta con la tarea histórica de definir una identidad colectiva a partir del ciclo de protestas recientes (de donde, cabe resaltarlo, emerge el propio Correa). El cambio histórico, ciertamente, no nace con Correa ni se agota en él. Pero por encima de las tendencias e intenciones, sobresalen los comportamientos presidenciales de establecer un nexo directo con la población, sin la mediación de la organización política o la ideología.

### Políticas públicas y políticas de gobierno

El actual gobierno busca elevar algunas políticas públicas a la altura de políticas de Estado. Esto se puede observar claramente en el campo energético. En lugar de continuar con la política de aprovechar las ventajas inmediatas de mercado de este producto, el gobierno propone considerar que, a futuro, el Ecuador no dispondrá de petróleo. Por ello, más conveniente resulta exportar con parcimonia o, inclusive, dejar de hacerlo. A su vez, se señala, desde ya se debe invertir en energías alternativas de todo tipo. En síntesis, no es una lógica a corto plazo de mercado la que en este caso predomina, sino la búsqueda de una política de Estado que, defendiendo el interés general, prevea las conveniencias del largo plazo y no se reduzca a la búsqueda de rentabilidad del momento. Algo similar acontece en las carteras de Bienestar Social, Obras Públicas o Agricultura. Esto indicaría una voluntad por racio-

nalizar las políticas gubernamentales con una concepción del largo plazo y del interés colectivo, sin priorizar la mediación del mercado.

En contraste con el propio discurso presidencial, el actual gobierno está compuesto por un sector tecnócrata que, hasta ahora, privilegia la racionalización de las políticas públicas a partir de un Estado que estaría por encima de los intereses particulares. En la construcción de este nuevo Leviatán, como ha sido común en casos similares, resulta secundario negociar con (o en el límite, reconocer a) los agentes sociales, cuando la prioridad sería crear las condiciones para que la nueva ‘razón’ predomine. En el caso extremo, la ‘razón’ no puede perderse en las razones de los otros, y si es necesario, la legitimidad presidencial permitirá o deberá imponer las condiciones para su ejercicio. A manera de reparo, vemos que este proceso de racionalización del Estado y de las políticas públicas provee de justificativos a varios miembros del gobierno para concebir al predominio del poder presidencial como una premisa de acción. De este modo, los ímpetus de Correa encuentran racionalizaciones legitimadoras.

### La redistribución y las posiciones antioligárquicas

La lógica de racionalización de las políticas públicas a la que nos hemos referido se complementa, por un lado, con propuestas redistributivas, y por otro, con medidas para limitar el poder de la ‘oligarquía’ (en su acepción clásica, la oligarquía es el sector privado que ha concentrado poder económico y político haciendo del Estado un medio de gestión de intereses privados).

En cuanto a las propuestas redistributivas, el gobierno ha incrementado varios subsidios para los sectores más pobres. Tal es el caso del incremento del Bono de Desarrollo Humano (ex Bono de Pobreza), del subsidio para préstamos de vivienda,

de la prolongación de pagos para agricultores medios en el Banco Nacional de Fomento, de la eliminación de pagos mínimos en los servicios hospitalarios o en las escuelas, y del restablecimiento de los préstamos hipotecarios en el Instituto de Seguridad Social (IESS). Estas políticas han sido justificadas como medios indispensables para una compensación de las desigualdades sociales. Ciertamente, ello contrasta con las medidas de los gobiernos anteriores que destinaron ingentes recursos a favor del sector pudiente (piénsese, por ejemplo, en el salvataje bancario).

Desde una perspectiva económica, el gobierno considera que incrementar los subsidios a los más necesitados favorecería la producción y el mercado internos. Pero, a pesar de que estas propuestas redistributivas podrían favorecer el incremento de las importaciones (ahora centradas en bienes de consumo corrientes), este incremento de los gastos del Estado no cuenta con garantías de nuevos ingresos en el medio plazo. Además, estas medidas no necesariamente son consecuentes con la racionalización de las políticas públicas o con la visión de una ciudadanía organizada y activa en resolver sus problemas. Si este fuera el caso, el Estado apoyaría a la ciudadanía con propuestas más generales y globales de servicios (de salud y educación principalmente) que lleguen a todos los sectores y contribuyan a consolidarlos socialmente.

En todo caso, si bien estas medidas redistributivas responden a varios criterios (entre otros a la estrategia política del gobierno, como veremos), revelan una clara intención de llegar desde el Estado a los sectores más pobres. En este sentido, se trata de un cambio radical frente a las políticas que han predominado en los gobiernos anteriores.

Por otro lado, las propuestas antioligárquicas del gobierno buscan contrarrestar el predominio de ciertos sectores pudientes que controlan entidades

estatales o que han definido políticas funcionales a sus intereses particulares sin que sean, precisamente, útiles para el conjunto del sector empresarial. (Tal es el caso del sector bancario, o de sectores vinculados a los servicios en el sector eléctrico o petrolero).

El aspecto más sobresaliente a este respecto es la polarización del presidente frente a los sectores pudientes de Guayaquil. Tradicionalmente, las demandas de este sector –vehiculadas por la municipalidad de Guayaquil, la Junta Cívica (que congrega a familias de notables), las cámaras empresariales o, más directamente, por el Partido Social Cristiano (PSC)– han recibido atención privilegiada por parte del gobierno central. Pero esta vez, estas demandas se encontraron con un decidido rechazo. El discurso gubernamental señaló que no se trataba de demandas de Guayaquil sino del sector de “pelucones”. Asimismo, el gobierno de Correa ha apoyado la constitución de una nueva provincia en la península de Santa Elena. Esta escisión de la provincia del Guayas fue presentada por la propia élite de Guayaquil como un fraccionamiento o debilitamiento de sus inversiones y su poder. La polarización, fundada en epítetos y mutuas descalificaciones sobre quién encarnaría al pueblo, condujo a una medición de fuerzas a través de movilizaciones populares. Haciendo un balance de esta contienda, es claro que el alcalde Jaime Nebot no consiguió movilizar a tanta gente como lo hizo el gobierno.

Podríamos entonces concluir que asistimos a una pérdida del poder del sector hegemónico en Guayaquil. El PSC (que alimentaba la simbiosis entre poder económico y político) ha perdido adhesiones, poder de presión sobre la gente y legitimidad. Este partido ya no obtuvo la misma votación en las dos últimas elecciones (esto incluye la candidatura de su conocido líder León Febres Cordero), no ha logrado movilizar a sus sectores de apoyo y

su discurso está siendo devaluado y ridiculizado por el presidente Correa. Como contraparte, el gobierno ha logrado ganar presencia, adherentes y reconocimiento en los sectores populares y medios de Guayaquil (antes reductos sociales cooptados por el PSC). Sin embargo, esto no impide que la élite guayaquileña todavía logre gran parte de sus metas y demandas. Correa parece privilegiar el impacto público de la polarización antioligárquica, pero en lo demás ha respondido a varias demandas y objetivos de este sector.

Diversos cambios sociales, ya en curso desde antes del gobierno de Correa, explican la pérdida de poder del grupo de Guayaquil. Pero en el juego político actual, es el gobierno quien consigue canalizar el cambio y el descontento. Incluso ha logrado acelerar el proceso al desprestigiar el predominio de esta élite y valorizar la adhesión popular a sus propuestas. Este es uno de los cambios actuales más importantes. Por lo demás, los ciclos contrastados entre ‘oligarquización’ y su polo opuesto son una constante en América Latina y una manifestación de la fragilidad de nuestras instituciones.

### El Congreso y los partidos políticos

Junto al PSC y la oligarquía guayaquileña, el Congreso aparece como la institución perdedora en medio del proceso de cambios en curso. Incluso, la opinión pública legítima actualmente la idea de clausurar al Congreso: unas voces lo proponen desde una visión autoritaria, otras desde la crítica a su pretendida inoperancia, pero de modo predominante sobresale su falta de legitimidad.

Desde hace años, las disputas en la función legislativa (propias de una sociedad tan fraccionada en lo político y con fuertes polarizaciones sociales) han suscitado fuertes rechazos. Era en este espacio donde se tomaban buena parte de las decisiones favorables al sector pudiente de la sociedad y

donde se exhibían acuerdos de intercambios de favores o prácticas de corrupción. Así, los representantes del Congreso (y con ellos los partidos) han terminado por encarnar lo condenable de la política. Adicionalmente, la prensa ha generalizado la idea de que el mal del Ecuador proviene de la llamada ‘partidocracia’ o del abuso de poder de los partidos. El desprestigio de los partidos y su consiguiente pérdida de representación, sirvió a Correa en la campaña electoral para presentarse como la figura antisistema, reforzando la idea de la encarnación de lo negativo en los partidos. Y ya en el gobierno, este discurso ha permitido al presidente condenar al Congreso y por ende a la oposición. Por su parte, la frágil mayoría, hoy ya inexistente, compuesta por los partidos opuestos al gobierno de Correa (PSC, PRIAN, PSP y UDC) no tuvo una posición siempre definida y coherente. Este bloque opositor no logró articular bien sus posiciones debido, no sólo a sus diferencias ideológicas internas, sino a cálculos circunstanciales de intereses (en particular de Lucio Gutiérrez).

Al asumir el poder, el gobierno convirtió la propuesta de realizar la Asamblea Nacional Constituyente en su prioridad. Ello suscitó la definición de posiciones. Gutiérrez, que con anterioridad a Correa había hecho la misma propuesta, la apoyó desde un inicio. Adicionalmente, el PSP había logrado otros acuerdos con el gobierno relacionados con nombramientos a puestos claves (tal el caso del contralor designado por el PSP). Esto permitió que el gobierno, desde un inicio, asegure una mayoría en el Congreso. Junto al PSP, se proyectaba que esta mayoría esté compuesta por la ID, MPD, Pachakutik, PSE-FADI, Red y Ciudadanos Nuevo País. La propuesta de la asamblea tendría así una mayoría legislativa para ser aprobada. Sin embargo, el PSP tenía una estrategia diferente a la del gobierno. Mientras este partido buscaba retardar el

inicio de la asamblea para que Lucio Gutiérrez capte más adherentes y pueda convertir al PSP en la principal fuerza política, el gobierno contaba con realizar la asamblea de inmediato aprovechando la popularidad del presidente para obtener, también, una mayoría de asambleístas. En este caso, como en otros, a pesar del acuerdo en el objetivo no coincidían los tiempos.

Los otros partidos de oposición, en cambio, consideraban indispensable iniciar reformas constitucionales en el Congreso para deslegitimar la asamblea

constituyente. Pero en un momento en que la idea de la asamblea ya era ampliamente aceptada, esta posición suscitó rechazos y desaprobación: esta postura aparecía como una estrategia para defender viejos privilegios. El PSP, por su lado, jugaba a cambiar las mayorías y tenía acuerdos con los otros partidos de oposición sobre nombramientos de personas afines al PRIAN o al PSP a puestos públicos. En este marco, el PSP logró la expulsión de dos de sus diputadas (por estar a favor de la asamblea sin seguir las posiciones de Lucio Gutiérrez) irrespetando los procedimientos debidos. Todo el juego político en el Congreso revelaba la práctica del cálculo circunstancial y del intercambio de favores, y terminó por deslegitimar aún más esta institución. Preso en negociaciones dudosas, cuando la idea de la asamblea ya fue difundida como el medio que pondría fin a estas prácticas, el Congreso aparecía como el espacio de la 'vieja política'. La mayoría opositora, además, suscitó todavía más rechazos planteando propuestas completamente inapropiadas para el contexto (por

Con una oposición descompuerta y sin capacidad de iniciativa, Correa casi tiene el monopolio de las propuestas. En este contexto, todos los partidos se encuentran en una situación similar. Esto incluye a los aliados del gobierno, pues la condena del calificativo 'partidocracia' no hace distinciones entre los partidos.

ejemplo, la tentativa de incrementar los salarios de los diputados cuando el presidente reducía el suyo o, más tarde, intentar destituir sin fundamentos a los miembros del TSE).

Sin tener un sólo diputado en el Congreso (sino únicamente aliados) y haciendo de la asamblea constituyente su caballo de pelea, el gobierno de Correa ha prevalecido sobre sus oponentes. Con una oposición descompuerta y sin capacidad de iniciativa, Correa casi tiene el monopolio de las propuestas. En este

contexto, todos los partidos se encuentran en una situación similar. Esto incluye a los aliados del gobierno, pues la condena del calificativo 'partidocracia' no hace distinciones entre los partidos.

### Conclusiones: una primera caracterización del gobierno de Correa

Al gobierno de Rafael Correa le van mal las comparaciones tanto con otros gobiernos del continente como con los gobiernos recientes del Ecuador. Un gabinete más bien tecnocrático, con buen número de miembros ecologistas y con una visión racionalista de sus acciones, contrasta con la permanente campaña electoral en que se encuentra su presidente. En esta campaña polarizante, Correa puede fácilmente alternar adjetivaciones con descalificaciones sobre aquellos que no coinciden con sus criterios. El esfuerzo notorio de institucionalización democrática de políticas públicas que realiza el gabinete, contrasta con el uso de normas legales o procedimientos de un modo poco institucional y de derecho.

Llama la atención la institución de Correa como un líder situado encima de cualquier organización política. En el entorno del presidente, se está alimentando la idea de que es necesario un 'líder' para imponer los cambios promovidos por el gobierno. Paralelamente, hasta ahora la organización política no ha sido la prioridad: se ha privilegiado el nexo 'líder'-masas, poniendo entre paréntesis la mediación política, o bien, el papel de la organización.

En varios aspectos, se puede considerar que el actual gobierno es cercano a las corrientes de izquierda. Esto se aplica, en particular, a las nuevas pautas redistributivas, a la racionalización de políticas, a la preeminencia del rol director del Estado en la intervención económica, y a los aspectos antioligárquicos. Sin embargo, sorprende la ausencia de un programa o concepción explícita que oriente y defina las acciones del gobierno. Hasta ahora predomina, más bien, un proceso de 'negación'. Es decir, prima la actitud de atizar el rechazo frente a la situación anterior por sobre la construcción de una visión de futuro (lo que sería propio de un programa ideológico). Llama todavía más la atención que el gobierno se proclame portavoz de una 'revolución ciudadana' sin que haya una visión de ciudadanía, ni una concepción de lo que ésta podría ser. Sorprendentemente, un equipo compuesto por varios intelectuales hecha en falta orientaciones ideológicas para dar sentido al camino por andar. El adagio 'se hace camino al andar' ciertamente tiene una clara limitación en las acciones colectivas.

La acción del gobierno de Correa se empeña en desmontar el sistema de modernización neoliberal (al menos de lo que en Ecuador pudo hacerse) y en superar el reciente período de predominio oligárquico. Su medio principal ha sido la redefinición del rol del Estado y la racionalización de las políti-

cas públicas. El equipo tecnócrata del gobierno concibe su tarea como la constitución de una nueva razón de Estado en la que predomina más la idea de un plan que asume un interés general que una acción fruto de acuerdos y negociaciones con los agentes sociales. Debido a que los intereses socioeconómicos y corporativos de diversos grupos de poder no necesariamente concuerdan con esta propuesta, en el gobierno de Correa se están construyendo justificativos para que el presidente disponga de un poder incontestable, situado por encima de toda organización.

Las políticas públicas y la propuesta antioligárquica tienen amplia aceptación y otorgan a Correa de una legitimidad excepcional. Esto, precisamente, le está permitiendo situarse por encima tanto de organizaciones sociales o políticas como de normas legales e institucionales con un discurso anticorporativo. Así, en la sociedad ecuatoriana se estaría construyendo la idea de que si las acciones del mandatario tienen buenas intenciones y razones, sería legítimo poner de lado las instituciones y la ley.

La demanda de orden y estabilidad, y la apuesta por poner coto al abuso del poder característica de los períodos recientes, actúa como una racionalización de las tendencias autoritarias que se están formando en la sociedad. Este fenómeno tiene como complemento el abandono de la protesta por parte de sectores sociales y su entrega al liderazgo de Correa. El matrimonio que se está construyendo entre la entrega a las manos de un dirigente que se concibe a sí mismo como predestinado a redimir al pueblo, y las racionalizaciones que se crean para que disponga de un poder incontestable, puede conducir a la constitución del pueblo como un sector anónimo de apoyo. La relación directa entre un dirigente y la gente, sin la mediación de organización política alguna, termina por vaciar la política y

convertirla en el apoyo a la buena razón que encarna el presidente. Es precisamente por ello que ya se percibe una 'revolución ciudadana sin ciudadanía', así como una valoración de lo indígena sin indígenas como actores, y una valoración del pueblo sin la acción de sus organizaciones. En la relación directa dirigente-masas, la razón del primero anula las razones colectivas.

El discurso y las acciones cargadas de simbolismo de Correa, frecuentemente reivindicando un pasado presentado como el fundamento de la sociedad ecuatoriana. Los rituales y normas conservadoras de la religión y la Iglesia católicas realizan algo similar. En uno y otro caso, afirmar pertenencias primarias al pasado, alimentan el sentimiento de seguridad y estabilidad. Con ello, no se deja espacio para la renovación (no se trata de la religión de la fase renovadora) sino sólo una ratificación de lo dado y de la simple pertenencia. Este conservadorismo actualmente responde a una demanda social de estabilidad. La articulación entre conservadorismo y cambio que Correa encar-

La sociedad con sus demandas de estabilidad y con el agotamiento de las organizaciones de protesta, está abandonando su rol activo o protagónico para preferir a un redentor que ponga orden mientras la razón tecnocrática y las características de Correa concuerdan en querer plenos poderes.

na bien en sus posiciones y en su persona, está legitimando la idea que el nuevo orden no debe tener contestatarios y que la razón de este proceso de cambio requiere 'mano dura'. Así, la sociedad con sus demandas de estabilidad y con el agotamiento de las organizaciones de protesta, está abandonando su rol activo o protagónico para preferir a un redentor que ponga orden mientras la razón tecnocrática y las características de Correa concuerdan en querer plenos poderes.

Este encuentro entre una población que demanda orden y estabilidad, por un lado, y la demanda de poder por parte del gobierno, está construyendo un liderazgo característico de los clásicos del populismo o de los gobernantes de larga duración, precisamente porque responden a demandas de una sociedad que se erosionó con la desestabilización anterior. La relación de reciprocidad entre demandas primarias de orden y necesidades sociales primordiales con un dirigente político que encarna poder, orden y cambio puede ser de larga duración.



## Cien días intensos y eficaces de gobierno

Galo Chiriboga Zambrano\*

En la página editorial del anterior número de la revista *La Tendencia* se sostenía que "el triunfo de Rafael Correa -que resulta de un largo período de irrupción ciudadana- se da en momentos en que la sociedad ecuatoriana requiere de un proceso de renovación del sistema de partidos y, particularmente, de la izquierda y la centro izquierda ecuatoriana". En efecto, los resultados de la elección del pasado 26 de noviembre han generado una gran expectativa ciudadana fundada, principalmente, en las ofertas electorales del candidato ganador.

El actual gobierno de Ecuador comparte con los diversos gobiernos de izquierda de América Latina la apuesta por superar los límites del modelo neoliberal. Esto se traduce en superar las reformas propuestas por el llamado 'consenso de Washington', que comenzaron a aplicarse en varios países de la región a partir de 1990. En el caso ecuatoriano, estas políticas han producido, entre otros efectos, una alteración de la institucionalidad democrática, una profundización de los niveles de inequidad y un proceso de depredación de las políticas sociales. En efecto, los indicadores sociales (nacionales e internacionales) señalan que tras las

políticas económicas aplicadas desde 1990, el deterioro social y la profundización de la inequidad son evidentes: buena parte de la población ecuatoriana no accede a los servicios fundamentales de salud, educación y seguridad social, no tiene un empleo estable, ni puede ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. Frente a este panorama, el gobierno de Rafael Correa propugna, básicamente, implementar políticas de reforma institucional y de superación de los desequilibrios creados por el anterior modelo de desarrollo. En términos generales, el proceso de cambio propuesto tiene tres ejes: reforma política, reforma económica y reforma social.

La reforma política ha empezado a ejecutarse a través del mecanismo de la consulta popular que, por cierto, alcanzó cifras muy cercanas al 82% de aprobación. Además de constituir una innegable victoria política para el presidente, los resultados en la votación demuestran la esperanza del pueblo ecuatoriano en impulsar los cambios institucionales por la vía de una asamblea constituyente. Como correlato, la incapacidad del Congreso Nacional para emprender tales reformas se ha hecho evidente. No es casual que, de acuerdo a Cedatos, la credibilidad de los diputados apenas

\* Ex ministro de gobierno y ex presidente de Petroecuador

llegue al 4%. A la luz de ello, el desafío central de la asamblea es que sea conformada por representantes auténticamente ligados a las demandas ciudadanas, o bien, que consiga superar los problemas de falta de representatividad que la mayoría del pueblo ecuatoriano le endilga a sus representantes del Congreso Nacional.

Ahora bien, sin desconocer el valor de este importante triunfo del gobierno, se debe señalar que quizá se hubiera alcanzado viabilizar la consulta popular con un menor nivel de enfrentamiento institucional. Como sabemos, a la consulta le antecedió un enfrentamiento no sólo entre el

Ejecutivo y el Congreso sino, además, entre el Congreso y el Tribunal Supremo Electoral y, por último, entre este tribunal y el Tribunal Constitucional. Sin embargo, ese nivel de conflictividad no era necesario pues era factible impulsar el proceso de asamblea constituyente aplicando lo dispuesto en el Art. 283 de la Constitución política. De acuerdo a esta disposición constitucional, la reforma de la Constitución puede ocurrir por dos vías. La primera se da cuando el

presidente de la república envía al Congreso un texto concreto de reforma, el Congreso declara su urgencia y se lo somete a consulta popular. La segunda vía establece que la consulta procede en caso de que el Congreso no haya conocido, aprobado o negado las reformas tras el término de 120 días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, es decir, una vez cumplidos los tiempos señalados por la Constitución para romper el candado constitucional.

Como recordaremos, el gobierno anterior presen-

tó, con fecha 2 de enero del 2006, un Proyecto de Reforma Constitucional en el que se planteaba la siguiente reforma:

“Art. 1.- En el Art. 1 de la Constitución Política de La República, a continuación del segundo inciso, insértese el siguiente texto:

“El Pueblo del Ecuador es el depositario del poder constituyente. En el ejercicio de dicho poder, se puede convocar una Asamblea o Convención Nacional Constituyente con el objeto de redactar una nueva constitución.

La iniciativa para la convocatoria a una consulta

popular que decida sobre la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente corresponderá al Presidente de la República, al Congreso Nacional con el voto de al menos dos terceras partes de sus integrantes; o a un número de ciudadanos equivalentes al 1% de inscritos en el padrón electoral nacional. La Ley regulará los procedimientos de elección y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.”

Si se hubiera adoptado la posibilidad que plantea el Art. 283 de la constitución, simple-

mente había que esperar que transcurra el año contado a partir de enero del 2006 (fecha en la que se presentó al Congreso el proyecto de reforma constitucional) y luego, al término de 120 días adicionales, hacer efectiva la convocatoria a consulta popular en los primeros días de mayo del 2007. Con ello el país se habría ahorrado el conflictivo escenario que ha vivido en los últimos meses y, por cierto, seguramente se habría alcanzado el mismo objetivo con el mismo apoyo político apabullante.

El desafío central de la asamblea constituyente es que sea conformada por representantes auténticamente ligados a las demandas ciudadanas, o bien, que consiga superar los problemas de falta de representatividad que la mayoría del pueblo ecuatoriano le endilga a sus representantes del Congreso Nacional.

Dejando atrás este posible error, de cara al futuro inmediato, ya hemos acordado mayoritariamente que el mecanismo para la reforma política sea la Asamblea Nacional Constituyente. El siguiente paso es el de confluir en un esfuerzo de participación, diálogo y concertación sobre cuáles deben ser las reformas estructurales que el país requiere para estabilizar su democracia y proyectarla hacia metas de desarrollo y justicia social.

Por otra parte, en materia de reforma social, el gobierno del presidente Correa ha cumplido con sus propuestas electorales. Esto ha proyectado la imagen del presidente y de su gobierno hacia altos niveles de respaldo y credibilidad. Entre las propuestas cumplidas podemos mencionar, por su relevancia, la duplicación del Bono de Desarrollo Humano de 15 a 30 dólares, el incremento del sueldo básico a los docentes, la duplicación del Bono de la Vivienda de 1800 a 3600 dólares, el incremento de las pensiones jubilares, la importación de úrea entregada a los pequeños agricultores, y la presentación de un plan de desarrollo social de mediano plazo. Sin duda, la concreción de estos proyectos, apuntan a la estructuración de un país que se esfuerza por caminar hacia la equidad y por atender a los sectores más desprotegidos.

Las decisiones del gobierno han sido evaluadas por los ciudadanos. El diario El Universo, en su publicación del día 22 de abril del 2007, presenta algunos resultados de esta evaluación. El incremento de los bonos de desarrollo y de la vivienda habría hecho que un 17% y un 4.3% de la población, respectivamente, se sienta beneficiada. Un 1.6% de la población se sentiría beneficiada por el aumento de las pensiones de jubilación. Un 2.7% por la consulta. Un 2.4% por la asamblea. Un 1.4% por la destitución de los diputados. Un 1.2% por la estabilidad económica. Un 1% por la subida de sueldos

a los educadores. También un 1% de la población se sentiría beneficiada por la reducción de intereses bancarios. Un 1.4% por la ausencia de paquetazos económicos. Y, por último, el 51.4% de la población siente que no ha recibido beneficio alguno por la gestión del presente gobierno.

De acuerdo a esta información, si bien la mitad de la población expresa indiferencia, la otra mitad siente que ha recibido beneficios concretos por la gestión de este gobierno. Es evidente, entonces, que en sus cien primeros, el gobierno ha recibido una importante aceptación de sus políticas. En términos generales, y de acuerdo a la misma fuente, 27.7% de la población califica a la gestión del gobierno como muy buena y 63% como buena.

En cuanto al reconocimiento de los aciertos del gobierno, cabe destacar su valiosa decisión política a la hora de afrontar los serios problemas en los sectores de vialidad, de educación, de salud y de agricultura. Decretando un estado de emergencia en estas áreas, se han destinando 257 millones de dólares para la red vial. 80 millones para infraestructura escolar y 45 millones tanto para adquisición de textos escolares como para el programa de alimentación escolar. 125 millones de dólares se han destinado para el campo de la salud. El sector de la agricultura ha recibido 93 millones y, adicionalmente 10 millones se han utilizado para la compra de semillas e insumos para los productores agrícolas. Todos estos proyectos han sido financiados por las cuentas del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) y del Fondo Especial de Reactivación Productiva y Social (FEIREP). Podremos evaluar los resultados de estas acciones a futuro. Sin embargo, el modo en que el gobierno ha encarado los problemas que persisten en estas áreas demuestra que la institucionalidad del Estado es ineficaz para resolver los problemas en forma oportuna por la vía ‘regular’. El



político, hemos vivido en medio de una creciente corrupción. El aparato estatal se venía desinstitucionalizado hasta el punto de caricaturizar el Estado social de derecho. La constitución fue constantemente violada, pisoteada y arrinconada. Y los poderes fácticos, la llamada 'partidocracia', prevalecía manipulando sus cuotas de poder en beneficio de intereses estrechos.

En este contexto, poner en marcha el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente ha sido un claro acierto. Este punto de vista lo comparten diversos sectores económicos, sociales, culturales y políticos. No había otra forma de encausar el torrente represado de ideales y esperanzas de un pueblo defraudado. A su vez, la asamblea ofrece un camino democrático y legal para procesar las querrelas políticas, las pasiones e intereses encontrados. La situación previa del país se asemejaba a la de una olla de presión que hacia inviable la gestión de cualquier gobierno, cancelando toda posibilidad de gobernabilidad. Sin la asamblea, se hubiera repetido un círculo vicioso de desesperanza, abulia y ahondamiento de contradicciones que, incluso, tendrían a la disolución nacional.

En este escenario, se puede advertir la 'miopía' de ciertos sectores tradicionales de la derecha ecuatoriana. Algunos no han sido capaces de pensar, ni por un sólo momento, que la desinstitucionalización social y política del país ha dejado de constituir el escenario propicio para adelantar sus mezquinos intereses. Las élites decadentes, que ni siquiera han sido capaces de pensar con racionalidad sobre sus propios intereses, no consiguen vislumbrar la necesidad de instaurar una democracia sustancial que asegure el desarrollo integral de la sociedad y evite que se acentúe la con-

flictividad política, económica y social.

### Del poder arbitrario-autoritario al ejercicio democrático del poder constituyente

Con la herencia acumulada del pasado y sus rezagos actuales, hoy asistimos a una crisis total de la legalidad. Los poderes públicos se apartan del derecho y avanzan por la arbitrariedad en la que campea la ineficacia de los controles, se manosean y prostituyen las instituciones jurídico-constitucionales (como la garantía de amparo), y se generaliza la ilegalidad del poder. En Ecuador el poder que debe ser jurídico y democrático es desplazado, como dice Luigi Ferrajoli, a "sedes extra-legales" y "extra-institucionales" donde prima la degradación, la devaluación de las reglas del juego institucional y del conjunto de límites que se impone al ejercicio de los poderes públicos.

Como alternativa, todos los sectores patrióticos debemos luchar por relanzar el Estado social de derecho a través de la Asamblea Nacional Constituyente. Es preciso asegurar un ambiente profundamente democrático en la asamblea. Para ello, en las mesas de trabajo que se instalen, se debe promover un debate sustantivamente público y de alta calidad orientado a generar las coincidencias, o consensos sociales, sobre el modelo de sociedad, de Estado y de economía que ha de tener el Ecuador. Se debe

Se debe evitar a toda costa que la asamblea se transforme en un espacio sectario, donde sólo se aprueben ciegamente tesis elaboradas en algún círculo secreto, al margen de la dinámica pública de la deliberación asamblearia.

evitar a toda costa que la asamblea se transforme en un espacio sectario, donde sólo se aprueben ciegamente tesis elaboradas en algún círculo secreto, al margen de la dinámica pública de la deliberación asamblearia. Sólo si la asamblea es verdaderamente pública podrá perdurar en el tiempo la nueva constitución, erigiéndose en un verdadero programa de Estado y en una agenda estratégica de desarrollo nacional.

### Estabilidad en el plan de desarrollo económico

Un aspecto fundamental de estos primeros días de gobierno ha sido el lanzamiento del plan económico. Su presentación y explicación se realizó en Guayaquil con la presencia de diferentes sectores sociales. Es muy positivo que se evidencien las reglas de juego con las que se deben orientar los grandes, medianos y pequeños empresarios, los artesanos, los obreros y los trabajadores en general. Ha existido un gran consenso social con respecto al plan económico: es difícil no estar de acuerdo con la necesidad de fortalecer el aparato productivo, hacer de la banca un instrumento comprometido con el desarrollo, suprimir la especulación financiera y democratizar el acceso al crédito. Asimismo, más allá de las resistencias quizá inevitables, la propuesta de salir de un modelo neoliberal hacia un proyecto de economía solidaria ha convocado a muchos. Este cambio apunta a que concurran los esfuerzos de los sectores público y privado, a que se garanticen y compartan las utilidades de los empresarios y a que se paguen salarios justos. En una palabra, se estaría procurando crear un modelo sostenido y sustentable de desarrollo.

En esta línea, es necesario que el régimen genere las máximas condiciones de seguridad para las inversiones extranjeras y nacionales. La seguridad jurídica sólo se puede garantizar con leyes claras y estables que permitan el juego limpio y hagan respetar los derechos y obligaciones de los agentes económicos. Ello implica establecer consensos con los sectores empresariales que tengan un profundo sentido social y patriótico y que, superando la estrecha voracidad de lucro, conciben la generación de riqueza como un medio para mejorar las condiciones de vida de todos.

En consonancia con este último punto, sin duda es importante desterrar a lo que desde el gobierno se ha llamado "mafias económicas". Podemos defi-

nir a estos grupos como aquellos que, desde prácticas corruptas y la utilización de poderes fácticos, canalizan parasitariamente los recursos públicos a sus negocios, hacen de sus monopolios medios succionadores de la economía popular, presionan e influyen en las licitaciones y concursos públicos, evaden las cargas tributarias, brindan servicios públicos de deficiente calidad que atentan contra la salud y seguridad ciudadana, y realizan prácticas ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de influencias, el lavado de dinero, las concesiones tenebrosas, los contratos leoninos y el contrabando.

Pero, a la vez, es muy importante que el gobierno no generalice el calificativo de "mafias económicas" hacia todos los grupos empresariales. Se debe reconocer el valor de los empresarios trabajadores y honestos, y evitar la construcción de falsos estereotipos que marquen a todo empresario como mafioso u oligarca. Sacar a la luz pública las prácticas económicas mafiosas, que son el verdadero obstáculo para el desarrollo de una economía de mercado con sentido nacional, social y democrático, es una tarea que compete tanto al gobierno como a los empresarios serios y propositivos.

### Los empresarios frente al gobierno

Los círculos oligárquicos, especulativos y monopolísticos han impedido el florecimiento del empresariado honesto del Ecuador. Por ello, los empresarios comprometidos con el desarrollo del país, sin temor y con valentía, deben tomar total distancia frente a aquellos círculos. El empresariado honesto también debe comprometerse con el hundimiento de las viejas fuerzas retrógradas que expresan el pasado e impiden el desarrollo de las potencialidades económicas del país. Las llamadas "mafias económicas" nunca han jugado limpio dentro del sistema de libre competencia: han sido parásitos del Estado y de sus recursos económicos y naturales, y

han actuado como 'los intocables' pues la justicia ni siquiera ha podido cobrarles sus deudas. Los banqueros corruptos, por ejemplo, hicieron desaparecer sus obligaciones con el Estado como por arte de magia, causando el sufrimiento de millones de hogares ecuatorianos al robarles sus ahorros (incluso llevaron al suicidio a varios compatriotas sumidos en la desesperación). ¿Cuándo reconocerán los empresarios modernos que una

Los gremios empresariales bien podrían reconocerse como parte integrante de un proyecto democrático y de centro-izquierda. ¿O es que por inercia o manipulación ideológica de los viejos sectores oligárquicos, los empresarios deben identificarse única y necesariamente con la derecha política?

línea de conducta comprometida con la ética, el desarrollo, el fortalecimiento del aparato productivo y la equidad, es perfectamente compatible con sus prácticas? Los gremios empresariales bien podrían reconocerse como parte integrante de un proyecto democrático y de centro-izquierda. ¿O es que por inercia o manipulación ideológica de los viejos sectores oligárquicos, los empresarios deben identificarse única y necesariamente con la derecha política?

### De la asistencia humanista a la definición de políticas públicas

En relación al sector social, ha sido importante que, al inicio de su gestión, el gobierno auxilie a los más pobres de la ciudad y el campo. Ello constituye una muestra de profundas convicciones humanistas. Indudablemente, era necesario aliviar, por lo menos parcialmente, la calamitosa situación de tantos y tantas ciudadanas del país. Asimismo, era importante tomar iniciativas urgentes en el ámbito de la salud y la educación.

Sin embargo, es necesario que el gobierno dé un paso adelante hacia la planificación, organización, regulación e implementación de políticas públicas duraderas e institucionalizadas. Sólo así

se podrá enfrentar seriamente la pobreza, y se podrá mejorar la cobertura y calidad de la salud y la educación del pueblo. Para no caer en la tentación de la política clientelar y demagógica, la acción del gobierno debe superar toda forma de asistencialismo. Cancelar la reproducción del populismo pasa por sentar las bases de políticas de corto, mediano y largo plazo orientadas a mejorar la calidad de vida de la ciu-

dadanía.

### Nueva política internacional de paz y dignidad soberana

El gobierno ha reivindicado la soberanía nacional, haciendo prevalecer los intereses nacionales del Ecuador en el contexto internacional. Este giro en la política exterior se expresa en varios frentes. Por ejemplo, en el fortalecimiento de la Comunidad Andina de Naciones y la promoción de la unidad sudamericana; en la recuperación de nuestras raíces bolivarianas; en el tratamiento soberano de nuestros recursos naturales; en la estrategia de paz propuesta para resolver el conflicto político-militar colombiano; y en la reorientación estratégica de nuestras fuerzas armadas, vinculándolas a una visión patriótica del desarrollo (definiendo a esta visión como la más importante condición para la seguridad nacional).

En términos generales, hemos mejorado nuestras condiciones de auto-determinación. Esto ha reforzado los sentimientos de dignidad nacional que son tan importantes para cualquier iniciativa de reposicionamiento del país en el contexto internacional.

### Medios de comunicación: política, objetividad y ética

En toda sociedad, el monopolio del poder político y económico de los medios de comunicación trae repercusiones negativas. La democracia económica, social y política no puede aflorar cuando poderes fácticos aprisionan tanto las fuerzas que promueven la inversión productiva como la participación ciudadana orientada a que las políticas públicas sean el resultado de mecanismos de decisión democrática. De allí que pueda entenderse la preocupación del gobierno frente a la actuación de los grandes poderes mediáticos. Dentro de un verdadero Estado social y democrático de derecho, los medios de comunicación deben informar de manera objetiva, defender valores éticos y morales, condenar toda forma de corrupción económica, social o política, y expresar los intereses y aspiraciones de la mayoría de la población y no de las minorías privilegiadas. Sin embargo, en este ámbito (como en el de las relaciones del gobierno con los empresarios) las generalizaciones también hacen daño. Ello no justifica que los medios, sintiéndose aludidos por las críticas del presidente, adopten una posición de

revancha. Si eso sucede, la tan preciada objetividad periodística se habría perdido. Se precisa de mesura de parte y parte. Ningún actor en la escena pública está al margen de influencias ideológico-políticas. Sin embargo, nadie puede distraerse de sus funciones específicas.

### El estilo del candidato y el estilo del presidente de la República

El presidente Rafael Correa asumió el poder apuntalado por una fuerza social y política difusa, heterogénea e inorgánica. Los contenidos de su discurso enfatizaban el valor de la ciudadanía, de lo popular y nacional, de la soberanía, del cambio y la renovación. Su llamado se dirigió a constituir un poder ciudadano democrático y alternativo, y a ofrecer justicia laboral y un desarrollo económico sustentable que resuelva los problemas de vivienda, educación y salud. En sus intervenciones, estuvieron presentes tanto la noción de una revolución ciudadana como valores ambientalistas y ecológicos. Todo esto fue articulado mediante un discurso lleno de vigor, de juventud y, en algunos aspectos, de carácter mesiánico.

Al enfrentar a los poderes fácticos y establecidos



que sólo garantizan la continuidad del pasado, el estilo de Correa ha sido radical. Pero este estilo, a su vez, se ha confundido con su perfil humano: el presidente ha aparecido como una persona confrontativa. Al respecto, él mismo ha declarado que no se trata de una estrategia (“así soy yo, soy natural y auténtico en el manejo del poder”). Si ese es el caso, no cabe esperar un cambio en el estilo del presidente.

Sabemos aquello de ‘santo y figura hasta la sepultura’. Pero lo que sí podemos decirle a nuestro presidente es que lo que es tolerable en círculos íntimos, de familiaridad, amistad y afecto, no lo es en el ejercicio del poder. Al asumir una función pública siempre habrá que hacer un esfuerzo de tolerancia, reconociendo que las propias acciones siempre estarán sometidas a crítica (incluso a la más injusta y perversa). El mandatario tiene que discernir entre las críticas sinceras y los dardos venenosos. Sin duda alguna, Correa aparece como una persona sincera, sencilla, con capacidad de acercarse a los más humildes, a los débiles, a los pobres. Todas estas cualidades son muy valiosas. En contraste, las actitudes que no van acorde con el estilo de un presidente de la república sólo le hacen daño.

### Construir el sujeto político de todos que haga posible que la patria sea de todos

Para construir un proyecto nacional, solidario y democrático, es necesario organizar una fuerza ideológica y políticamente coherente, y de carácter orgánico. Para asegurar que esta fuerza sea construida por la concurrencia democrática de diversos actores que compartan una misma misión estratégica, no se debe actuar desde la exclusión. Si bien es políticamente justo (esto nadie lo discute) que el gobierno conforme su propio movimiento o inclu-

La conformación de un gran partido-frente es una necesidad ineludible. Este partido-frente, patriótico, progresista y democrático, deberá ser la instancia que coordine mínimamente el quehacer inmediato, y también las tareas a mediano y largo plazo.

so su propio partido, no es menos cierta la necesidad de reconocer que muchos ecuatorianos y ecuatorianas provenimos de otras tiendas políticas, de otras fuentes ideológicas y orgánicas, y de trayectorias históricas diferentes. Pero todos, al final, estamos comprometidos en la lucha por una sociedad libre, solidaria, justa y democrática.

Ningún proyecto político puede asegurar su éxito si parte de una infinidad de fuerzas dispersas. Consecuentemente, la conformación de un gran partido-frente es una necesidad ineludible. Este partido-frente patriótico, progresista y democrático, deberá ser la instancia que coordine mínimamente el quehacer inmediato, y también las tareas a mediano y largo plazo. Se trata de una necesidad política impostergable para viabilizar una estrategia sostenida de transformación del país que vaya más allá de la acción de un sólo gobierno: la construcción de una patria ‘altiva y soberana’ es un proyecto histórico y social, no un asunto de coyuntura o de un gobierno de turno.

Debemos construir una gran fuerza democrática, desde donde se piense y se viva la democracia con un profundo (pero no interminable) debate interno y con definiciones precisas de lo político coyuntural y de lo estratégico. Desde allí se podrá construir el instrumento político y organizativo que demanda el pueblo ecuatoriano. Es decir, no un instrumento excluyente, basado en círculos de intimidades, y de alcance regional, sino un partido nacional, transparente y serio. En definitiva un colectivo orgánico que sustente firmemente la acción transformadora. Sin la construcción de un sujeto político adecuado, la posibilidad de cambio a largo plazo se esfumará.

## Cuatro lecciones de la consulta popular del quince de abril

Pablo Ospina Peralta\*

A la luz de la contundencia de los resultados en la consulta popular del 15 de abril, podemos concluir que el temor de que la victoria del ‘sí’ fuese ajustada fue una creación de los medios de comunicación. Los proponentes del ‘no’ estuvieron sobreexposados, se insistió en la falta de información de los votantes y se difundieron encuestas que sobredimensionaban la cantidad de indecisos o de votos nulos. A esta sensación de temor concurrió también la tardía presencia de la publicidad de Alianza País a favor del ‘sí.’ Cuando se limitó la voluntad del gobierno de participar abiertamente en la campaña electoral, faltó la estructura de un partido o un movimiento que pudiera organizarla. Si en algún momento resultó visible la debilidad de carecer de un movimiento político organizado, fue durante las dos semanas previas al avasallador resultado del 15 de abril.

Esa es, sin duda, la *primera lección* de la consulta popular: *hace falta un movimiento político organizado*. Aunque la dificultad del triunfo del ‘sí’ resultó ser sólo un temor infundado, la falta de un movimiento político es muy real y las consecuencias de esta falta pueden ser desastrosas en el mediano y largo

plazo. Hasta ahora la estrategia del gobierno, y su serie de golpes al poder de la derecha política y económica, ha sido exitosa. La izquierda ecuatoriana tiene muchos motivos por qué sentirse contenta en esta coyuntura de los cien primeros días de ritmo frenético del gobierno. Pero conforme pasen los meses, la necesidad de una estructura política que sostenga colectivamente el proceso de transformación social se sentirá cada vez más. La selección de las candidaturas del partido de gobierno a la asamblea constituyente es sólo el primer desafío para la construcción de este movimiento político. Esta necesidad volverá a presentarse cuando deba construir, colectivamente con todos los asambleístas electos (que, si todo sale como espera el gobierno, serán en su mayoría afines a él), la nueva constitución y cuando deba conducir la política asamblearia. También retornará, si toda la estrategia sale como está planeada, cuando haya que elegir diputados y alcaldes de Alianza País. La labor de gobernar se irá tornando cada vez más compleja y la dificultad de construir el proceso de largo plazo en medio de las obligaciones cotidianas de gobierno se irá haciendo más evidente.

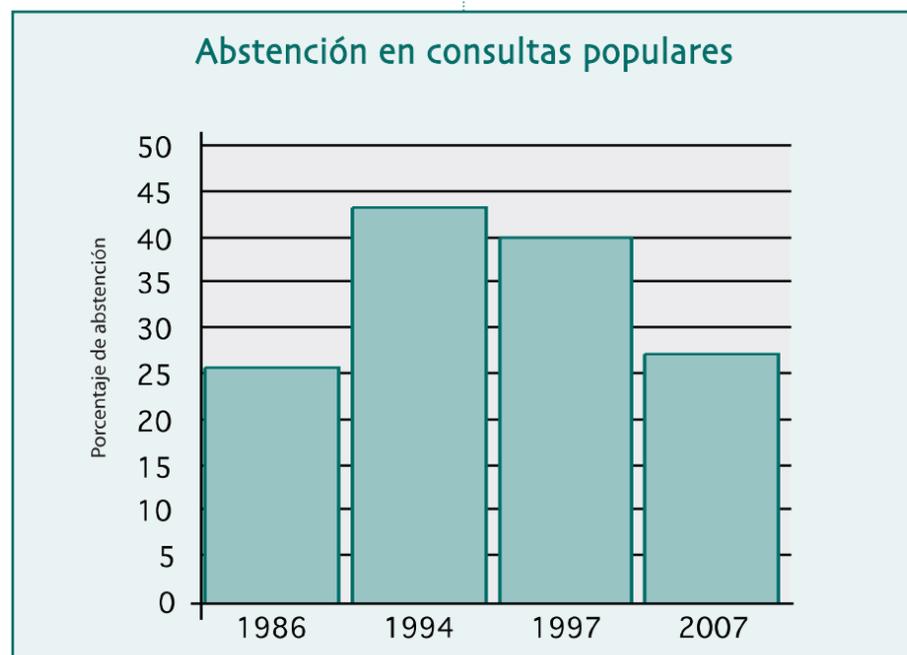
\* Coordinador de la Comisión de Vivencia, Fe y Política

Mientras tanto, los resultados electorales del 15 de abril nos ratifican la habilidad del gobierno para cumplir con su estrategia y su capacidad de interpretar los deseos de cambios profundos que anidan en la mente de los más pobres. El breve análisis de los resultados electorales que sigue, pretende resaltar los principales éxitos de la estrategia gubernamental tal como se expresan en los resultados electorales.

El primer gran logro del gobierno es la bajísima abstención registrada el 15 de abril. Hace pocos años, cuando las consultas populares se realizaron fuera del calendario de elecciones generales (1994 y 1995), la abstención superó el 40%. En contraste, la abstención en la última consulta fue incluso ligeramente más baja que en las elecciones generales del

15 de octubre de 2006, cuando Rafael Correa fue elegido presidente: bajó del 29% al 28%.

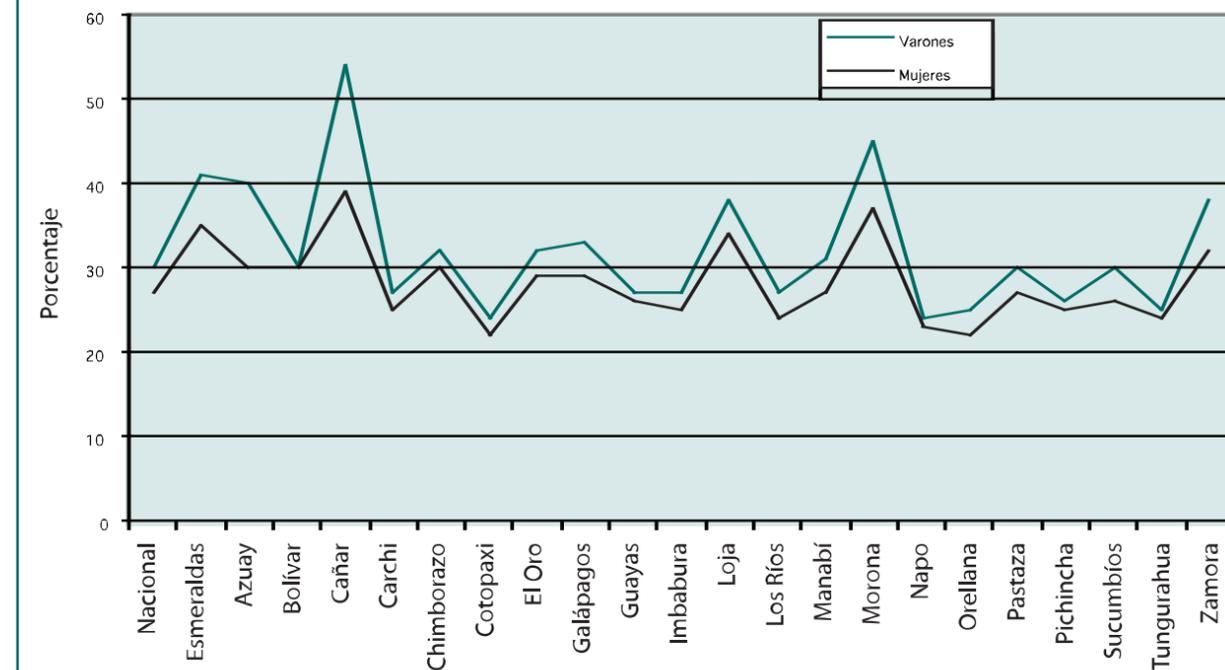
Recordemos que la del 15 de abril fue una elección en la que mucha gente podía calcular que, debido a que habría una siguiente elección muy pronto, no era necesario 'obtener el papelito' del certificado de votación. A pesar de ello, la asistencia fue alta. ¿Cómo explicarlo? Esa es la *segunda lección de la consulta popular: el gran éxito del gobierno ha sido el aumento de la politización de la sociedad*. El proceso de polarización política de estos primeros tres meses ha llevado a que la mayoría de la gente sienta que en esta consulta se jugaba una votación importante. No era un simple acto ritual. Los ciudadanos y ciudadanas sintieron que debían asistir, participar y dar su opinión.



La abstención se mantuvo, pues, dentro de los rangos históricos de las votaciones en elecciones generales. Sin embargo, cabe acotar que una parte importante de la abstención puede explicarse por errores en el padrón. Seguramente mucha gente que ya no debería constar en el padrón todavía está

registrada como empadronada. Como se aprecia en el siguiente gráfico, la abstención es casi siempre mayor entre varones y mucho mayor en las provincias con la mayor emigración (Cañar y Azuay, por ejemplo).

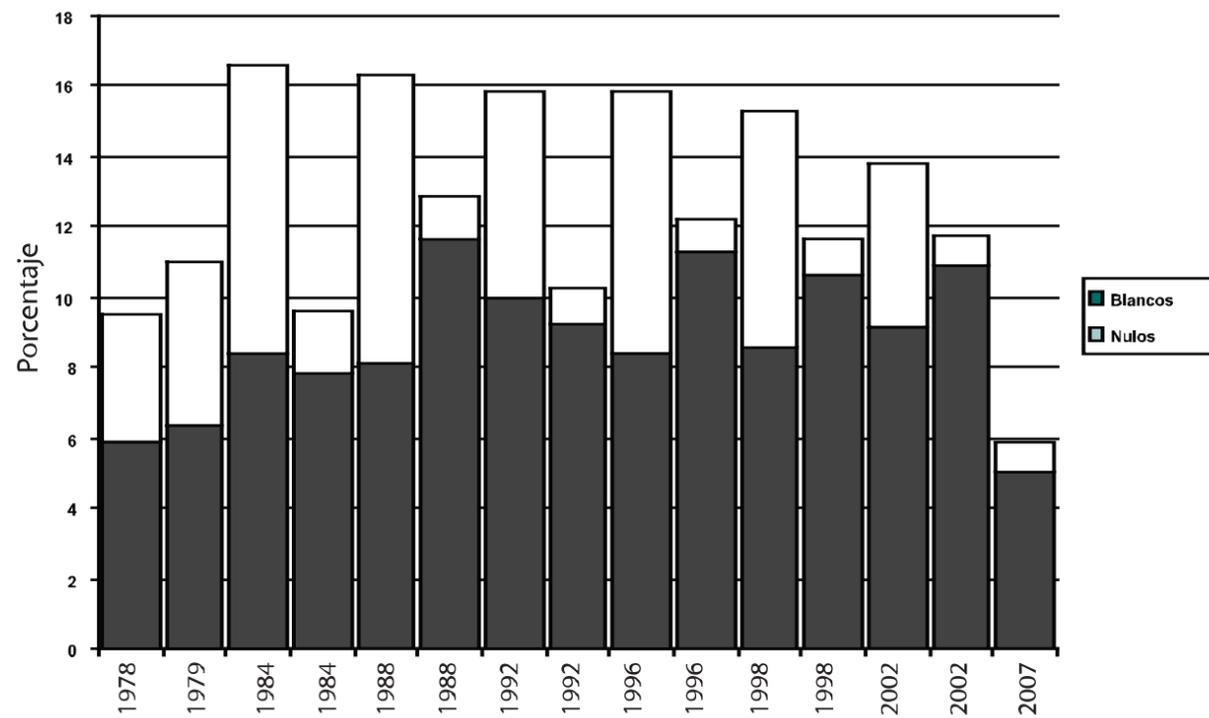
Abstención de varones y mujeres en las elecciones del 15 de abril de 2007 por provincias



Durante los días previos a las votaciones del 15 de abril, el peligro de que la población se confundiera y anulara su voto pareció cercano. Este peligro se ratificaba porque el voto nulo ha sido tradicionalmente muy alto en las consultas populares. El estatuto electoral para la Asamblea Nacional Constituyente era un texto muy largo y poco conocido. La gente podía confundirse ante el texto y anular su voto. Pero ello no ocurrió. Los datos del siguiente gráfico comparan la votación nula y blanca de las elecciones del 15 de abril con la votación nula y blanca de las elecciones presidenciales realizadas desde 1978. El resultado es contundente: durante todo el período constitucional ninguna elección ha tenido una votación nula o blanca más baja que la última.

¿Cómo interpretar este resultado sorprendente? Fue evidente que al votar, la gran mayoría de la población no conocía el estatuto ni tuvo una idea definida sobre los cambios constitucionales o institucionales que deben hacerse. He aquí la *tercera lección* de los resultados del 15 de abril: el proceso constituyente es tanto un ensayo de transformar la institucionalidad cuanto un cambio en la balanza del poder político nacional. *Más que votar por una nueva constitución, la gente votó por un cambio en la relación de fuerzas políticas en la sociedad*. Más allá de cualquier conocimiento detallado sobre las reformas constitucionales que la asamblea pudiera realizar, la gente votó por desalojar del poder político a las camarillas oligárquicas de los partidos tradicionales. La gente confía en que el gobierno represen-

### Votación nula y blanca en elecciones presidenciales: primeras y segundas vueltas comparadas con la elección del 15 de abril de 2007



ta bien ese anhelo de sustituir a quienes han hecho del Estado su propiedad particular.

Por otro lado, si comparamos la votación por el 'sí' a nivel nacional, el triunfo es igual de contundente en todas las provincias. Sólo en Napo (57%), Guayas (75%), Orellana (76.8%), Los Ríos (78.4%) y Galápagos (79.7%), la votación bajó del 80% de los votos escrutados. Estos resultados desnudan, por una parte, la acción política de Lucio Gutiérrez en Napo, Orellana y Los Ríos, y por otra parte, el poder de las cámaras empresariales y los partidos de la derecha en Guayas. Pero el margen de diferencia es muy pequeño. Existe otro modo, más adecuado, de visualizar las diferencias existentes entre esta votación provincial tan avasalladora-

mente pareja. El siguiente gráfico presenta el número de veces que el 'sí' superó al 'no' por provincias. Por ejemplo, a nivel nacional, el 'sí' superó al 'no' 6.6 veces.

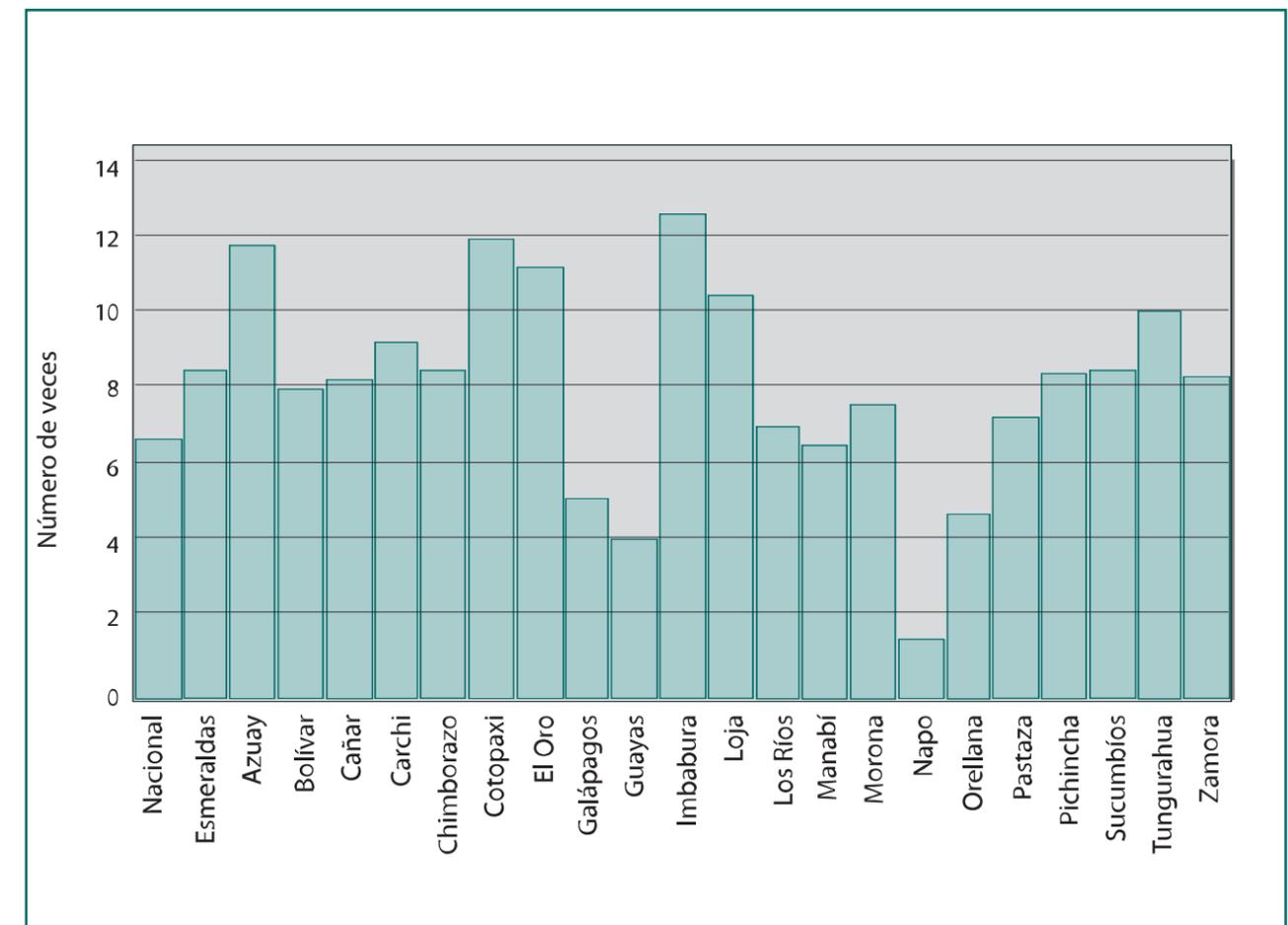
En Azuay, Tungurahua, Loja, El Oro, Cotopaxi e Imbabura, la diferencia entre el 'sí' y el 'no' fue de 10 a 1 (o incluso más). En Galápagos, Guayas, Napo y Orellana, la diferencia fue de 4 a 1 (o incluso menos). En la importante provincia de Manabí, donde Álvaro Noboa obtuvo una votación muy alta, la tendencia fue similar al promedio nacional: el 'sí' derrotó al 'no' 6 veces a 1. La 'estrategia manabita' del gobierno parece haber tenido un éxito electoral notable. No en vano la constituyente trabajará en Montecristi. En Pichincha, donde se

concentró la campaña de quienes abiertamente se pronunciaron por el 'no', y donde existe una importante clase media que podía identificarse con el temor a la inestabilidad, el enfrentamiento y la confrontación, el 'sí' venció al 'no' por una diferencia de 8 a 1. Proporción mayor a la media nacional.

La cuarta lección de los resultados de la consulta popular del 15 de abril es menos clara. La estrategia del gobierno para ganar el apoyo de los sectores más pobres (adoptando medidas asistenciales, visitando las provincias, descentralizando los gabi-

tes y evitando pactos o acuerdos abiertos con cualquier fuerza política), ha redundado en un apoyo masivo y regionalmente parejo. Ello podría ser una señal inicial de que *la tradicional ruptura regional del voto ecuatoriano se está superando, por primera vez desde la victoria de Jaime Roldós*. Estar venciendo con inteligencia y creatividad ese quiebre estructural que ha limitado a lo largo de los últimos treinta años el crecimiento de la izquierda nacional, es un mérito de este gobierno de izquierda.

### Número de veces que el sí supera al no por provincias (15 de abril de 2007)



# UNASUR: la coordinada bolivariana

Napoleón Saltos Galarza\*

## UNASUR

El 16 de abril, en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana celebrada en la isla Margarita, Venezuela, los mandatarios de 12 países de la región decidieron conformar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como lo manifestó el presidente venezolano Hugo Chávez, el propósito es construir una “verdadera integración en las áreas energética, económica, política”, superando las visiones y las prácticas parciales de los dos proyectos de integración vigentes en la región: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

## La coordinada Norte-Sur

Los viejos sueños de Bolívar para la integración de América del Sur han chocado sistemáticamente con el dominio del poder norteamericano. La coordinada Norte-Sur o la actual visión imperial, se condensa en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El hilo conductor de este proyecto es una doble subordinación de las repúblicas latinoamericanas al poder del Estado y de las transnacionales norteamericanas: la integración por el imperio del mercado dominado por el capital rentista y financiero.

La propuesta del ALCA fue derrotada en la Cumbre de las Américas, celebrada en noviembre del 2003, por la oposición frontal de Venezuela. Como alternativa, Venezuela propuso la conformación de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Esta iniciativa contó con el apoyo directo de Argentina y con un apoyo condicionado de Brasil.

En septiembre del 2004, el gobierno de Bush buscó una salida a través de la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales con Colombia, Ecuador, Perú y, posteriormente, con Bolivia. Pero este segundo intento también ha sido derrotado. A pesar del alineamiento de los gobiernos de Álvaro Uribe y Alan García, los procesos en Colombia y Perú todavía no concluyen. Y por otro lado, en Ecuador y Bolivia, una larga lucha de resistencia de los pueblos y de los movimientos sociales y el triunfo de los gobiernos nacionalistas de Rafael Correa y Evo Morales, han enterrado el proyecto imperial.

## Un nuevo período

Esta derrota señala el cierre de un largo ciclo. La expansión financiera de los países centrales, liderada por el capital norteamericano desde la década del setenta, empieza a agotarse y se abren nuevas coordenadas para la integración.

Como antecedente, cabe recordar que después de la Segunda Guerra Mundial se inició un período de expansión del capital bajo su forma productiva: el modelo fordista. Esta expansión se asentó en la confluencia del ‘Estado de bienestar’ en los países centrales con la implementación de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), acompañado de procesos (parciales) de reforma agraria en los países en desarrollo. Este proceso “permitió crear una base industrial en las antiguas zonas agrarias del mundo [...] [E]stas industrias estaban orientadas hacia los mercados internos que se expandían con [...] reformas sociales [...]. Pero en 30 años de expansión fueron alcanzando áreas del mundo donde las reformas sociales ya no eran bienvenidas para el sistema mundial. Los cambios sociales ganaban dimensiones mucho más profundas que las aceptables por el sistema socioeconómico dominante –el capitalismo se sentía conminado por el contenido antiimperialista y socializante del movimiento reformista mundial–. Con esto, la expansión de los mercados mundiales se hacía muy cara y peligrosa.”<sup>1</sup> Este peligro radicaba en la articulación de los procesos de industrialización con el ascenso de las revoluciones de liberación nacional que hallaban sus signos en la derrota de EEUU en Vietnam y en el triunfo de la Unidad Popular en Chile.

La expansión financiera de los países centrales, liderada por el capital norteamericano desde la década del setenta, empieza a agotarse y se abren nuevas coordenadas para la integración.

En este marco, en América del Sur surgieron iniciativas de integración como la CAN y MERCOSUR. Si bien estos proyectos emergieron todavía dominados por una visión comercial y parcial de integración aduanera, ya anunciaban una proyección hacia otros campos de la economía.

Todo este ciclo se cerró a inicios de los años setenta y dio paso a un

nuevo proceso. Dos factores marcaron este giro. De un lado, los impactos de la revolución científico-técnica y la presencia de nuevos actores sociales, colocaron a la humanidad ante la posibilidad de un orden planetario más justo. Y de otro lado, el salto del capital hacia un nuevo ciclo bajo la forma financiera (que implica la acumulación del trabajo, del tiempo futuro y la absorción especulativa de las diversas formas de producción de riqueza por el capital financiero transnacional) entró en una espiral creciente hasta alcanzar una dimensión planetaria.

El primer impulso de este salto se dio con la absorción de los excedentes petroleros de los setenta vía la declaración unilateral del gobierno estadounidense de Richard Nixon de la no-convertibilidad del dólar. Esta medida alteró el sistema monetario acordado en Bretton Woods y generó la base para la separación entre capital productivo y su representación monetaria, un movimiento regresivo en comparación a la constitución de los capitales financieros en el ciclo anterior.<sup>2</sup>

1 Theotonio Dos Santos, “Razones del auge económico mundial” *El Economista*, 16/2/2007 <www.ide.org.ar>

2 La definición clásica de capital financiero, a partir de Hobson, Lenin y Luxemburgo, es la de la unidad del capital industrial con el capital bancario. Antes, la discusión se centró en que el capital financiero también podía darse bajo la forma de la unidad del capital comercial con el capital bancario. Sin embargo, en este nuevo ciclo, al interior de esta ‘unidad’ hay una disyunción originaria: la representación monetaria se separa de su base material y puede seguir su propio camino que adopta formas especulativas

\* Profesor-investigador de la Universidad Central del Ecuador, ex diputado de la república

Este paso configuró un campo económico nuevo para el manejo del *boom* petrolero. El alza del precio internacional del petróleo generó una alta masa monetaria que fue cubierta con petrodólares inflados por la no-convertibilidad. Esos petrodólares fluctuantes, tanto por razones económicas (la contracción y crisis del capital productivo) como políticas (el debilitamiento de las políticas nacionalistas sobre todo en los países árabes) no podían encontrar espacios de inversión. Por ello, el flujo financiero de los países centrales cobró nuevos impulsos: los petrodólares alimentaron la expansión de la banca norteamericana y europea.

El siguiente paso fue el endeudamiento agresivo y fácil de los países periféricos con los fondos de esos mismos petrodólares. Pero a causa de una nueva decisión unilateral de los gobiernos centrales (el eje Reagan-Tatcher) y de las transnacionales, se modificaron los términos iniciales de endeudamiento: se acortaron los plazos y se aumentaron las tasas de interés. Así se generó el campo para el largo calvario de la deuda externa, un dispositivo para un segundo período de absorción del capital productivo a través de las políticas neoliberales de privatización de la riqueza acumulada como propiedad estatal y de flexibilización laboral para la sobreexplotación del trabajo. La deuda externa fue el eslabón para la articulación de nuestro continente con la expansión del capital financiero transnacional, y para la aceptación de las políticas neoliberales promovidas por los organismos económicos multilaterales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio.

Después de la caída del Muro de Berlín, la voracidad y el poder del capital financiero transnacional

encontraron un tercer campo de absorción de la riqueza: la riqueza acumulada por el 'capitalismo sin capitalistas' en los países del 'socialismo real', pasó a engrosar los flujos del capital financiero, ahora globalizado. Occidente podía proclamar el 'fin de la historia' y el 'tiempo de la plenitud'.

De este modo, entramos a un nuevo ciclo de expansión del capital, bajo su forma de globalización financiera. Este período se ordena en torno a cinco líneas de monopolios transnacionales: de los recursos naturales (sobre todo energéticos, agua y biodiversidad); de los recursos financieros; de los recursos bélicos (especialmente de las armas de destrucción masiva); de los recursos de la información y el conocimiento (sobre todo ligados a la revolución científico-técnica); y de los recursos de la comunicación.<sup>3</sup>

Sin embargo, este ciclo de globalización resultó más corto de lo que previó la euforia de los países centrales y las transnacionales. La naturaleza del capitalismo, agudizada por el carácter especulativo de su forma financiera<sup>4</sup>, se bifurca en un nuevo curso de contradicciones entre la capacidad productiva de la humanidad y la apropiación monopólica de la riqueza en manos de las transnacionales. La expansión del poder estadounidense por el predominio militar, ha desembocado en una doble derrota con impactos decisivos sobre el nuevo ordenamiento mundial: una derrota militar en Iraq y una derrota política en América Latina.

Los hilos económicos de la dominación Norte-Sur se debilitan y abren un espacio propicio para una integración diferente. El signo es el ocaso de los organismos económicos multilaterales. "El Banco Mundial atraviesa el peor período de su historia. Más débil que nunca, rechazado por un

número creciente de movimientos sociales, desacreditado por el nepotismo descarado de su presidente Paul Wolfowitz, sufre, al mismo tiempo, los ataques de varios gobiernos de Latinoamérica que actualmente están organizando la construcción de un Banco del Sur, con una ideología radicalmente diferente. ¿Y si el golpe de gracia estuviera cerca?"<sup>5</sup>

### La coordenada Este-Oeste

El tiempo se mueve en espiral: retorna un ciclo de excedentes monetarios en manos de los países periféricos, como el que se presentó durante los setenta bajo la forma de los petrodólares.

El desplazamiento de los capitales centrales hacia los monopolios financieros y rentistas produce un segundo desplazamiento en la división internacional del trabajo: se crean nuevos polos de producción industrial en la periferia que alteran el resultado de la reproducción ampliada de capital. Los impactos de la revolución científico-técnica, sobre todo en informática, robotización y nuevos materiales, abaratan los costos de las copias de los productos industriales, permitiendo el despegue de "nuevas potencias [que] empiezan a amenazar los monopolios centrales de la economía mundial y los excedentes financieros conseguidos con los superávits comerciales substituyen a los poderes económicos que se pensaban totalmente estables."<sup>6</sup>

Esto explica el surgimiento de un nuevo eje que cobra relativa autonomía ante los ciclos del capital

central controlado por el G7 y la tríada EEUU-Europa-Japón. La expansión de las economías de China, India, Brasil y Sudáfrica no entra totalmente en la lógica de las presiones del FMI, sobre todo en el manejo de la política monetaria. Así, se estarían conformando polos que compiten con el centro y que pueden empezar a actuar como ejes subimperialistas en sus respectivas zonas de influencia.

El enorme excedente de recursos monetarios en manos de los países en desarrollo responde a tres fenómenos. Primero, debido al espectacular aumento de sus exportaciones en comparación a un modesto crecimiento de sus importaciones, estos países disponen de excedentes de comercio exterior enormes. Este fenómeno, a su vez, se vincula a la irresponsable política de valorización del dólar que sigue el actual gobierno de EEUU y a la entrada de China como compradora en expansión colosal. Segundo, el aumento espectacular de la emigración de las poblaciones de los países periféricos hacia los centrales genera una remesa de moneda muy grande hacia los países de origen. Y tercero, los movimientos de capital dentro de la tríada de los países desarrollados (EEUU-Europa-Japón) han disminuido a favor de los principales polos de crecimiento mundial, sobre todo China.<sup>7</sup>

Otros aspectos que ayudan a entender el debilitamiento del capital financiero de los países centrales son los procesos de renegociación de la deuda que han reducido, al menos en parte, el flujo de exceden-

3 Samir Amin, *Los desafíos de la globalización*, Siglo XXI, México, 1997.

4 Un ciclo anual del capital productivo y comercial equivale a un ciclo diario del capital financiero.

5 Damien Mollet, Eric Toussaint, *Banco Mundial. Llegó la hora de bajar la cortina...*, mayo 2007 <www.rebelión.org>

6 Teodonio Dos Santos, 2007.

7 Theotonio Dos Santos, "¿Qué hacer con tanto dinero?", *ALAI Amlatina*, mayo 2007 <www.rebelión.org>. "Las reservas internacionales más importantes las tiene en este momento China con 1 billón 066 mil millones de dólares. En seguida tenemos a Rusia, con 311 mil millones de dólares; en tercer lugar, India, con 193 mil millones de dólares; en cuarto lugar, Brasil con 106 mil millones de dólares, hasta aquí están los BRICs; en quinto lugar, México, con 68 mil millones de dólares; en sexto lugar, Turquía con 59 mil millones de dólares; en séptimo lugar, Argentina con 35 mil millones de dólares; en octavo lugar, Venezuela, con 34 mil millones de dólares; en noveno lugar, Chile con 19 mil millones de dólares; en décimo lugar Colombia con 16 mil millones de dólares."

tes; la cancelación de la deuda de algunos países con los organismos económicos multilaterales que ha reducido la capacidad de presión de los últimos; los nuevos esfuerzos de gobiernos progresistas por crear sistemas bancarios propios en el Sur; y, finalmente, la creciente oposición entre los intereses del capital bancario y financiero y los del sector productivo que se encuentra ahogado por los altos intereses.

Estos procesos abren una nueva coordenada para la integración en el eje Este-Oeste. En nuestro país, el signo de esta integración lo hallamos en el enlace de China y Brasil a través del eje Manaos-Manta, y del paso de la Base de Manta al Puerto de Manta.

La fuerza dirigente de esta nueva integración en América del Sur reside en el poder del capital y el Estado brasileños. La dinámica de esta integración se mueve en una doble línea: un relativo distanciamiento y negociación con el imperialismo norteamericano coincide con el surgimiento de nuevas formas de sub-imperialismo en la región. Petrobras, una empresa transnacional con cobertura estatal, cifra esta forma de sub-imperialismo.

### La coordenada bolivariana

No sólo en el Ecuador sino en toda América Latina, vivimos un período de transición desde el viejo Estado liberal y las herencias coloniales y neocoloniales, hacia un nuevo poder constituyente. Un elemento decisivo de este paso es la búsqueda de una nueva integración regional. La característica de

La expansión de las economías de China, India, Brasil y Sudáfrica no entra totalmente en la lógica de las presiones del FMI, sobre todo en el manejo de la política monetaria. Así, se estarían conformando polos que compiten con el centro y que pueden empezar a actuar como ejes sub-imperialistas en sus respectivas zonas de influencia.

toda transición es el entrecruzamiento del viejo proceso político y económico que busca reacomodarse y prolongarse, con las nuevas fuerzas que buscan un cambio aunque todavía no logren imponer su orientación. Toda transición está marcada por la angustia y la esperanza.

El eslabón perdido (y hoy reencontrado) de esta perspectiva es la soberanía, no sólo nacional, sino también popular y regional. Ya no se trata de una visión estatista de la soberanía, como la impulsada en los años

sesenta en nuestro continente (cuando el modelo ISI se articulaba con las doctrinas de seguridad nacional). Ahora la recuperación de la soberanía nacional se fundamenta en la soberanía popular, en el poder constituyente del soberano originario, para sentar las bases de nuevas normas y de una nueva institucionalidad del Estado, y se proyecta a una soberanía regional compartida. Esta última constituye el eslabón necesario para participar en un nuevo orden mundial justo y pacífico.

El dominio del pensamiento único bajo la forma del 'consenso de Washington', impuso la visión y la práctica del Estado mínimo en los países periféricos, en nombre de la autorregulación del mercado libre. El resultado fue la renuncia a la soberanía nacional y su transformación de derecho a capacidad. Bajo la visión imperial de George W. Bush, el nuevo orden mundial estaría distribuido en países fuertes, países débiles y países basura, definidos como tales a partir de la capacidad de ejercer su 'soberanía' (entendida, ante todo, como la capacidad de enfrentar las amenazas del terrorismo y del narcotráfico).<sup>8</sup>

Pero los cálculos imperiales no se han realizado. Más bien, asistimos a un cambio del mapa político de América Latina, con el surgimiento de diversos gobiernos más autónomos con respecto al poder norteamericano. La combinación de la base material-económica, expresada en el control de enormes excedentes monetarios en manos de los países en desarrollo, con la base política, expresada en el debilitamiento del eje Norte-Sur y el surgimiento de gobiernos más autónomos, abre condiciones para otra integración posible.

El debate, entonces, se centra en el carácter de esta otra integración. La disyuntiva central la hallamos en la posibilidad de articularnos a la coordenada Este-Oeste (China-Brasil) o en construir una coordenada autocentrada bolivariana, que se expresaría en iniciativas como la creación del Banco del Sur, para manejar los excedentes monetarios, el Tratado Energético Suramericano, para manejar soberanamente los recursos energéticos, y TVSUR, para construir una soberanía comunicativa.

En medio de esta disyuntiva, UNASUR marca el alejamiento del primer eje dominado por el mercado financiero y rentista y abre paso a una visión del desarrollo articulada a la dimensión de la vida y de la humanidad.

### El eslabón ecuatoriano

Ecuador pasa a jugar un papel clave en esta disyuntiva. La larga resistencia social y el triunfo de Rafael Correa detuvieron el cierre del círculo andino alineado con Bush. La derrota del TLC y la declaratoria de caducidad del contrato con la OXY han sido los símbolos de este triunfo.

En este contexto, el gobierno de Correa enfrenta una opción crucial. La definición frente a la explotación del yacimiento hidrocarbúfero

Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) es clave. El ITT alberga la más importante reserva de crudo pesado del país, alrededor de mil millones de barriles, y está ubicado dentro del Parque Yasuní, una de las más importantes reservas de biosfera en el mundo. Inicialmente, el presidente respaldó la tesis del presidente ejecutivo de Petroecuador que apuntaba a celebrar un acuerdo con Petrobras-Sinopec-Enap para la explotación del ITT. Pero luego, ante la resistencia de los movimientos sociales y la oposición del ministro de Energía, Alberto Acosta, el presidente se ha visto obligado a abrir otras posibilidades: 1) la no explotación del crudo a cambio del pago del 50% de los posibles ingresos, como parte de una política ambiental global; 2) la explotación directa a cargo de Petroecuador; y, 3) la apertura a la participación de otras empresas estatales, como PDVSA.

En la Cumbre Energética de Margarita, los gobiernos de Ecuador y Venezuela dieron pasos hacia la concreción de un tratado energético que podría incluir una salida audaz y soberana: la creación de una empresa mixta entre Petroecuador Y PDVSA para explotar, conjuntamente, el ITT y un campo similar en el Orinoco. Este consorcio se proyectaría, además, hacia otros aspectos de la economía petrolera, como la comercialización y la refinación. El adelanto de esta propuesta contrasta con el retraso

La disyuntiva central la hallamos en la posibilidad de articularnos a la coordenada Este-Oeste (China-Brasil) o en construir una coordenada autocentrada bolivariana.

del marco jurídico para poder realizarla. Ello exige una alta voluntad política de cambio tanto en el ejecutivo como en los otros poderes y también en la sociedad.

La decisión frente a la disyuntiva entre la coordenada Este-Oeste (Manaos-Manta o China-Brasil) y la coordenada bolivariana marcará el carácter del proyecto económico para nuestro país en la próxima asamblea constituyente.

8. George W. Bush, *Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica*, Washington, septiembre de 2002.

# ‘Acuerdo País’: una opción ciudadana radical

Fernando Cordero Cueva\*

*"No puede haber patriotismo sin libertad; ni libertad sin virtud; ni virtud sin ciudadanos. Crea ciudadanos y tendrás todo lo que necesitas; sin ellos no tendrás sino esclavos envilecidos, desde los gobernantes del Estado hacia abajo."*

Jean- Jacques Rousseau

Durante los últimos 28 años, la politiquería venía degenerando en tal magnitud a la política y a la democracia que la mayoría de entidades del Estado, secuestradas por la ‘partidocracia’, se encontraban severamente afectadas por el desprestigio y la falta de credibilidad. Hasta noviembre de 2006, nos sentíamos en un país agónico, asolado por la corrupción, el centralismo, la inequidad y el clientelismo. Pero la victoria de Rafael Correa Delgado, en nombre de las fuerzas ciudadanas y políticas comprometidas con un cambio profundo y radical, transformó esa agonía en esperanza. Este sentimiento fue refrendado hace pocas semanas con la arrolladora victoria del ‘sí’ en la consulta popular.

Actualmente nos encontramos a las puertas de una ‘revolución ciudadana’ final y decisiva. Ello, indudablemente, requiere de un gran acuerdo ciudadano a nivel nacional donde prime el interés común sobre el particular y donde todas las repre-

sentaciones populares sean propuestas y aceptadas democráticamente. En este proceso, necesitamos crear mecanismos de veeduría pública. Adicionalmente, cuando no existan acuerdos mayoritarios, las decisiones podrán tomarse mediante consultas populares abiertas. Sólo así se alentará el surgimiento de una nueva política llena de legitimidad.

Como parte de este proceso, los integrantes de Ciudadanos Nuevo País ya hemos llegado a un primer y exigente acuerdo junto a las agrupaciones Alianza País y Alternativa Democrática. Este ‘Acuerdo País’, como lo hemos denominado, se nutrirá de muchas experiencias y de miles de esperanzas e ilusiones. En lo que sigue, expongo las razones que, desde las experiencias vividas por Ciudadanos Nuevo País, fundamentan nuestra confluencia y coincidencia con los otros dos movimientos que han explicitado su compromiso militante con este gran proyecto de cambio ciudadano.

## Los primeros pasos

Los ciudadanos que en 1996 reclamábamos el derecho a participar políticamente, no sólo queríamos ser candidatos sino convertirnos en protagonistas de un cambio radical.<sup>1</sup> Guiados por los tres mandatos básicos y ancestrales, *ama quilla, ama llulla, ama shua* (no ser ocioso, no mentir, no robar), ideamos cuatro revoluciones ciudadanas: revolución ética, económica, ecológica y educativa. Asimismo, propusimos 21 tesis para superar las inequidades e injusticias y avanzar en la construcción colectiva de ese ‘Nuevo País’ que sigue siendo el objetivo de todos y todas.

Creíamos y creemos que la herramienta ciudadana más poderosa es una asamblea constituyente que permita crear las condiciones para efectivizar ese cambio radical y reflejarlo en una nueva constitución. Sin embargo, ese sólo será el comienzo. La gran tarea comenzará inmediatamente después de que se cierre la constituyente y se apruebe la constitución. Para concretar nuestros derechos y ejercer el control y la supervigilancia de nuestros deberes, las ideas directrices y rectoras plasmadas en la nueva constitución tendrán que desarrollarse con tenacidad y compromiso durante los próximos años en el nuevo Congreso, la

La gran tarea comenzará inmediatamente después de que se cierre la constituyente y se apruebe la constitución. Para concretar nuestros derechos y ejercer el control y la supervigilancia de nuestros deberes, las ideas directrices y rectoras plasmadas en la nueva constitución tendrán que desarrollarse con tenacidad y compromiso

nueva administración de justicia y en toda la nueva institucionalidad que surja. No olvidemos que la asamblea es apenas un medio para el cambio reclamado por el país. Las transformaciones verdaderas y concretas las iremos realizando con nuevas conductas y actitudes en nuestras actividades cotidianas. Para conseguir igualdad de oportunidades y bienestar, tendremos que aprender a ‘vivir más’ con menos derroche, consumismo y agresiones ambientales.

## De los dichos a los hechos

Los ‘dichos’ de 1996 son, once años después, expresiones reales de caminos recorridos. Aunque de manera parcial e incompleta, esos sueños se han concretado. Las nuevas fuerzas políticas que sur-

gieron en 1996, pudieron acceder a la administración de gobiernos locales y provinciales.<sup>2</sup> Entre los ejemplos de esos cambios pensados, dirigidos y concretados por liderazgos ciudadanos que, conciliando la ética con la política, consiguieron impulsar formas inéditas de organización y participación ciudadana, se pueden destacar las alcaldías de Cuenca (1996-2004) y las de Cotacachi y Otavalo (1996-2008).

Desde un inicio, los cambios fueron pensados: la radicalidad y el compromiso siempre ten-

1 Para nosotros ser ciudadano o ciudadana consiste en haber logrado politizar de tal manera nuestras vidas que estamos dispuestos a defender, hasta con la vida, nuestros derechos individuales y colectivos. Al mismo tiempo, comprendemos que bajo un Estado social de derecho aquellos derechos se garantizan por el cumplimiento de nuestros deberes. Valga la acotación, pues en las múltiples acepciones de nuestro idioma, con frecuencia restringimos los términos ciudadano o ciudadana a ‘vecinos de una ciudad’.

2 En la conducción del Estado central no se han desarrollado políticas diferentes. La ‘partidocracia’ siempre consiguió interrumpir o ‘abortar’ toda iniciativa de cambio nacional. En este nivel de gobierno, sólo se distinguen contados ministros diferentes.

\* Ex alcalde Cuenca, ex decano de la Facultad de Arquitectura, ex vicepresidente de la Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM), diputado de la república.

drán en la planificación una gran aliada. Más adelante, las transformaciones se fueron materializando. Esto implicó la mejoría progresiva y permanentemente de las condiciones de vida de todos y todas. Como parte de un proceso endógeno y ascendente, cada vez se involucró a más personas. Esta experiencia sirvió, a su vez, para re-conceptuar el rol del Estado central y obligarle, poco a poco, a desistir de su modelo exógeno, vertical, populista y clientelar. Desde el nivel local, hemos suscitado la reflexión sobre el papel que tiene el Estado central como rector y generador de políticas complementarias y subsidiarias que, sin descuidar el desarrollo nacional, propicien un verdadero desarrollo local integral.<sup>3</sup>

### El Nuevo País: la esperanza como motor de lucha contra la 'partidocracia'

Cuando en el año 2006 surge la candidatura presidencial de Rafael Correa en nombre de los ciudadanos, los anhelos de cambio, frustrados una y otra vez por las mañas y trampas de la 'partidocracia', adquirieron una nueva y contagiosa vitalidad. Esta nueva esperanza no se detiene ante ningún obstáculo. Con un lenguaje equivalente pero renovado por una década de avances ciudadanos, hoy se vuelve a proponer que soñemos con un nuevo país y con una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que sea capaz de inventar el socialismo del siglo XXI.<sup>4</sup>

A diferencia de la experiencia de 1996 y los años siguientes, esta nueva versión de liderazgo ciudadano ha tenido la virtud de congregarse e incentivar múltiples formas de organización (familiar, barrial y parroquial) a lo largo y ancho de todo el Ecuador

urbano y rural. De este modo, se ha propiciado el surgimiento de conductas políticas que, en forma coherente y militante, respaldan el proyecto político de cambio y a su líder más visible.

### 'Acuerdo País': lealtad a los principios y compromiso para ser actores directos del cambio

El pasado jueves 10 de mayo, los movimientos políticos Alianza País, Ciudadanos Nuevo País y Alternativa Democrática, manifestamos nuestra voluntad de unir esfuerzos individuales y colectivos para avanzar en la construcción de una democracia participativa, capaz de transformar radicalmente las actuales condiciones de inequidad e injusticia. Una semana después, las primeras evaluaciones de este acuerdo son estimulantes y están propiciando adhesiones de casi todos los movimientos ciudadanos del Ecuador. Las pocas auto-exclusiones frente a este proceso responden, mayoritariamente, a prejuicios o a la reiteración de propuestas extremistas carentes de respaldo popular.

A continuación transcribo la síntesis utilizada en la presentación pública de este acuerdo.

'Acuerdo País' es un paso importante en la construcción de un acuerdo político amplio y democrático, capaz de generar en la Asamblea Nacional Constituyente y, también después de ella, las condiciones necesarias para el bienestar de todos y todas, para la recuperación de lo público, y para la democratización del Estado y de la sociedad.

La nueva constitución debe superar la reducción Estado-mercado para reconocer una realidad más compleja en la que actúan el Estado, el mercado, los individuos, las comuni-

dades, las culturas, y el medio ambiente.

Para ello se propone:

- El respeto irrestricto a los derechos humanos y el reconocimiento de su naturaleza progresiva a partir de aquellos derechos ya conquistados. En ningún caso debe permitirse que la asamblea signifique un retroceso en estos derechos que son un patrimonio histórico de los diferentes sectores sociales del Ecuador.
- La construcción de una nueva institucionalidad democrática que garantice, materialice y proteja efectivamente los derechos humanos reconocidos en la nueva constitución.
- La necesidad de terminar con las lógicas corporativas y de intereses partidistas representadas en la gestión del Estado. Todos los órganos de control deben actuar de forma independiente y con apego al derecho.
- El mejoramiento y ampliación de los canales y mecanismos de participación ciudadana.
- La lucha contra la corrupción, la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas de todos los funcionarios, y la revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular.
- El diseño de un modelo de Estado que busque el desarrollo armónico para que no tengamos territorios ricos y territorios pobres. Se debe acercar el poder y los servicios a la ciudadanía e impulsar el desarrollo local asegurando, también, las responsabilidades irrenunciables del Estado

central. También se deben definir las grandes políticas, generar cohesión nacional y garantizar la distribución equitativa de los recursos.

- La generación de un modelo de economía solidaria, que privilegie la producción y la generación de empleo.
- La solidaridad intergeneracional a través del cuidado, la protección y el aprovechamiento responsable del medio ambiente y sus recursos.

A partir de estas coincidencias sobre las que se funda 'Acuerdo País', convocamos a todos los ecuatorianos y ecuatorianas comprometidos con la construcción de un Ecuador soberano, justo y solidario.

'Acuerdo País' es un paso fundamental para aglutinar a todas las tendencias ciudadanas con la mirada puesta en el horizonte y no en el 'retrovisor' de la historia. Nos nutrimos del pasado y del presente, pero la gran tarea inmediata es dar los pasos necesarios y estratégicos para avanzar, sin prejuicios, sin triunfalismos, y sin exclusiones pero siempre con una sola bandera que nos cobije. Esta bandera no es otra que la lealtad a los principios. 'Acuerdo País' es un acuerdo con la vida, un acuerdo con la solidaridad, un acuerdo con la justicia y la equidad. Con nuestros esfuerzos, compromisos y cambios de actitud podemos derrotar a la 'partidocracia', a la politiquería, al centralismo, a la corrupción y la mediocridad y, así, conducir al Ecuador hacia la igualdad y bienestar para todos y todas.

3 Ver "Cuenca: una ciudad en serio" Informe de Labores 2000-2004 (Cuenca: Municipalidad de Cuenca, Enero 2005).

4 Ver el Plan de Gobierno de Alianza País.

# La responsabilidad de ir juntos a la Asamblea Nacional Constituyente

Norman Wray\*

La Asamblea Nacional Constituyente plantea retos que, por su magnitud, deben ser asumidos en común. Frente a este desafío, debemos reflexionar sobre dos puntos. Primero, sobre el proceso de construcción de un acuerdo político que sea elevado a nivel constitucional. Y segundo, sobre el proceso electoral para contar con representantes en la asamblea.

En el primer caso, existen dos niveles que deben estar interrelacionados. El de la asamblea constituyente (un cuerpo colegiado integrado por representantes electos por votación popular, universal y directa) y el de la sociedad en su conjunto. En ambos niveles es igualmente necesario construir un amplio consenso sobre los temas clave que se desea impulsar a través de la nueva constitución. Con respecto a la ciudadanía, específicamente, es necesario organizar mesas temáticas que recojan propuestas. Asimismo, se debe informar y explicar a la población sobre los puntos de la reforma, y mantener un proceso de movilización ciudadana que vigile y acompañe, desde afuera, el proceso al interior de la constituyente. Adicionalmente, debemos establecer canales eficientes de comunicación, no sólo con aquellos ciudadanos que se identifiquen con propuestas provenientes de la izquierda, sino con otros sectores sociales. De este modo, podremos construir espacios de diálogo que expliquen y sustenten las propuestas de la tendencia.

Se trata, entonces, de sustentar un proceso participativo que involucre a la ciudadanía en la discusión constituyente. Para levantar una discusión de esas características, la unidad es fundamental: el momento exige la convergencia de un sinnúmero de esfuerzos y de energía social para que la asamblea constituyente sea en realidad un instrumento político de cambio. Si bien la izquierda, históricamente, no ha logrado forjar una unidad electoral que aglutine a toda la tendencia, al parecer por lo menos podrá converger en algunas tesis a ser impulsadas más allá de quiénes resulten favorecidos en las urnas por uno u otro movimiento. En ese sentido, Alternativa Democrática ha avanzado en construir este espacio de encuentro con otras fuerzas de la tendencia.

Ahora bien, el segundo punto sobre el que debemos reflexionar se refiere a la elección de asambleístas. El nuevo proceso electoral es distinto al que se realizó el pasado 15 de abril. Por un lado, en la consulta popular se le preguntó al pueblo ecuatoriano si quería o no que se instale una asamblea constituyente y si aprobaba las reglas de su convocatoria y funcionamiento. En esa elección, las maquinarias de los partidos no trabajaron con toda su capacidad pues las dirigencias partidarias estaban conscientes del amplio respaldo del 'sí' entre la población. Con la excepción de la Democracia Cristiana, los demás partidos se cuidaron de actuar

abiertamente en contra de la asamblea, pues hacerlo hubiera implicado problemas futuros en el proceso electoral para elegir asambleístas.

Sin embargo, en la elección que ya tenemos por delante, las maquinarias electorales sin duda desplegarán todas sus capacidades. A ello debemos agregar un elemento importante: ya que el Estado financiará la publicidad electoral de los candidatos en los medios masivos, la campaña va a ser emprendida por estructuras organizativas. ¿Quiénes tienen capacidad para sostener un proceso de esas características? Pues aquellos actores que recientemente construyeron su maquinaria electoral en la última elección legislativa y presidencial. En ese sentido, sería un error no reconocer la importancia del movimiento político que llevó al poder a Rafael Correa. Alianza País es un actor fundamental para viabilizar la presencia política en la asamblea de actores de izquierda diferenciados de los partidos tradicionales.

Cabe enfatizar que es fundamental generar una fuerza política con capacidad de sostener las propuestas dentro de la asamblea y que pueda garantizar, después de ella, la vigencia de la constitución en el tiempo. En otros términos, la constituyente también debe servir para construir un actor político que defienda el acuerdo constitucional (algo que nunca ha sucedido en estos últimos 25 años).

Se debe señalar que el discurso del cambio no ha sido monopolio del gobierno ni del presidente Correa. Sin embargo, con el antecedente de su liderazgo en campaña, y actuando ya como un actor real de poder, el nuevo gobierno ha impulsado las condiciones para superar la férrea oposición del establecimiento más conservador y hacer realidad el instrumento político del cambio (la asamblea constituyente). Desde el pragmatismo, la comprensión de ese fenómeno ha hecho que varias fuerzas políticas analicen la posibilidad de conformar una

alianza con miras al proceso electoral constituyente. Ello permitiría viabilizar el impulso de una propuesta de izquierda profundamente respetuosa de la democracia y que garantice una participación real en la constituyente.

Desde la perspectiva de Alternativa Democrática, estos son los temas fundamentales que sustentan la necesidad de una alianza. Como organización política contamos con propuestas y objetivos ha ser impulsados dentro de la asamblea (en su momento, estos puntos ya se presentaron ante la comisión del Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas). Alrededor de esas tesis, podemos construir acuerdos con otras organizaciones de la tendencia con el fin de impulsar una propuesta común en la constituyente que, además, se articule con un fuerte proceso de participación ciudadana. En este marco, las siguientes organizaciones políticas firmamos un acuerdo político: Alianza País (Patria Altiva y Soberana - PAÍS-, Acción Democrática Nacional -ADN-, Iniciativa Ciudadana y Movimiento Ciudadano por la Nueva Democracia), Ciudadanos Nuevo País y Alternativa Democrática.

Nuestro objetivo es unir esfuerzos individuales y colectivos para avanzar en la construcción de una democracia participativa, capaz de transformar radicalmente las actuales condiciones de inequidad e injusticia. La iniciativa de crear este 'Acuerdo País' nos permite avanzar en la construcción de un actor político que actúe con fuerza y decisión a partir de algunas tesis compartidas. En términos generales, el proceso de cambio que defendemos pasa por la creación de las condiciones necesarias para el bienestar de todos y todas, por la recuperación de lo público, y por la democratización del Estado y de la sociedad. Estas tesis serán impulsadas democráticamente dentro de un amplio debate nacional, con miras a construir un nuevo pacto social que refleje un país soberano, justo y solidario.

\* Miembro de Alternativa Democrática

# 9 Reflexiones sobre la izquierda latinoamericana actual

Julio Echeverría\*

1

Algunas interpretaciones aparecen como necesarias al tratar de discernir el fenómeno de la reemergencia de la izquierda en América Latina. El fracaso de los modelos de desarrollo del capitalismo latinoamericano, tanto en su versión neokeynesiana como en su versión neoliberal, incide en la conformación de un cuerpo social abigarrado, multiforme y altamente politizado pero que no cristaliza en una configuración relativamente uniforme (como fue la clase obrera tradicional, referente de las acciones teóricas y prácticas de la izquierda histórica). La inexistente iniciativa capitalista latinoamericana en un contexto de alta y dinámica integración global, deja nuevamente a la región en una condición subordinada y dependiente frente a los procesos de integración. Es en este contexto que emerge el protagonismo de la izquierda latinoamericana. Este contexto, a su vez, está marcado por un fuerte recambio de las élites al poder y por el ingreso en la arena política de nuevos actores que pre-

sentan una estructuración social marcadamente diferenciada. Esto último se expresa en el carácter no homogéneo de la composición ideológica y política de las izquierdas latinoamericanas. En efecto, éstas van desde posturas de corte etnicista de rai-gambre milenarista, como en el caso boliviano, a derivaciones nacional-populares como el neo-peronismo de Kirchner; desde posturas jacobinas de corte populista, como las lideradas por Chávez en Venezuela, a posturas tecnocrático-populistas como las de Correa en Ecuador, o a definiciones más claramente tecnocráticas pero con proyecciones de inclusión social, como en el caso de Lula en Brasil o Bachelet en Chile. La diferenciación entre izquierda y derecha, que parecía eclipsarse a nivel global durante los años ochenta, ahora parece recobrar nuevos bríos. Esta distinción que empezaba a perder sus perfiles de repente recupera su sentido, y lo hace en el contexto latinoamericano. ¿Cuáles son los rasgos que definen a la izquierda latinoamericana en el momento actual? ¿Qué significa ser

2

de izquierda en este nuevo contexto?

El fracaso de las dos estrategias adoptadas por el capitalismo contemporáneo, tanto la iniciativa neokeynesiana como la neoliberal, aparecen como el trasfondo de la reaparición de la izquierda luego de su virtual silencio durante los años ochenta y noventa. Ya entrados los años ochenta, el impulso

de las políticas expansivas destinado a integrar en los procesos de gestión a la contraparte contestataria mediante un abierto protagonismo de la política social y a través de reconversiones productivas que potenciaran los mercados internos, había fracasado. La crisis fiscal y de endeudamiento externo de las economías latinoamericanas evidenció este fracaso.

La iniciativa neoliberal, por su parte, apuntó a corregir la deriva socializante del capitalismo regulado. Inauguró así una línea de políticas restrictivas que apuntaban a regresar a un modelo de concentración excluyente y de radical innovación tecnológica, cuya variable clave era la reducción de costos en el proceso productivo. El reformismo capitalista fracasó, no tanto como resultado de las fuerzas que lo impugnaron, sino por la incapacidad de las clases dirigentes que intentaron llevarlo a cabo. La retirada estratégica de la iniciativa del capitalismo reformista, fenómeno que es reconocible a nivel global, se activa mediante la iniciativa neoliberal, que aparece como un regreso neoconservador a la lógica absolutista del dominio. En América Latina, los logros del

reformismo capitalista aparecen como pálidos reflejos de las conquistas históricas que alcanzaron los 'Estados de Bienestar' en Europa. Por ello, el fracaso del neoliberalismo es doblemente aparatoso: el desmontaje de las tibias políticas expansivas e inclusivas desatan procesos de movilización de nuevas fuerzas sociales y de actores que emergen en una lógica de fuerte politización, mientras la región termina el milenio con los más altos índices de inequidad a nivel global. El regreso del protagonismo de la izquierda en la región aparece entonces como resultado, tanto de las malas maniobras capitalistas, como de la irrupción de fuerzas y actores sociales que emergen como efectos de movilización desatados por el mismo capitalismo.

3

Si bien el panorama de las izquierdas es fuertemente diferenciado, el debate actual tiende a reducir esa diferenciación en dos grandes agregaciones: el polo populista o el polo tecnocrático. Ambas tendencias están presentes en los distintos casos latinoamericanos, aunque su énfasis es distinto en cada realidad nacional. En el primer caso, el referente parece ser la izquierda de Chávez, y en el segundo, la izquierda chilena de Lagos y Bachelet. Veamos ahora los casos que tienden más hacia el populismo. Las cartas de presentación de la autodenominada 'nueva izquierda latinoamericana' impulsora del 'socialismo del siglo XXI', son las mismas que en los años sesenta presentara el movimiento guerrillero de Fidel Castro al asaltar el cuartel Moncada. Los exponentes de esta 'nueva izquierda' se remiten a la figura de Castro, la cual funciona como ícono integrador que compacta adhesiones. Especialmente el coronel Hugo Chávez, se atribuye el rol de continuador del mito revolucionario. Solamente que en su caso no fue necesaria ni la marcha por la Sierra Maestra, ni el asalto al cuartel Moncada. Fue sufi-

ciente un 'pequeño empujón' a la maltrecha institucionalidad democrática venezolana, ocupada por viejas oligarquías 'remozadas', que fungieron de fuerzas modernizadoras pero que no eran sino expresiones maquilladas del *ancien régime*. Con su coreografía de cantos a la patria, de colores encendidos y de banderas, Chávez aparece como el restaurador del mito revolucionario en la lucha antioligárquica. Pero lo que recupera no es precisamente la tradición de la izquierda, sino la de las luchas del liberalismo revolucionario. No casualmente la reconstrucción del mito realizada por Chávez es la del bolivarianismo. De modo similar, Rafael Correa y Evo Morales recurren, respectivamente, al alfarismo y al milenarismo étnico. Y si de mitos se trata, la otra mitología a la que acude esta corriente es la de la convocatoria popular. La 'ficción del pueblo' funciona aquí como mecanismo de compactación y neutralización política de la diversidad constitutiva de la composición social que tiende a ser cada vez más diferenciada. Quien compacta esta diversidad es el líder carismático. En esta construcción, el 'pueblo' aparece como cargado de 'virtudes morales

\* Presidente Fundación Diagonal, profesor-investigador de la Universidad Central del Ecuador

puras y simples', y dotado de un 'saber o razón última' que está más allá de la artificialidad propia de la lógica conceptual o intelectualista de la 'política formal'. Se apela, así, a una razón intuitiva que deriva en acción emocional, en adscripción incondicional a un líder que encarna las virtudes del 'pueblo'. Con esta construcción de universalidad se substituye la elaboración programática y deliberativa por mecanismos afectivos de adscripción emotiva de las masas con el líder. Tanto Chávez como Correa, y en alguna medida Morales, han recreado esta construcción semántica para arremeter contra la lógica de la representación, y a través de ésta contra la lógica

## 4

La izquierda tuvo su filiación en el liberalismo, de allí que esta operación de recuperación de íconos revolucionarios liberales no sea del todo descabellada. En realidad, la izquierda antes de ser marxista fue liberal y su origen es jacobino. Quienes se sentaron a la izquierda en la Asamblea el 28 de agosto de 1789, fueron aquellos que se opusieron a la permanencia del veto real, mientras quienes lo defendían ocuparon la parte derecha de la sala. Una casualidad momentánea en la historia pero que luego se cargará de significaciones profundas: la izquierda como espacio de movimiento, comprometida con el cambio y la transformación; la derecha, como espacio del *status quo* y del orden. Así comienza a delinearse un dualismo que tiene raíces ideológicas profundas y, en muchos casos, derivaciones de carácter religioso. Si bien la izquierda se presenta como defensora del cambio y del movimiento, su estructura ideológica permanece conservadora. La izquierda se vuelve defensora de la idea de un 'orden natural' que debe ser preservado, de una 'razón natural' que debe ser emancipada pero que está allí en la profundidad de la consciencia subjetiva. La idea del orden natural y del bien como sustancia constitutiva

deliberativa de construcción de decisiones. Apelan a la política como 'acto demiúrgico', como trasgresión de la que emerge un nuevo orden sin que éste haya sido prefigurado por ninguna razón programática. La deliberación tiende a ser substituida por la movilización permanente y por el uso *in extremis* del expediente electoral y plebiscitario. Tal deriva neopopulista apela a símbolos movilizadores con capacidad de integrar una multiplicidad de actores, demandas e identidades. Los símbolos patrios substituyen a la lógica selectiva propia de la representación por otra de tipo agregativo: la adscripción por la fe substituye a la deliberación.

de la vida social aparece como el paradigma central de la izquierda. De aquí emerge su programa político de rescate de esa naturalidad social alienada o desnaturalizada por la modernidad capitalista. Una formulación que tendrá sus consecuencias políticas en la construcción del concepto de pueblo como realidad indiferenciada, y en la idea de la autorrealización de la sociedad, de su autoexpresión. De allí el énfasis en el concepto de democracia directa: el poder debe regresar al pueblo sin cortapisas, sin artificios, sin mediaciones. La izquierda, desde sus orígenes, se compromete más con la lógica de movimiento y de oposición que con la del orden y del gobierno. Pero cuando, gracias a la fuerza de impacto de su ideología, logra asaltar los cuarteles del poder, termina entrampándose en la lógica del gobierno. Es aquí donde aparece su déficit de democracia. El gobierno es consubstancial con la existencia de diferentes intereses y proyecciones de valor. Gobernar es arreglar discordias y conflictos. Si se parte de la idea de que esas discordias y conflictos no existen 'por naturaleza', lo que queda para el gobierno es su eliminación, su extirpación como 'mal', su no reconocimiento. Si no se asume críticamente esta premisa, cuando la izquierda llega al

## 5

poder, su deriva es la dictadura y el totalitarismo.

Ya conocemos la historia de la izquierda hasta la caída del muro de Berlín. Su acumulación de poder para asaltar al poder cristalizó en poder inexpugnable, en totalitarismo, en absolutismo. En este complicado acercamiento a la lógica del poder, la recepción de la tradición liberal en la izquierda es parcial y limitada. Recupera del liberalismo su lado bueno', el de la ideología del no-poder bajo la inspiración clásica de la 'buena política': aquella que opone una naturaleza humana bondadosa al poder maligno y malvado. La utopía del no-poder aparece como radicalización del estado mínimo liberal, una construcción ideológica altamente movilizada. Solamente que de ideología que permite el acceso al poder, se convierte, ya en el poder, justamente en lo opuesto que quiere lograr. Una aproximación más adecuada de la izquierda a la tradición liberal le hubiera permitido zanjar sus diferencias de manera más productiva y reconocer en la tradición liberal, no solamente su expresión jacobina, sino también su matriz absolutista. Sobre el gran laboratorio de la política que fue la construcción del Estado absoluto y de sus conceptos de soberanía y legitimidad, más tarde, en un colosal salto lógico e histórico, aparece el iluminismo con sus derechos fundamentales. El absolutismo aporta a la construcción de la política moderna con el concepto de Estado como procesador de orden, como máquina productora de gestión política. Los derechos fundamentales que inspiran al iluminismo sólo pueden entenderse como emergencia polémica frente al absolutismo, como re-configuración de la lógica de la gestión del poder desde la perspectiva de los derechos ciudadanos. Si del liberalismo se rescata sólo su lógica jacobina, no se entiende el porqué de los derechos ciudadanos y se los tiende a ver como

'ficciones ideológicas' que esconden la verdadera estructura indiferenciada de la realidad social. La izquierda, al no reconocer esta vinculación entre iluminismo y absolutismo que está en el origen de la tradición liberal y moderna, no concibe a los derechos fundamentales como estructuras inamovibles de procesamiento del poder político. Es el iluminismo como expresión de la 'voluntad popular' el que hereda y transforma la máquina de gestión del poder: el poder no se elimina sino que se democratiza. Si no se reconoce esta estructura de diferenciación constitutiva del poder por la cual el Estado es necesario, así como son necesarios sus conceptos de legitimidad y de soberanía entendidos en los términos de una nueva socialidad emergente (o sea, declinados o 'filtrados' por la lógica de los derechos fundamentales), la izquierda se queda en la exclusiva lógica de la exclusión jacobina de las diferencias. Aquí radican los límites de la ideología de esta versión de la izquierda: no reconocer la densidad de la lógica del poder, su necesidad constitutiva articulada en normas, procedimientos y regulaciones, en burocracias y administraciones, en derechos individuales y colectivos. El no reconocer esta densidad del poder le impide controlarlo o neutralizarlo democráticamente. Y al no hacerlo, se vuelve su ejecutor y su víctima. Una nueva izquierda solamente puede aparecer cuando la relación con el liberalismo se zanje reconociendo la integralidad de su construcción política. Cuando se vea en esta construcción una evolución radical con respecto a las derivaciones teológicas y carismáticas de la legitimación del poder. Cuando se asuma, en serio, la construcción de la soberanía popular como estructura diferenciada articulada por los derechos ciudadanos. ¿Está el 'socialismo del siglo XXI' equipado teórica y políticamente para aceptar este

## 6

desafío?

Adecuadamente advierte M. Tronti: “La izquierda nace liberal y progresista, y deviene radical y democrática. En ese recorrido encuentra al movimiento obrero, a su historia, a su teoría”. ¿En qué medida la teoría se vuelve práctica, se convierte en regimentación política efectiva? Este es el salto aún no realizado por las izquierdas, y frente al cual el ‘socialismo del siglo XXI’ aparece como una pálida parodia, como repetición de la orientación jacobina y su candoroso enfrentamiento al poder. ¿Podemos reconocer en la izquierda latinoamericana el intento por recorrer este camino más complejo de elaboración y conformación política? Seguramente que sí. Y la reflexión nos conduce al proceso chileno. Fue en el Chile de la Unidad Popular donde se jugó el destino de la izquierda moderna. Allí, un bloque de partidos y organizaciones, desde una posición de clase obrera, experimentó ‘el camino democrático de acceso al poder’. Algo que parecería caracterizar actualmente a toda la izquierda del continente desde Chávez a Lula, desde Correa a Bachelet. Desde Chile en el setenta para acá, la izquierda abandonó el camino insurreccional de acceso al poder, a pesar de que el referente, en muchos casos, siga siendo la Cuba revolucionaria de Fidel Castro. No solamente que la izquierda ha accedido al poder utilizando la institucionalidad del sufragio universal, sino algo más: ahora impulsa las transformaciones desde el campo de la institucionalidad y del constitucionalismo, instancias antes desvalorizadas como meras superestructuras, o ‘mistificaciones propias de la institucionalidad burguesa’. La ‘nueva izquierda’ ha modificado la ruta de la transformación. Ahora las instituciones y el constitucionalismo son la vía y el camino del cambio, en alternativa al movimiento insurreccional. Sin embargo, la pregunta emerge: ¿ha recuperado realmente la

izquierda el constitucionalismo moderno, o esta operación consiste en su uso instrumental para luego de alcanzado el poder político, construir su tradicional concentración absoluta de poder, dejando en segundo plano un aspecto consustancial al constitucionalismo como es la garantía de los derechos fundamentales y la división y autonomía de poderes? La experiencia del socialismo chileno es aleccionadora no solamente porque demostró que la izquierda podía acceder al poder por medios pacíficos y mediante la institucionalidad de las elecciones libres, sino también porque recuperó la figura de Antonio Gramsci para América Latina. La lógica de gobierno, si quiere ser sostenible en el tiempo, debe sustentarse sobre la hegemonía entendida como construcción intelectual y moral. La transformación histórica liderada por la izquierda va más allá del acceso al poder político. Su verdadera complejidad consiste en la lógica de gobierno de una realidad social y económica diferenciada (diferenciación que caracteriza a las mismas fuerzas comprometidas con la transformación). La emergencia del poder absoluto de Pinochet se explica, más allá de la vocación totalitaria de las fuerzas armadas, por la incapacidad de gobierno que demostró el socialismo de Allende para conducir el proceso de transformaciones. Una incapacidad de gobierno y de hegemonía tanto en el propio campo o bloque de las fuerzas de izquierda como frente a otras fuerzas externas a ese campo, pero igualmente comprometidas con la transformación social y política. La experiencia del fracaso del socialismo chileno desencadenó efectos decisivos en otras latitudes y en otras izquierdas a nivel global. Luego de examinar la derrota chilena, el ‘compromiso histórico’ italiano, y el ‘eurocomunismo’ que fue su derivación, descubrieron la importancia de la lógica de gobierno como construcción plural comandada por la izquierda. Una

complejidad que no pudo ser adecuadamente canalizada por estas fuerzas y que estalló en pedazos justamente allí donde parecía cuajar. El secuestro de Moro por parte de las Brigadas Rojas en 1978, estuvo dirigido justamente a boicotear la línea gramsciana de la hegemonía del Partido Comunista sobre las fuerzas opuestas aliadas de la Democracia Cristiana. Su réplica en la política de Gorbachov en una reali-

La historia de la experiencia chilena y de su derivación europea es una clave importante de acceso a la comprensión de la reconfiguración de los perfiles ideológicos y políticos de la nueva izquierda latinoamericana. Lo que no advirtieron Allende y sus fuerzas aliadas, y tampoco el ‘eurocomunismo’, fue la radicalidad de la reconversión capitalista que se hallaba en curso a nivel global. En ambos casos se trató, más que de un programa de enfrentamiento a esta iniciativa del capital, de una ligera intuición no suficientemente reflexionada. La iniciativa capitalista no solamente estaba dirigida a debilitar la composición política de una clase obrera fuertemente politizada a través de una línea de flexibilización productiva radical. Tal iniciativa apuntaba, más allá, hacia una reducción de costos organizacionales en los mismos procesos productivos que permitiera a las economías occidentales ingresar en un nuevo ciclo de acumulación y enfrentar con alguna ventaja la emergencia de nuevas economías en expansión. Estas últimas crecían, justamente, a partir de sus bajos costos organizacionales y en particular de su fuerza laboral. Las innovaciones tecnológicas en la comunicación y la información permitían vincular de manera más dinámica procesos productivos y lógicas financieras. La innovación tecnológica no fue solamente de máquinas, fue también (y fundamentalmente) de procesos. La producción industrial ingresó en una línea de reconversión producti-

## 7

dad ya conformada por el poder soviético, donde aparentemente no existía contraparte organizada a ese poder con la cual conducir el proceso de democratización, condujo al virtual desmantelamiento del socialismo. A partir de este punto, el paso hacia el desmoronamiento de toda la constelación de países adherentes al bloque soviético y a la caída del muro de Berlín será uno solo.

va y organizacional radical: descentramiento de procesos productivos, tercerización y flexibilización en las fases del diseño y de la elaboración del producto. Tal estrategia de integración productiva a nivel global fue comandada por el capital financiero, en un contexto de efectiva dispersión del control sobre los procesos productivos locales. La época del dualismo clasista obrero-capital estaba siendo superada por la reestructuración capitalista, impulsada por la misma configuración política y por la fuerza de impacto de las organizaciones obreras. Las figuras del conflicto habían ingresado en una nueva fase de conformación y articulación. El mundo de las diferencias se instalaba como nueva estructura de la vida social, y la creciente integración comunicativa del mundo global vinculaba a culturas y sociedades que antes habían permanecido incomunicadas. La lógica del partido único dejaba de ser consistente con esta nueva estructura de la composición social y de los enfrentamientos políticos. La diferenciación se instalaba en el mismo campo de las fuerzas de izquierda por lo que su reducción a una sola versión del enfrentamiento resultaba totalitaria y excluyente, o explotaba en conflictos que anulaban cualquier capacidad de impacto. Esto sucedió en el Chile de Allende. Los conflictos de la izquierda radical con el mismo gobierno debilitaron su capacidad de control del proceso y generaron las condiciones para la iniciativa autoritaria de Pinochet. En Italia, al secuestrar y

eliminar a Aldo Moro, las Brigadas Rojas acabaron con la estrategia de control y de gobierno concertado con la Democracia Cristiana (en la que se ponía a prueba la capacidad de hegemonía de las fuerzas de izquierda sobre sus contrapartes capitalistas). Lo

sucedido en la Unión Soviética, no fue sino el intento desesperado por adecuar la estructura política del régimen a las nuevas exigencias que provenían de la reestructuración tecnológica y política del capitalismo. Pero el régimen no estaba equipado ni teórica

ni políticamente para enfrentar este desafío.

El análisis del caso chileno adquiere connotaciones estratégicas importantes. No solamente puso sobre el tapete la posibilidad para la izquierda de utilizar el sufragio libre como mecanismo de acceso al poder. También descubrió la falta de preparación teórica de la izquierda para asumir la lógica de gobierno, más todavía en un contexto de creciente diversificación y complejización de la política a nivel global. El costo para la izquierda y para la sociedad chilena fue extremadamente alto, al punto que revertir la deriva totalitaria del régimen de Pinochet le implicaba recorrer el camino de las alianzas y de los acuerdos, ahora incluso con sus anteriores fuerzas opuestas. La concertación chilena es otro de los resultados del experimento histórico de la izquierda. Esta concertación supuso el reconocimiento práctico (ya no gracias a la fuerza de los conceptos, como hubiera sido deseable, sino a la luz de la tragedia histórica) de la necesidad de un gobierno que procese el cambio de manera plural y concertada. El desafío de la democratización en Chile obligaba a la izquierda a asumir en serio la lógica de gobierno. No sólo se trataba de derrocar al régimen autoritario únicamente desde el campo de las fuerzas de izquierda. Éstas no eran suficientes. Se trataba de articular un bloque más amplio de fuerzas sociales y políticas, y de reconocer en esas fuerzas intereses y proyecciones que no necesariamente coincidían con el programa de izquierda. La perspectiva estratégica debía modificarse. Ahora la izquierda descubría la importancia de los derechos ciudadanos y veía en ellos no solamente una plata-

## 8

forma para la 'acumulación de fuerzas' sino una base sustantiva para todo su bagaje programático. La izquierda de los derechos aparecía con igual fuerza que la izquierda de la lucha por el empleo, por la mejora del salario, por la distribución más equitativa del ingreso. Al descubrir la importancia de los derechos en la lucha contra el poder autoritario y totalitario, la izquierda latinoamericana recorría el camino de la democratización ya recorrido por el liberalismo revolucionario. La perspectiva programática se enriquecía: ahora eran los derechos más la equidad, los derechos más la producción socializada. ¿Cómo traducir los derechos en políticas públicas? La izquierda abandona su posición de subalternidad y asume la lógica de gobierno al tiempo que abandona su referencia unívoca a una base social restringida. El contexto de alta diferenciación social, amplía la base de conformación de los derechos. Éstos ya no son solamente políticos y civiles. Ahora son sociales y económicos, individuales y colectivos y el horizonte de la política tiene que ver con la capacidad de regular y gobernar su realización efectiva. El desafío que plantea la experiencia de la izquierda chilena es crucial para el conjunto de la izquierda latinoamericana. Su desafío sobrepasa el dilema entre populismo y tecnocracia y accede a un nivel de mayor densidad y proyección estratégica: o la izquierda permanece anclada a una lógica de liberalismo radical, o profundiza en la transformación social sin ceder en la política de derechos. Ello la obliga a reconocer el pluralismo y a abandonar su tradición exclusiva de representar a la clase obrera. La reestructuración capitalista ha

modificado el perfil y la agregación del 'sujeto colectivo'. La innovación tecnológica ha provocado la extensión y maduración de estamentos intermedios que se reproducen mediante lógicas de movilización cognitiva. Los flujos comunicativos refuerzan una hermenéutica social como actitud cada vez más generalizada. Las reestructuraciones capitalistas producen una dislocación más intensa de la composición social por lo que ya no es suficiente reducir la

cuerpo social.

La izquierda latinoamericana presenta un cuadro de diferenciación en su conformación ideológica y política. Su protagonismo actual obedece más a los fracasos de la iniciativa capitalista de modernización que a una deliberada operación de construcción política y programática. La modernización en América Latina fue más una operación de élites separadas del cuerpo social que el resultado de una clara iniciativa reformista del capital. La derecha no supo reconocer y hacer suya la estrategia reformista de la socialización de la producción, lo que explica los altos índices de inequidad distributiva y las condiciones de extrema pobreza y de vulnerabilidad por las que atraviesan grandes segmentos de la población latinoamericana. Condiciones estructurales estridentes en materia de infraestructura básica, de inequidades, de ausencia de desarrollo institucional e integración regional, caracterizan a la realidad política latinoamericana. El neoliberalismo ha fracasado en América Latina porque no ha tenido como referente ninguna iniciativa reformista previa del capital. Estas dificultades de aclimatación del neoliberalismo han significado el desmontaje de las incipientes instituciones liberales y la recuperación de las viejas instituciones oligárquicas, con sus lógicas discursivas y con sus pragmáticas premodernas. Lógicas caudillistas, rasgos clientelares o populistas, hacen parte de las estructuras

política y la organización a una sola de estas figuras diferenciadas. La lógica de partido único ya no es consistente con este cuadro de alta diferenciación. La complejidad y la movilidad de las fuerzas no resisten su reducción a la rígida voluntad de simplificación de ningún jefe carismático. La construcción de poder deberá ser siempre plural y la reproducción de este poder estará en directa relación con la ampliación y potenciación de esta diferenciación del

## 9

semánticas que predefinen las lógicas del discurso político, y componen las prácticas de actores y gobiernos que se remiten a la carta de identidad de la izquierda. Ésta difícilmente puede inmunizarse frente a la preeminencia de estas lógicas políticas. Las 'izquierdas latinoamericanas del siglo XXI' presentan una configuración diversificada que es congruente con las contradicciones y reconversiones productivas del capitalismo global. Más allá de su retórica discursiva, la 'izquierda jacobina bolivariana' (encabezada por Chávez y replicada, en distinta medida, por Correa y Morales), permanece anclada en una figura obsoleta del capital, pero vigente y dominante en la actual geopolítica global: un modelo productivo y tecnológico que favorece formas predatorias y rentistas consubstanciales tanto con la vigencia de políticas pragmáticas premodernas, como con la sobreexplotación de los recursos naturales del planeta. La transitoria bonanza económica generada por los altos precios del petróleo tiende a reposicionar a la economía en lógicas productivas que parecían ya superadas históricamente. Su lógica productiva extractiva de materias primas presiona hacia la re-primarización del conjunto de la economía, un modelo que contrae y reduce en una dirección unívoca la composición tecnológica y organizacional del proceso económico y que puede sustentar un modelo político de concentración y centralización de poder piramidal y autoritario.

Esta nueva acumulación originaria de capital tiene importantes consecuencias para la integración y el desarrollo regional latinoamericano en un contexto global altamente competitivo. La otra izquierda, la de Lula y la de Lagos y Bachelet, expresan con más claridad el proceso evolutivo de la izquierda histórica latinoamericana. Sus experiencias de salida de regímenes autoritarios definieron un perfil más abierto a construcciones plurales y diversificadas en su articulación política y en la maduración de su construcción programática. La necesaria conformación de alianzas en el proceso de redemocratización, los condujo a posturas de apertura con fuerzas comprometidas con el desarrollo del capital y del mercado, lo que los ubica en una línea de corte reformista. Por sus propias características 'no petroleras', sus economías se vieron en la necesidad de promover articulaciones productivas diversificadas en su composición tecnológica y abiertas a lógicas globales y a mercados de mayor complejidad en su composición tecnológica y política. ¿Puede la política de las izquierdas reducir su proyección a una sola de estas figuras diferenciadas, o la pluralidad de su composición puede de alguna manera ser recompuesta como estrategia regional de mayor impacto en las complejas lógicas globales? Una concepción lineal y progresiva de la política puede explicar, pero no justificar, el 'retraso' de los contenidos del enfrentamiento político y la misma calidad de la política de muchos sectores de la izquierda latinoamericana. Así, el programa de la izquierda podría concebirse como la realización de las tareas no cumplidas por la iniciativa capitalista. Pero ello significaría caer nuevamente en la trampa de recuperar el fatalismo de las fases ineluctables del desarrollo. Por esta vía, la izquierda que realice esas

tareas no cumplidas, y que 'pacte con la realidad' para realizar su programa estratégico, se volverá populista, acudirá a expedientes clientelares, o re-legitimará las formas caudillistas 'propias de la cultura política latinoamericana'. El desafío para las izquierdas consiste en realizar una política desde las exigencias más avanzadas que impone la complejidad global actual, y resolver desde allí los 'retrasos estructurales' que presenta la realidad del desarrollo y las mismas lógicas y estructuras semánticas del enfrentamiento político. La izquierda no puede anclarse en una comprensión retrasada del enfrentamiento político que no reconozca la existencia de complejas lógicas de mercado globales en las cuales está inserta la realidad latinoamericana. Su tarea no puede consistir en regresar a posturas ortodoxas y cuasi religiosas de rescate de una naturalidad social corrompida por las lógicas del capital. La diferenciación social es constitutiva de sociedad y esa dimensión no puede ser concebida como disfunción o como decadencia respecto de un origen incontaminado. La realidad actual es la de la contaminación de culturas y de referentes de valor. La iniciativa desde la izquierda deberá consistir en comprometerse con la producción de nuevos valores de convivencia. No hacerlo podría significar la reedición o reconstrucción de una vieja imagen del poder nuevamente absoluto, centralizador y excluyente. La política ahora es cosmopolita, inserta en complejas lógicas de mercado, comprometida con la multiculturalidad de la construcción de la sociedad, inscrita en la lógica de una hermenéutica generalizada y es en estas condiciones que debe demostrar su capacidad de gobierno. El compromiso con los derechos y con su defensa a ultranza puede ser la nueva carta de presentación de la izquierda.

## 'Posneoliberalismo' y 'neodesarrollismo': ¿Las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana?

franklin ramírez gallegos\*

Aunque el *posneoliberalismo* no condensa todo el ideario que las izquierdas latinoamericanas han venido construyendo a lo largo del último cuarto de siglo, sí se sitúa en el corazón de sus programas políticos, de sus dilemas estratégicos y de los conflictos políticos internos suscitados cuando muchas de sus fuerzas han llegado al poder. Hablar de los gaseosos contornos del ciclo *posneoliberal* es, entonces, un paso ineludible para entender las tensiones que enfrentan los gobiernos progresistas de la región entre el sostenimiento de las perspectivas ideológicas que les dotan de una específica identidad política y los complejos escenarios políticos en que se desenvuelven.

La intensa crítica de los movimientos sociales y de los partidos situados más a la izquierda del arco político brasileño al poderoso gobierno de Lula da Silva por el giro bastante moderado de su agenda de política económica, no sólo evidencia las fuertes contradicciones que marcan el accionar político y gubernamental de las fuerzas que aún se reconocen como parte de la tendencia sino, además, las sólidas herencias y anclajes, institucionales y políticos, con

que cuenta el campo neoconservador.<sup>1</sup> Como ha ocurrido en Brasil, la capacidad de generación de respuestas alternativas desde las izquierdas surge a partir de los más o menos estrechos márgenes que deja el imperativo de lealtad a los equilibrios fiscales.

Es así que los nuevos gobiernos se han presentado mucho más pragmáticos de lo que sus electores esperaban. Sus agendas de gobierno no excluyen (salvo, tal vez, en el caso venezolano, en gran medida debido a los altos precios de su petróleo) la necesidad de preservar un control prudente del gasto fiscal y de evitar medidas que estimulen la inflación. Muchas de las expectativas de superación del neoliberalismo que se habían creado en los circuitos de izquierda en el momento de su ascenso al poder han sido, así, postergadas o frustradas. Sin embargo, el caso es que más allá de su voluntad política, los gobiernos de izquierda han debido enfrentar las herencias económicas y las sólidas resistencias políticas del neoliberalismo (fuga de capitales, amenazas bancarias, préstamos internacionales condicionados, etc.) sin contar, para ello, con una carta de navegación plenamente consolidada. La profundi-

\* Dr (c) Sociología Política, Universidad Paris VIII - Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Cabe matizar lo afirmado sobre la crítica desde la izquierda al gobierno de Lula. En su gran mayoría, las izquierdas apoyaron al candidato del Partido de los Trabajadores (PT) en el segundo turno de las elecciones presidenciales de octubre del 2006.

dad de dicho modelo y las sólidas coaliciones económicas transnacionales que lo sustentan, aparecen como grandes restricciones para viabilizar cambios profundos y viables en el corto y mediano plazo. El peso del servicio a la deuda externa (Brasil, Ecuador), la distorsión de intervenciones puramente rentistas (Venezuela), y la debilidad, ineficacia y corrupción de las agencias estatales (en casi todos los países)<sup>2</sup> constituyen, además, grandes restricciones para encaminar un programa de desarrollo efectivamente innovador.

Es evidente, entonces, que tal cosa como el *posneoliberalismo* (como lo remarca el término que sigue al prefijo *pos* en este neologismo) contendrá por algún tiempo más, y con intensidad diversa según los países, elementos del modelo neoliberal. Estos rezagos del pasado se verán adaptados y transformados por líneas heterodoxas de desarrollo económico. El grado de distanciamiento frente a la agenda neoliberal estará, así, atravesado por el nivel y el tipo de presencia estatal en la regulación económica, en la prioridad que se otorgue a la redistribución de la riqueza social, y por el lugar que se asigne a la participación política de las diversas organizaciones de la sociedad civil. En cualquier caso, para las izquierdas en el poder abrazar

el horizonte *posneoliberal* implica, no sólo la búsqueda de articulación democrática entre las políticas gubernamentales y la extensa (aunque difusa) voluntad social de ir más allá de la agenda del ‘consenso de Washington’<sup>3</sup>, sino también, y sobre todo, alterar las bases económicas e institucionales que, durante los noventa, permitieron la preponderancia de los mercados financieros sobre el sector productivo de las economías nacionales. Con ello, sería posible revertir la tendencia estructural de las políticas neoliberales a la intensa concentración de la riqueza, a la desigualdad social y a la exclusión socio-política de amplios sectores sociales.

Se podrá argumentar, no sin razón, que la constelación de ideas y políticas *posneoliberales* sitúan en segundo plano a los componentes directamente anti-capitalistas que, desde sus orígenes, las formaciones socialistas avanzaron en diversas partes del mundo.<sup>4</sup> Este argumento no constituye una crítica banal. Tampoco un sofisma anacrónico que reflejaría las nostalgias ideológicas de una izquierda que se rehúsa a ‘modernizarse’: existen múltiples evidencias empíricas sobre la incompatibilidad entre el ideario socialista (que, en síntesis, alude a los principios de igualdad radical, fraternidad o comuni-

Existen múltiples evidencias empíricas sobre la incompatibilidad del ideario socialista [...] y las bases motivacionales sobre las que opera el capitalismo. [...] La acción política de las izquierdas no puede, entonces, excluir de su horizonte crítico la tarea de perfilar un proyecto social que se acerque a la efectiva concreción de sus principios.

dad de comportamiento, autogobierno o libertad positiva, y auto-realización o libre desarrollo de las capacidades y talentos humanos) y las bases motivacionales sobre las que opera el capitalismo (fundamentalmente, anti-igualitarias y egoístas).<sup>5</sup> La acción política de las izquierdas no puede, entonces, excluir de su horizonte crítico la tarea de perfilar un proyecto social que se acerque a la efectiva concreción de sus principios. No obstante, dicho horizonte se construye desde *el presente*. Y en nuestro presente la superación del régimen de acumulación neoliberal (o post-fordista) del capitalismo aparece como parte de las trayectorias históricas accesibles y posibles, tanto desde el marco de las iniciativas de gobiernos y agentes políticos encaminados hacia tal propósito, como desde las mismas perspectivas de desarrollo de la sociedad capitalista.

Sin embargo, admitir que (todavía) no existe una ruta homogénea y/o un comprensivo modelo alternativo al postulado por el ‘consenso de Washington’, vuelve pertinente la sugerencia analítica de C. Rodríguez, P. Barret y D. Chavez (editores del libro *La nueva izquierda en América Latina*<sup>6</sup>): debemos preguntarnos por la orientación general de las políticas progresistas antes que por el destino al que conducirían. Tal interrogación extiende la mirada hacia un conjunto de políticas, programas y experimentos (ellos sí en pleno despliegue a nivel local y nacional en los gobiernos de las izquierdas) que abrirían el camino hacia algo diverso del neoliberalismo y que parecen converger con los valores que reconocen como suyos las fuerzas progresistas.

De entre esta plataforma de propuestas, es posible reconocer al menos cinco elementos, con niveles de estructuración y congruencia diferenciados según cada país, que bien podrían confluír a futuro gestando efectivamente un nuevo esquema de desarrollo social. Las teorías y modelos económicos no se cristalizan de un día para otro: el mismo neoliberalismo tomó más de tres décadas hasta tomar la forma de una agenda comprensiva hacia mediados de los años setenta.<sup>7</sup> A continuación, describo los elementos que son parte de la reconfiguración de la agenda pública de la región, en un orden de menor a mayor, de acuerdo a su peso en el presente para la construcción del escenario *posneoliberal*.<sup>8</sup>

*El fomento de una serie de experimentos de cooperación económica entre el sector público y el sector asociativo* (movimientos sociales, organizaciones locales) en procura de nuevas formas de gestión y control de las unidades productivas. Un ejemplo ilustrativo es el de las empresas ‘recuperadas’ por los trabajadores y movimientos piqueteros tras la masiva recesión argentina del 2001. A menudo también se menciona el caso de la Coordinadora por el Agua en Cochabamba y su experiencia de gestión comunitaria del agua. Aunque en la mayoría de casos los recursos bajo su control son muy exigüos y no parece que puedan tener un impacto económico-laboral relevante, estas experiencias anticipan un régimen de propiedad y de gestión mixto-cooperativo cuyo estímulo ya ha sido previsto, por ejemplo, en la Constitución y en los planes económicos venezolanos.

2 Sobre estos tres elementos ver F. Brisset Foucault et al., “Amérique Latine: les racines du tournant à gauche” *Revue Mouvements* 47/48 (2006): 5-12.

3 Desde fines de 1998, las encuestas de opinión registraron un marcado descenso de la confianza ciudadana en el mercado y una caída de la visión positiva de las privatizaciones en toda la región. Ver los datos del Latinobarómetro (1998) y L. Paramio, “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Nueva Sociedad* 205 (2006).

4 El vice-presidente boliviano ha mencionado que en Bolivia se buscará la formación de un “capitalismo andino”. Néstor Kirchner señaló, igualmente, que lo que el país busca es un “capitalismo serio”. Por último, la Constitución Bolivariana de Venezuela no se proclama anti-capitalista. Ver C. Garavito et al., *La nueva izquierda en América Latina* (Bogotá: Norma, 2005).

5 Sobre el lugar de los principios socialistas en el mundo contemporáneo ver F. Ovejero Lucas, *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo* (Barcelona: Tusquets, 2005). Sobre el problema de la incompatibilidad entre el capitalismo y el ideal de la buena vida en el socialismo ver R. Lane, *The Loss of Happiness in Market Democracies* (New Haven: Yale University Press, 2000).

6 C. Garavito et al., 2005. El libro analiza los casos de Brasil, Venezuela, Argentina, México, Bolivia, Ecuador, Colombia y Uruguay. Sintomáticamente, no toca el caso chileno.

7 R. Munck, “Neoliberalism, Necessitarianism, and Alternatives in Latin America. There is no Alternative (TINA)?” *Third World Quarterly* 3 (2003): 495-511.

8 Anticipé algunos de estos elementos en F. Ramírez Gallegos, “Mucho más que dos izquierdas” *Nueva Sociedad* 205 (2006).

La innovación y la ampliación de los mecanismos de democracia participativa apuntan a una efectiva inclusión de la voz pública en los procesos de toma de decisión, gestión pública y control social de los diversos planos de la institucionalidad estatal y del mismo sistema representativo. La experiencia paradigmática es la del presupuesto participativo de Porto Alegre. Cabe destacar que Brasil ha influido largamente en la progresiva extensión de tal dispositivo político a otras localidades y países de la región, así como en la experimentación con otras formas de articular la participación política directa y la deliberación pública en las instituciones más clásicas de la democracia representativa.

El énfasis de lo social en las políticas estatales. Por sus criterios de no condicionalidad de los derechos, de coherencia en la arquitectura de las intervenciones, de eficacia administrativa y de cobertura geográfica, los programas puestos en marcha por el gobierno de Brasil aparecen como los más promisorios.<sup>9</sup> También se destaca el énfasis de los gobiernos de Venezuela, Ecuador, y Bolivia en (re)colocar los temas de la salud y la educación como problemas que requieren respuestas universales y, asimismo, el que estos gobiernos otorguen una prioridad absoluta a la reorientación del gasto social hacia los sectores más pobres de sus países. La decisión inicial del presidente Kirchner de anteponer la agenda social al pago de la deuda a los acreedores internacionales y el eficiente esfuerzo del gobierno chileno por combatir la pobreza y reducir las desigualdades en su país, también son señales del *retorno de lo social al primer plano*. Aunque muchos críticos ven a

este conjunto de programas como una forma de 'clientelismo de izquierda' que no alcanza a revertir la gravedad de los problemas sociales, no cabe olvidar que se trata de un complejo proceso de reinversión de prioridades públicas y de reconstitución de unas competencias estatales que habían sido desconstituidas en los años noventa bajo la creencia de que toda política redistributiva afectaba a la inversión y al ahorro.

La búsqueda de una inserción regional soberana en el contexto global. Al respecto, cabe mencionar al menos cuatro elementos. Los nuevos gobiernos de izquierda, bajo el zigzagueante liderazgo de Brasil, primero, han avanzado iniciativas políticas en abierta contradicción con las influyentes instituciones financieras multilaterales y empresas transnacionales específicas. Segundo, han conducido una política exterior dinámica y multilateral que les ha permitido marcar distancia frente a algunas de las directrices hegemónicas de la política norteamericana en la región. Tercero, han elevado la prioridad de los procesos de integración regional e institucional (MERCOSUR, UNASUR, CAN, ALBA) con una agenda geopolítica que busca superar el carácter estrictamente comercial de los acuerdos previos. De ahí, por ejemplo, la decisión de lanzar un Banco del Sur para el financiamiento autónomo de iniciativas de desarrollo regional. Y cuarto, estos gobiernos han emprendido importantes proyectos de inversión conjunta en sectores económicos de alto impacto regional y nacional (gaseoductos, refinería, nuevas energías).

El arranque de una etapa de difuso y progresivo retorno neodesarrollista de la acción estatal. La recuperación de la inversión estatal en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos para el crecimiento, se articula con el intento de reestablecer las capacidades de redistribución social, regulación económica y planificación en y desde el Estado. Ello supone una ruptura cognitiva y política con los defensores del 'consenso de Washington'. Aún en los casos de mayor desconfianza frente al mercado, se trata sobre todo de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los mercados globales, los dictados de las instituciones multilaterales y el capital financiero, y de propiciar una redistribución más justa de las ganancias entre lo público y lo privado.

Al respecto, en una reciente entrevista, Luiz C. Bresser Pereira ha hablado del nuevo desarrollismo como un tercer discurso que no es ni el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis de los años ochenta, ni tampoco la ortodoxia neoliberal convencional.<sup>10</sup> Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal radica en que, desde la perspectiva neoliberal, el concepto de nación no existe mientras que para el nuevo desarrollismo el agente fundamental es la nación que usa su Estado para generar el desarrollo: "Para la ortodoxia convencional", apunta Bresser Pereira, "la globalización es una situación en la cual los Estados-nación perdieron relevancia, mientras que para el nuevo desarrollismo es la competencia generalizada entre los Estados-nación y, por lo tanto, un momento del capitalismo en el que los Estados-nación son más importantes que nunca". El Estado adquiriría, así, un rol estratégico en la

promoción de políticas comerciales diferenciadas y en el direccionamiento de la inversión financiera en función de las metas de desarrollo. Se trata de una salida efectiva del escuálido rol estatal que fijó la globalización neoliberal a lo largo de los últimos veinte años.

Por lo demás, según el mismo autor, el neo-desarrollismo en boga recuperaría y colocaría en primer plano: a) La necesidad de una estrategia nacional de desarrollo para la innovación productiva, y el empleo. b) La idea de que, históricamente, el financiamiento del desarrollo se ha hecho siempre en base a capitales nacionales y ahorro interno (y ya no, como plantea el discurso ortodoxo, a partir del ahorro externo y la transferencia de capitales de los países ricos). c) El convencimiento de que la estabilidad no debe implicar sólo estabilidad de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés moderado, de manera que se procuren niveles razonables de empleo (y no sólo la atracción de capitales). d) La necesidad de conservar el control fiscal (ello marca una gran diferencia frente al desarrollismo del ciclo 1950-1980) a fin de no quebrar al Estado, principal instrumento de desarrollo nacional. Sin embargo, sí se recurre al déficit público en momentos puntuales para estimular la demanda. e) El postulado de que, a nivel macroeconómico, se busca generar ahorro público y no superávit primario que sólo es, apunta Bresser Pereira, "una forma de esconder el pago de intereses a los rentistas"<sup>11</sup>.

Tanto la viabilidad de la constelación *posneoliberal* (amparada, por el momento, en el buen desempeño de las economías nacionales durante el último lustro y en los adecuados proyecciones para los

9 M. Saint-Upéry, *Le rêve de Bolívar. Le défi des gauches sud-américaines* (Paris: La découverte, 2007). Según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, el Brasil registra actualmente el menor índice de desigualdad social de los últimos treinta años. Entre los años 2001 y 2004, las diferencias de renta cayeron 4%. Es decir, la renta de la población pobre creció más rápidamente que la de los estratos más favorecidos. Ello se debería, básicamente, al fortalecimiento de la red de protección social (con los programas Bolsa Familia y *Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil*), a la expansión educacional y a la reducción de las diferencias salariales entre el interior y la capital de los estados.

10 Luiz C. Bresser Pereira (entrevista), "Hay espacio para un nuevo desarrollismo", *Página12*, Febrero 5 2007 <www.pagina12.com.ar>

11 Luiz C. Bresser Pereira, 2007.

años próximos<sup>12</sup>) como la posibilidad misma de que se profundice lo que ahora apenas aparece como esbozo de un esquema de desarrollo re-centrado en los Estados nacionales, reposará largamente en la consolidación de los procesos de integración regional en curso. Un posicionamiento menos subordinado en la economía global pasa por una triangulación entre Estados y regiones articuladas. Las inmensas asimetrías entre el hegemón subregional, Brasil, y el resto de economías (incluida la de Argentina) aparecen como uno de los grandes obstáculos del proceso.

Adicionalmente, cabe interrogar si la izquierda latinoamericana será capaz de introducir efectivamente la 'cuestión ecológica' en su agenda política.

Al respecto, las señales no son alentadoras. El momento neodesarrollista no oculta fácilmente su faz productivista-extractivista convencional. Otra interrogante se refiere a la excesiva confianza de la izquierda latinoamericana en el Estado. En medio de una crisis de representación política más o menos extendida, de la debilidad de las instituciones democráticas y del decisionismo presidencial, ¿se dificultará la construcción de esquemas innovadores de gobernanza y se impedirá la inclusión efectiva y empoderadora de la participación social en el proceso político, así como la articulación de un amplio bloque de poder que garantice el aporte autónomo de sus partes (movimientos sociales, organizaciones y partidos)?

## El desafío de la unidad

Juan Cuvi\*

Un ideario basado en la amplitud y una unidad sustentada en el respeto a las diferencias, pueden ser consideradas las piedras angulares sobre la que se erigió el Frente Amplio del Uruguay, allá por 1971, cuando el país empezaba a ser convulsionado por la guerra anti-subversiva y por las opciones políticas más represivas. ¿Pensaron los fundadores del Frente Amplio que con esos principios iban a definir, tres décadas después, una verdadera opción de cambio trazando un referente estratégico para proyectos similares en América Latina? A juzgar por lo que ocurrió años después, probablemente no. Entrampados entre la lógica de la lucha guerrillera y la dictadura militar, las opciones de una lucha democrática legal desde una perspectiva popular parecían condenadas a la intrascendencia. Considerado por la izquierda radical como un simple aditamento del proceso revolucionario, y visto con profunda desconfianza por la derecha que lo estigmatizaba como un parapeto legal de la subversión, el proyecto democrático del Frente Amplio agonizaba en medio de esta polarización política. Aparentemente, carecía de viabilidad histórica.

No obstante, tras la crudeza de las dictaduras instauradas en la mayoría de países latinoamericanos durante la década de los setenta, la perspectiva

de los proyectos más radicales fue profundamente alterada. La enorme importancia de la democracia como proyecto histórico volvió a situarse en el centro del debate. Con la excepción del Perú, donde el estalinismo de Sendero Luminoso sentó sus reales con inusitada fuerza, y de Colombia, donde el proyecto ortodoxo de las FARC se convirtió en un factor endémico de la política y la sociedad, en el resto del continente han irrumpido proyectos renovados de izquierda durante las dos últimas décadas. Es más, en la propia Colombia, y pese al monopolio de la oposición de izquierda que mantenían las organizaciones guerrilleras, el surgimiento del Polo Democrático ha demostrado la viabilidad de una propuesta alternativa amparada en una visión moderna de la política.

La propuesta original del Frente Amplio de Uruguay (que, según sus propios historiadores, no es más que la continuación de la experiencia de los Frentes Populares de las décadas de 1930 y 1940 del siglo pasado) fue favorablemente recogida por otros movimientos en América Latina. Hacia fines de los años setenta, en el Brasil se fundó el Partido de los Trabajadores (PT), a partir de la conjunción de organizaciones sindicales y movimientos sociales ubicados en el espectro de la centro-izquierda y la izquierda. Marxistas, ex guerrilleros, cristianos

12 CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2006).

\* Dirigente de Alfaro Vive Carajo

de base y sindicalistas terminaron apuntalando uno de los proyectos más interesantes y decisivos de la historia continental.

Al igual que sus predecesores uruguayos, que integraron en el Frente a sectores que iban desde la democracia cristiana hasta la izquierda leninista, un amplio abanico ideológico permitió al PT aglutinar suficiente fuerza social como para convertirse, en pocos años, en un actor determinante en

la política brasileña. Únicamente así fue posible forzar el final de la dictadura. Dos décadas de una oposición inteligente y constructiva y de un eficiente ejercicio de los poderes seccionales, permitieron al PT acceder al gobierno con un proyecto coherente, con un partido estructurado y con cuadros experimentados en la administración pública.

Chile, por su parte, no dejó de participar de esta tendencia. El final de la sangrienta dictadura de Pinochet en el país con mayor tradición institucional de América Latina, no pudo hallar mejor respuesta que un acuerdo entre los sectores de izquierda y centro-izquierda para retornar a la democracia y definir una estrategia de gobierno a largo plazo. Desde una perspectiva más radical no se puede negar que, en la práctica, la Concertación Democrática chilena, con todos sus límites, ha permitido que ocurra una inclinación progresiva hacia la izquierda en los distintos gobiernos que se han sucedido a partir de 1990. De Frei a Bachelet existe, a no dudarlo, un largo y significativo avance democrático.

### El respeto... pero en serio

En un momento en que la uniformidad ideológica era una constante inamovible entre las organiza-

En un momento en que la uniformidad ideológica era una constante inamovible entre las organizaciones de izquierda, la claridad con que el Frente Amplio estableció al pluralismo como uno de sus principios rectores resulta impresionante.

ciones de izquierda, la claridad con que el Frente Amplio estableció al pluralismo como uno de sus principios rectores resulta impresionante. A los grupos que lo conformaron no se les exigió más condiciones que el acatamiento de la declaración constitutiva, la adopción de las resoluciones colectivas y la solidaridad recíproca. Ni catecismos ni sumisiones dogmáticas. Hasta ahora, cada colectivo ha podido

mantener su autonomía con respecto a puntos como ideología, objetivos finales, estrategia, línea política, forma de organización y disciplina interna. La noción de fusión o absorción, a la que nos habían acostumbrado experiencias unitarias anteriores (y también posteriores), fue trocada por un acuerdo moderno basado en un profundo compromiso ético. La voluntad de construir pudo más que las diferencias, que los apetitos personales y que el inveterado canibalismo.

Pero el respeto a las diferencias no puede, por sí sólo, mantener la cohesión de un proyecto, salvo que se trate de una cofradía o hermandad basada en pactos de sangre o complicidades esotéricas. El objetivo catalizador para aglutinar bajo un mismo techo a una infinidad de proyectos y propuestas fue, y sigue siendo, un ideario que aspira a construir una sociedad justa, nacional y progresista. El elemento en común de este amplio ideario no es otro que alcanzar los cambios históricos que demanda la sociedad. En este punto, cabe reafirmar una vieja aspiración que, para los sectores que reivindican un discurso revolucionario, todavía resulta un franco sacrilegio: los proyectos de la nueva izquierda deben incluso proponerse, entre

otros objetivos, llevar a efecto las tareas históricas del liberalismo que las burguesías no pudieron, no supieron o no quisieron realizar.

Ahora bien, es indispensable que al respeto y la amplitud señalados se adose una irrestricta convicción democrática. Ni centralismo, ni verticalismo, ni unicidad de pensamiento. Un debate que se agote en los acuerdos mínimos, antes que en las descalificaciones y suspicacias mutuas, permite levantar una estrategia conjunta que haga realidad la idea de sinergia política. Sumar es la consigna. Más allá de que en el trayecto puedan ocurrir algunas fracturas o deserciones (como, por lo demás, le ha ocurrido lamentablemente al PT en Brasil), el balance final siempre resulta positivo.

### La vieja partera de la historia

Insinuar que en los casos analizados los antecedentes de violencia puedan constituir un factor desencadenante para el nacimiento de una nueva izquierda peca de una indolencia y hasta de una crueldad inaceptables. La democracia no debería tener un costo humanitario tan elevado. Generaciones enteras sacrificadas en manos de la represión o de la violencia antiliberal constituyen una quiebra cuya factura se presenta, tarde o temprano, a toda la sociedad.

El caso colombiano aparece, en este sentido, como paradigmático. El viejo dogma marxista que señala a la violencia como la 'partera de la historia' fue aplicado allí con la más absoluta fidelidad. El problema es que el parto ha sido tan prolongado y el esfuerzo tan agotador, que no sólo no se ha dado alumbramiento alguno, sino que la madre, es decir la sociedad colombiana, se desangra en medio de una atroz hemorragia social. La negociación de paz por parte de algunas organizaciones guerrilleras y la posterior conformación del Polo Democrático,

han sido, sin lugar a dudas, las medidas más acertadas de la izquierda colombiana en toda su historia. Pero ambas decisiones requirieron de algunos condicionantes fundamentales.

En primer lugar, fue necesario apostar por un proyecto democrático e incluyente que se contraponga a la lógica oligárquica y señorial del centenario bipartidismo liberal-conservador. La violencia, la exclusión y la inequidad del sistema debían ser enfrentadas con más y más democracia, no con proyectos autoritarios ni unilaterales. El Polo Democrático ha dado ejemplo de una amplitud y horizontalidad aparentemente imposibles de manejar desde una concepción tradicional de la organización política. La selección de representantes mediante elecciones abiertas, masivas y voluntarias, por ejemplo, es la demostración más contundente de la superación del viejo sectarismo de izquierda.

En segundo lugar, y como condición para viabilizar lo señalado en el párrafo anterior, fue necesario poner en práctica un proceso unitario cuya premisa es la tolerancia absoluta de las diferencias. La unidad más amplia sobre aspectos básicos era la única opción para una verdadera disputa de poder frente a la derecha, pero también para protegerse de la violencia política. En una nación cortés y refinada, donde el asesinato político es cosa corriente (tal como la describió Waldo Frank hace más de medio siglo, sin el menor ánimo de profetizar), la izquierda colombiana tuvo que unirse no sólo por estrategia política, sino también por supervivencia física.

### Entre la desconfianza y la debilidad

Explicar sólo desde el análisis político la crónica dificultad de la izquierda ecuatoriana para unirse resulta sumamente complicado. Tal vez habría que adentrarse en disciplinas como la antropología, la psicología social y hasta la geografía humana para

tratar de entender un fenómeno tan complejo como ridículo. El fraccionamiento de la tendencia ha alcanzado tales extremos que resulta casi imposible establecer una mínima clasificación de sus integrantes, sobre todo por la vertiginosa proliferación de grupos y colectivos, algunos de los cuales nacen con la misma rapidez con que desaparecen.

Si consideramos solamente a aquellas organizaciones que cuentan con identidad, una mínima estructura, cierta trayectoria, algo de presencia mediática, dimensión nacional y una que otra figura pública, podemos registrar al menos una veintena. Esta cantidad resulta exagerada para un país como el Ecuador. Más todavía si consideramos que cada organización tiene andarivel propio y, en no pocos casos, hasta pretensiones hegemónicas. Sin embargo, si fueran el reflejo de una diversidad constituyente (para utilizar una terminología acorde con la moda actual), se podría soñar con una cantera para la construcción de un actor político moderno, acorde con la realidad nacional y con las demandas sociales. Pero esa aspiración aún está por forjarse.

El momento político actual no puede ser más propicio para alcanzar este propósito. Una derecha acorralada y carente de liderazgo, un populismo que se debate entre la estulticia y la ignorancia de sus conductores, y una sociedad dispuesta a sepultar todo vestigio de las antiguas prácticas políticas, abren un horizonte prometedor para un proyecto de cambios profundos. Sin embargo, esta oportunidad inigualable puede naufragar en la vieja lógica hegemónica de la política ecuatoriana.

La izquierda y la centro-izquierda tienen que empezar luchando contra un importante 'enemigo' interno: la atomización política que, como un espejo, refleja el grave fraccionamiento étnico, social y regional del país. De ahí han surgido cientos de agrupaciones consolidadas solamente en su pequeñez y debilidad, así como infinidad de líderes y figuras con aspiraciones a veces descabelladas, lo que entorpece todo intento por generar procesos unitarios. Demasiados generales para tan poca

tropa, parece ser la ecuación que define la situación.

Este fraccionamiento ha provocado una honda desconfianza mutua. La identidad construida por oposición al 'otro' ha derivado, en el mundo de las izquierdas, en una suerte de sospecha y conspiración permanentes. Cálculo y suspicacia son los instrumentos que regulan las relaciones entre potenciales socios. Como resultado, la generosidad,

esa virtud tan escasa pero tan indispensable para definir una nueva forma de hacer política, paga los platos rotos. La dificultad de construir colectivos amplios y sólidos ha terminado justificando al tsunami electoral en que se ha convertido el actual gobierno.

### ¿Patriarcado de izquierda?

El reciente éxito electoral del presidente Rafael Correa en la consulta popular (que de ninguna manera es el triunfo del movimiento Alianza País) prefigura un enorme riesgo: que el gobierno termine convertido en el sumo pontífice de la tendencia. Ante la ausencia de partido propio, y con una mul-

La izquierda y la centro-izquierda tienen que empezar luchando contra un importante 'enemigo' interno: la atomización política que, como un espejo, refleja el grave fraccionamiento étnico, social y regional del país.

tiplicidad de pequeños actores que negocian individualmente con el fin de conseguir alguna ventaja, el gobierno puede caer en la necesidad de imponer una dinámica vertical que le resuelva favorablemente el enfrentamiento en las urnas con la derecha y el populismo. La lista única, o el sometimiento a una agenda constituyente prediseñada, apuntan en ese sentido.

De primar este equívoco, los múltiples actores de izquierda y centro-izquierda que hoy buscan un espacio político electoral corren el riesgo de ser invisibilizados, cooptados o absorbidos por la lista del gobierno. Desconocer que actualmente, en cualquier relación política, el gobierno tiene la sartén por el mango sería como querer tapar la luz del

sol con un dedo. La gran diferencia radica en el tipo de relación a construir: o con aliados menores o con súbditos... y eso depende, fundamentalmente, de la visión que despliegue el gobierno, pero también de las estrategias de unidad y negociación que apliquen los actores pequeños.

Los beneficios de un acuerdo a largo plazo convienen a toda la tendencia, no sólo por los resultados potenciales en la Asamblea Nacional Constituyente, sino en las elecciones del próximo año, cuando se jugará la verdadera final en esta disputa por alterar las relaciones de poder en el Ecuador.

# Democracia y sociedad mundial: reflexiones desde la socialdemocracia

Christoph Zoepel\*

Las crecientes interrelaciones sociales, económicas y políticas entre los Estados son parte de ese profundo cambio actual en las relaciones mundiales que llamamos globalización. Más allá de las posturas de sus defensores y de sus adversarios, la globalización es un hecho histórico. En este artículo planteo una posición política frente a este desarrollo global contemporáneo. ¿Es posible que en medio de la globalización la convivencia entre los seres humanos sea más libre, justa y pacífica, y que su relación con el medio ambiente sea ecológicamente sostenible?

I.

La globalización se refiere, básicamente, al desarrollo de la humanidad hacia la gestación de una sociedad mundial. Este desarrollo ha ocurrido, sobre todo, por la diseminación de las tecnologías digitales de la información a partir de los últimos decenios del siglo XX y también por el aumento de la población mundial. Ésta pasó de 2 500 a 6 500 millones desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. En este contexto, la experiencia de vida de la mayoría de la población, en todas las regiones

del mundo, está marcada por una migración permanente. Junto a este carácter transfronterizo, la sociedad mundial se ha convertido en una sociedad de la información y del conocimiento, donde la integración social se establece a través de la adquisición de conocimientos. Hasta ahora, los principales beneficiarios de esta evolución son los dueños de capital. A través de su control de los mercados financieros interconectados globalmente, aprovechan las oportunidades de la tecnología de la información para fines especulativos. El vórtice así generado puede absorber Estados enteros (Argentina y México ya lo experimentaron).

La socialdemocracia propone estructurar la globalización con una política democrática. La globalización no es, necesariamente, neoliberal. La democracia social es una concepción sociopolítica que vincula la democracia con la justicia social (siempre y cuando existan condiciones que faciliten un desarrollo pacífico). Desde hace más de cien años, los socialdemócratas han venido luchando en muchos países del mundo a favor de la libertad, la justicia y la paz. En términos de política social, esto se traduce

La socialdemocracia propone estructurar la globalización con una política democrática. La globalización no es, necesariamente, neoliberal.

ce en trabajar por la reducción de la desigualdad de la distribución de los ingresos y patrimonios, y exigir educación y salud para todos. Adicionalmente, desde finales del siglo pasado, esta lucha también ha incluido en su agenda la sostenibilidad ecológica. Los socialdemócratas reconocieron, también hace más de cien años, la necesidad de las interrelaciones internacionales y, precisamente por ello, cooperan a nivel mundial.

La democracia social surgió como movimiento político en Europa durante el siglo XIX y se transfirió paulatinamente a otras regiones después de la Segunda Guerra Mundial. Este traslado ocurrió, principalmente, hacia la India: la mayor democracia mundial en número de habitantes, con el mayor partido socialdemócrata (el partido Congreso, cuyos líderes principales fueron Nehru y los Gandhi). Por otra parte, la democracia social también se transfirió a Latinoamérica y África al término de la colonialización.

Durante el siglo XX, la socialdemocracia se constituyó como izquierda democrática en una competencia político-ideológica ante el comunismo, es decir, la izquierda no democrática. La diferencia fundamental entre la socialdemocracia y el comunismo radicó en el modo de encarar esta cuestión: ¿es compatible la integración social de la sociedad con los derechos humanos y la democracia? En 1989 la socialdemocracia salió victoriosa frente al comunismo en Europa. Antes de esta victoria, los partidos de izquierda, y esto también en Latinoamérica, podían ser fácilmente estigmatizados de comunistas. Sin embargo, esta discriminación, sobre todo después del final de la Unión Soviética en 1989, no pasa de ser una difamación.

La socialdemocracia busca conservar y difundir su modelo en la sociedad mundial. Particularmente, plantea alcanzar la integración social a tra-

vés de la estabilidad social y la democracia. La alternativa, buscar la integración social defendiendo identidades excluyentes (fundadas en la pertenencia irreductible a una nación o a una religión), no permite una estabilidad social permanente. Su fracaso lleva a guerras contra otras naciones o religiones, a la opresión interna, y a revoluciones o guerras civiles como respuesta. En casi todo el continente americano no se ha alcanzado la integración social. Esto ha implicado la militarización de la política exterior de los EEUU y sus consecuencias: intervenciones en Latinoamérica, en Iraq, y la guerra contra el terrorismo islámico. En la región, este tipo de política ha originado guerras civiles (sobre todo en América Central, pero también en América del Sur), y las narco-guerras desatadas en Colombia y sus alrededores. La guerra entre Ecuador y Perú también debe ser vista en este contexto.

En su XXII Congreso, celebrado en São Paulo en el año 2003, la Internacional Socialista acordó sus concepciones de políticas en la sociedad mundial. Allí se acordaron valores y objetivos, estrategias políticas, y se identificaron las instituciones globales necesarias para implementar estas estrategias. Los tres principios socialdemócratas rectores, descritos a continuación, son el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la democracia.

## Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible exige una política ecológica global. La primera tarea es evitar la catástrofe climática. En este sentido, la sociedad mundial deberá concentrarse en la utilización de fuentes renovables de energía. América Latina y Ecuador podrían desempeñar un papel decisivo en este proceso.

Por otra parte, el desarrollo sostenible exige un desarrollo económico-político dentro de un orden

\* Ex subsecretario de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, ex diputado del Parlamento de la República Federal de Alemania y ex ministro del Estado Federado de Renania del Norte/Westfalia. Este artículo se basa en una ponencia del Dr. Christoph Zoepel para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)/Friedrich Ebert Stiftung (FES) presentada el día 12 de abril del 2007 en Quito.

económico global. Para esto se requiere regularizar los mercados financieros, controlar las empresas transnacionales, y garantizar tanto normas laborales básicas como mercaderías públicas globales financiadas a través de impuestos globales.

El desarrollo sostenible, por último, implica la defensa de la justicia social a escala global. Deberá alcanzarse mediante la implementación de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pues éstos constituyen un horizonte amplio de políticas de desarrollo global. En este sentido, es necesario concentrarse en reducir a la mitad la pobreza extrema, garantizar la educación primaria en todo el mundo y regular ampliamente las deudas de los países en desarrollo.

### Derechos humanos

Al comienzo del siglo XXI, la defensa de los derechos humanos va de la mano con la 'seguridad humana', una concepción aplicada por las Naciones Unidas desde 1994. La seguridad humana integra varios problemas políticos vinculándolos con la seguridad transnacional e interna, con el desarrollo político, económico y del medio ambiente y también con el derecho a la libre expresión. Los derechos humanos definidos únicamente como la defensa contra el acoso por parte del Estado no sirven si, por ejemplo, la seguridad del individuo está expuesta a violencia en la vida diaria. La anterior dimensión limitada de los derechos humanos ha sido sobrepasada, durante mucho tiempo, en las islas democráticas y de bienestar de Europa. Incorporar la noción de seguridad humana es el reto primordial para muchas regiones y países del mundo, incluyendo a los países latinoamericanos.

Por otro lado, los derechos humanos implican la promoción de la integración social a través de la educación. Debido a que la sociedad mundial se ha

transformado en una sociedad de la información y de conocimientos, el derecho a educarse, empezando por el derecho a aprender a leer y escribir, es fundamental para la vida humana. Cada analfabeta en este mundo es un escándalo humanitario. Las posibilidades de lograr algo en la sociedad mundial radican en el uso del conocimiento. Esto es válido para cada individuo, ciudad y país –sobre todo en el contexto del desarrollo económico y de la competencia justa.

Como un tercer punto, los derechos humanos significan respeto a la identidad cultural. La sociedad mundial no debe igualar las diferencias culturales, sino respetarlas como derechos humanos. Esto sólo puede funcionar si las personas de diferentes identidades se respetan mutuamente y aprovechan las posibilidades de enriquecerse mutuamente. Estas normas básicas son válidas tanto para cristianos, musulmanes y judíos, como para blancos, negros e indígenas. El respeto de la identidad cultural y la diversidad también exige la rehabilitación de pueblos o etnias oprimidas en el pasado o en la actualidad. Los europeos inmigrados a América y sus descendientes tendrán que aceptarlo.

### Democracia

La democracia en la sociedad civil significa 'buen gobierno'. Para estar a la altura de los desafíos de la globalización, el buen gobierno debe ser efectivo, democrático y basarse en el Estado de derecho. El Estado para unos pocos, o bien, el Estado corrupto, no es compatible con la democracia.

La democracia en la sociedad civil también significa transparencia para todos los que quieran entender las decisiones y desarrollos políticos. Esto exige tanto un compromiso de la sociedad civil por permanecer despierta frente a múltiples áreas de la

vida social, como el valor y el derecho de consultar y criticar al Estado. Este punto se vincula con la garantía de la participación del ciudadano, con amplios derechos democráticos, en las elecciones y en partidos políticos representativos. Por último, otra garantía básica de la democracia es que los parlamentos aprueban leyes y controlen al gobierno.

Para que se puedan celebrar elecciones democráticas, se necesitan alternativas políticas formuladas y representadas por partidos políticos. Muchas veces, esta alternativa es nombrada bajo las rúbricas 'izquierda o derecha'. La alternativa socialdemócrata o de la izquierda democrática, como hemos señalado, es el concepto de la integración social. La socialdemocracia compite entonces con partidos que no se basan en la integración social, sino en formas tradicionales de la integración orientadas a asegurar los privilegios de los ricos. El mundo ha aprendido que el neoliberalismo no conduce a la integración social y que, más bien, aumenta la desigualdad. Esto también es cierto para los EEUU. Por eso, la administración republicana de ese país une su política económica neoliberal con conceptos neoconservadores y unilaterales.

## II.

Las mayores diferencias entre los Estados de este mundo se relacionan con los distintos niveles en la garantía del derecho social o la integración social. La integración se puede medir a través del índice de Gini. Si este indicador adquiere el valor 0, entonces existe igualdad perfecta, y si tiene un valor de 100 existe desigualdad perfecta. Los Estados de Europa

y Japón tienen un valor de, aproximadamente, 30 puntos en el índice de Gini. Los EEUU y China, los dos Estados más poderosos del mundo, tienen un valor de 40.8 y 44.7 respectivamente. Por su parte, Latinoamérica en general tiene el valor más injusto del índice de Gini (más de 50 en la mayoría de los casos). Guatemala es el ejemplo extremo: aproximadamente 60 puntos. Ecuador, con 43.7 puntos, está en una posición relativamente favorable. Sobre todo por razones histórico-económicas, resulta problemático comparar a Latinoamérica con Europa. Sin embargo, la comparación con India (la democracia con mayor población en el mundo) puede ayudar. Allí el índice de Gini tiene un valor de 32.5. Por otro lado, el país que ha unificado de la mejor forma desarrollo y justicia social es Corea del Sur. Ni los EEUU ni China deberían servir como ejemplo para Latinoamérica. La India o Corea del Sur aparecen más bien como modelos a anular.

El proyecto de garantizar la integración social tiene una escala global. Las sociedades de hoy necesitan de instituciones políticas globales. Tales instituciones representarían el nivel superior de un sistema político mundial multi-estratificado en los niveles global, regional y estatal. En cuanto al nivel global, las instituciones se desarrollan en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, las Naciones Unidas requieren de reformas que asuman ciertos desafíos importantes. El Consejo de Seguridad no puede ser legitimado democráticamente si, por ejemplo, la democracia con mayor cantidad de habitantes, India, no es representada. Asimismo, la representación de Latinoamérica, África, el Medio

El proyecto de garantizar la integración social tiene una escala global.

1 Si consideramos que la población mundial es de 6.54 mil millones y que 1.32 mil millones viven en China mientras que 1.12 mil millones viven en la India, integrar ambos Estados resultaría en un enorme desequilibrio. Sólo India y China serían más grandes que cualquier otra región.

Oriente y Asia del Suroriente tiene que ser democrática. Por otro lado, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe ser complementado por un segundo consejo que se dedique a temas económicos, sociales y ecológicos. Es necesario crear un consejo de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible. Por último, las organizaciones internacionales de finanzas también deben ser reformadas para que todos los seres humanos y sus Estados sean representados equitativamente.

En cuanto al nivel regional, un sistema político multilateral y separado por poderes necesita de regiones integradas con capacidad de acción. La gran mayoría de Estados pequeños no pueden, por sí solos, contribuir en mayor grado. Las regiones, sin embargo, deberían ser equilibradas según la cantidad de habitantes, el poder económico y el tamaño del territorio. El fundamento para crear y fortalecer este nivel organizativo son las estructuras globales y geopolíticas existentes. La Unión Europea elogia sus méritos acerca de la integración regional: a partir del primero de enero del 2007, tiene 27 Estados miembros con aproximadamente 479 millones de habitantes. Sin embargo, si América Latina y el Caribe se constituyera como región, ésta tendría 569 millones de habitantes (90 millones más que Europa). Tanto Europa como Latino-américa tienen problemas de integración con algunos Estados pequeños en las periferias, en América Central y en los Balcanes Occidentales, respectivamente. Por otro lado, los EEUU constituyen únicamente una región de 300

A partir de la elección de presidentes anti-neoliberales de izquierda en muchos países de este continente, el público alemán mira con gran interés hacia América Latina. Los observadores objetivos confirman que las elecciones se desarrollaron basadas en normas del Estado de derecho y que, por lo tanto, tienen legitimación democrática.

millones de habitantes. Pero su poder económico es sobresaliente. La asignación de México, con 108 millones de habitantes, depende del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Tanto el NAFTA como el Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA) dificultan la asignación de América Central.

Los países pequeños, en general, son un problema para la estabilidad de las regiones. Esto responde, muchas veces, a los intereses de grandes países. Tal es el caso, por ejemplo, en

Latinoamérica o en Europa Oriental.

Asimismo, los Estados pequeños son un problema para la integración de África (con 925 millones de habitantes en 54 países).

### III.

A partir de la elección de presidentes anti-neoliberales de izquierda en muchos países de este continente, el público alemán mira con gran interés hacia América Latina. Los observadores objetivos confirman que las elecciones se desarrollaron basadas en normas del Estado de derecho y que, por lo tanto, tienen legitimación democrática.

También es legítimo modificar las constituciones. Sin embargo, una constitución democrática debería ser concebida para siempre.

En este contexto regional, la libertad de expresión (uno de los hitos de la política de derechos humanos) debe ser conservada. Irrespetar esta libertad es una hipoteca que pesa sobre la política de Fidel Castro en Cuba. Si los presidentes de los

países latinoamericanos elegidos democráticamente mantienen relaciones con Estados antidemocráticos, deberían aclarar la diferencia entre sistemas democráticos y sistemas autoritarios. El objetivo de la política socialista en América Latina es legítimo. Pero el socialismo siempre tiene que pronunciarse a favor de la democracia. Inclusive el Papa Benedicto declaró como útil el socialismo democrático en un mundo que conoce los valores sociales.

La perspectiva socialdemócrata puede ser resumida en los siguientes puntos:

- a) La integración regional de América Latina es necesaria. Las demandas unipolares de los EEUU sólo se pueden contrarrestar si se impulsa la integración regional.
- b) En conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el MERCOSUR y la CAN, la integración regional debería ser ampliada por normas laborales básicas.
- c) Los Estados latinoamericanos requieren de un sistema de impuestos eficiente para realizar las tareas de la integración regional. No existe ninguna razón por la que los impuestos en relación con el ingreso individual sean menores a los de los EEUU. Modificando la base impositiva, la ayuda al desarrollo se podría utilizar, exclusivamente, para la educación y la reducción de la pobreza.
- d) La integración social de todos, sobretodo de los pobres, a través de la educación es un aspecto

central. Cada niño debe cumplir, por lo menos, la educación básica (esto es, 8 años de escolaridad). Este desafío debería ser el núcleo de la cooperación de desarrollo con Europa.

- e) La realización de los derechos humanos requiere de la aceptación de una sociedad multiétnica y multicultural.
- f) Las fuentes de energía renovable de América Latina y especialmente del Ecuador (concretamente la energía hidroeléctrica y geotérmica), deben ser aprovechadas para reducir la dependencia del petróleo y mitigar la pérdida de bosques de difícil regeneración. De modo general, es un hecho que el consumo de energía per cápita de los Estados norteamericanos y europeos occidentales no puede ser practicado en el mundo sin causar gravísimos cambios climáticos. Por ello, una reducción del consumo de energía es un mandato ecológico que permitirá a los países con recursos energéticos conservar por más tiempo sus riquezas naturales y reducir daños ecológicos, como la tala de bosques, mediante el cultivo de su propia biomasa.
- g) Los demócratas de la izquierda de los Estados latinoamericanos deberían cooperar de forma institucional, ganar a los grupos sociales hasta ahora excluidos y trabajar estrechamente con las fuerzas de la sociedad civil.

# Hacia un nuevo socialismo democrático

Xavier Buendía Venegas\*

El mundo contemporáneo es cualitativamente distinto al mundo de la segunda mitad del siglo XX. Actualmente el enfrentamiento tradicional entre los postulados de izquierda y de derecha ha desaparecido, y ambas corrientes enfrentan un fenómeno distinto: el populismo anti-ideológico. Discursos mediáticos y una permanente retórica en contra de las formas y prácticas de las organizaciones políticas con mayor historia, han producido nuevas esferas de poder político y triunfos electorales mesiánicos de personajes que, sin la orientación de programa alguno, llevan adelante una acción ubicada entre la demanda ciudadana y la oferta utilitaria.

Como producto del debilitamiento institucional y de la ausencia de respuestas a las nuevas expectativas de la gente, en Ecuador los partidos políticos con fundamentos ideológicos han visto mermados y fracturados sus niveles de intermediación con el pueblo. Como consecuencia, han cedido espacios en los cuerpos colegiados de gobernabilidad democrática. Esto, por supuesto, al amparo de errores sistemáticos orientados a mantener el *status quo*, desdibujando la orientación que esas organizaciones debían tener.

Conscientes de esta problemática, los miembros del partido Izquierda Democrática, bajo la presidencia nacional de Andrés Páez (electo en elecciones internas el 27 de enero de este año)<sup>1</sup>, celebraron un Congreso Ideológico durante los días 27 y 28 de abril. A este encuentro asistieron, en calidad de expositores magistrales, líderes y pensadores de la socialdemocracia internacional tales como Sergio Bitar (presidente del Partido por la Democracia de Chile y ex ministro de las administraciones de Ricardo Lagos y Salvador Allende), Rolando Araya (ex candidato a la presidencia de Costa Rica por el partido Liberación Nacional), Sergio Benito Osorio (delegado de Cuauthémoc Cárdenas, ex alcalde de México D.F. y ex candidato a la presidencia), Luis Ayala (secretario general de la Internacional Socialista), y Kai Burmaister (vicepresidente de la Internacional Socialista de Jóvenes).

La discusión, en la que participaron más de 700 personas acreditadas entre simpatizantes y afiliados, constituyó un espacio de construcción colectiva. Fue posible encontrar puntos de acuerdo y procesar diferencias a través del cuestionamiento de la trascendencia y justificación de la organización política. De este modo, se pudo escuchar a los jóve-

nes, a las mujeres, a las minorías y a todos los que coinciden o difieren con los principios de la socialdemocracia para construir, juntos, una propuesta y alcanzar compromisos con la misma. Particularmente, en el congreso se definieron posiciones frente a los nuevos temas que atañen a la humanidad: entre otros, el comercio internacional, el narcotráfico, el terrorismo, el fenómeno de la migración y el calentamiento global.

Los fines del Congreso Ideológico giraron entorno de la renovación y afirmación de los principios socialistas democráticos. Esto con la finalidad de retomar el liderazgo nacional, rescatando la práctica política del oportunismo y la improvisación, para construir un país con justicia social y libertad. Como resultado final, se esperaba manifestar al Ecuador, a Latinoamérica y al mundo las propuestas de una reformada y joven socialdemocracia.

Las conferencias magistrales, temáticas y las mesas de trabajo abarcaron el debate sobre los siguientes temas:

- Solidaridad y el desarrollo político de las naciones.
- Paso de la ética pública a la ética global.
- Correlatos entre principios ideológicos y acción política.
- Democracia como componente sustancial de los procesos de desarrollo.
- Calentamiento global.
- Transparencia en la gestión pública y la auditoría social.
- Ejercicio de la ciudadanía frente a la vulnerabilidad de sus derechos.
- Discusión Estado vs. mercado.
- Gobiernos seccionales y autonomías.

- Papel de las fuerzas armadas en la sociedad moderna.
- Regulaciones éticas de la tecnología biomédica.
- Reforma política (la nueva institucionalidad y la gobernabilidad).
- Rol de los partidos políticos frente al desarrollo.
- Cuidado de la salud en la sociedad del nuevo siglo.
- Equidad de género y sociedad.
- Sociedad digital, su desarrollo y acceso.
- Independencia científico-tecnológica de nuestras naciones.
- Educación y parámetros del subdesarrollo.
- Seguridad social como proceso solidario.
- Defensa del medio ambiente (recursos energéticos y naturales).
- Vulnerabilidad y desarrollo.
- Desarrollo y socialismo democrático.
- Minorías sexuales.
- Soberanía nacional.
- Rol del Estado frente al desarrollo.

En el transcurso de la discusión se pusieron de manifiesto algunos puntos centrales. Uno de ellos es que el desequilibrio entre actores políticos y sociales perjudica crecientemente a los ciudadanos más vulnerables. En relación a ello, la intensificación del proceso de globalización hace que decisiones cruciales y dramáticas queden totalmente ajenas del control público y social. También se señaló que el marco jurídico y político del Ecuador, en su despliegue de funciones, no garantiza el cumplimiento eficiente de derechos. Por otra parte, se dijo, con la polarización del conflicto ideológico entre los

\* Secretario Nacional de Relaciones Internacionales de Izquierda Democrática.

<sup>1</sup> Nótese que la ID es la única organización política que ha entrado en este proceso para la elección de sus directivos.

alcances de lo público y lo privado, se pueden establecer los ejes vertebradores de la línea de acción política. Finalmente, se destacó que es importante ubicar y dar forma a modelos de manejo de la cosa pública que garanticen la práctica de la democracia en todos los estamentos sociales.

Adicionalmente, se examinó el rol de las Fuerzas Armadas. En los últimos episodios de la historia republicana, esta institución se ha convertido en un árbitro dirimente de las diferentes crisis. Ello señala la necesidad de definir cuál debe ser el papel que las Fuerzas Armadas deben cumplir frente a la sociedad.

La reforma política debe partir de una ruptura necesaria que provea respuestas sobre el manejo del poder y la toma de decisiones con protagonismo ciudadano. Como actores políticos hemos de operar en un cambio cualitativo que garantice la reconcepción de la democracia. Es indudable que como partido somos actores fundamentales en el planteamiento de soluciones a la complejidad de los problemas sociales y a las exigencias de mayor eficacia en el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin abandonar los aspectos teóricos del desarrollo, hemos de convertirnos en voceros de la gente común, de la población ahora altamente politizada, abordando este desafío y superando falsos dilemas.

Temas como la equidad de género, la educación y los parámetros del subdesarrollo, la seguridad social como un proceso solidario, la vulnerabilidad y el desarrollo, las minorías y la discriminación, constituyen los pilares fundamentales sobre los

cuales generar un programa de acción social que enmarque y consolide, en la praxis política, al socialismo democrático. Todo esto fundamentado en el principio de igualdad que Rodrigo Borja define en su obra *Enciclopedia de la política* como “la descripción de las personas como seres equivalentes y sigue por darles las mismas oportunidades ante la vida”. [Sic.]

El Congreso Ideológico de Izquierda Democrática permitió identificar los consensos renovados para sistematizar una propuesta que haga posible la actualización de nuestra Declaración de Principios, sin el abandono de nuestra matriz ideológica. Esto nos permite informar a todo el Ecuador y al mundo sobre nuestros nuevos alcances definidos por Andrés Páez en su obra *Socialdemocracia*: “Hemos adquirido una voluntad de actualización que renace, incluso si fuese menester de cambiar en lo necesario, sumada a una arraigada voluntad de servicio y entrega para construir una sociedad digna generando iniciativas para elaborar un proyecto real que en este caso es el de un partido político profundamente ideológico”.

“Toda ideología es perfectible” ha dicho Rodrigo Borja, y bajo ese principio el partido desarrolló su Congreso Ideológico. Como remarca Andrés Páez, “la política es un acto de amor, de compromiso, de creación e imaginación”. Por eso vamos a llevar adelante las acciones programáticas gestadas en este evento trascendental para profundizar nuestra relación con la gente y proponerle al Ecuador que sí es posible recuperar los sueños y las utopías desde el socialismo democrático.

## Las izquierdas y la constituyente

Francisco Muñoz J.\*

Cuando el ILDIS y la revista *La Tendencia* tomaron la decisión de organizar el proyecto “Las izquierdas y la constituyente”, el propósito fue acercar a las distintas posiciones de nuestra corriente y facilitar el debate entre ellas sobre los nuevos contenidos constitucionales. Con ello, esperamos concretar procesos de acción e intervención conjunta en la Asamblea Nacional Constituyente a realizarse en los próximos meses.

En el mes de enero, cuando arrancaba este proyecto, el gobierno del presidente Rafael Correa solicitó al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria a una Consulta Popular para resolver la instalación de la asamblea. Desde entonces, en el país se han vivido momentos de tensión e incertidumbre. Esta desestabilización fue generada por determinadas fuerzas políticas que pretendieron impedir la realización del referéndum. Sin embargo, después de la consulta y sus resultados, los conflictos y tensiones han sido relativamente superados. Hoy el panorama es distinto. Diversos sectores de nuestra tendencia de izquierda-centroizquierda se disponen a concretar acuerdos en torno a los principales contenidos de la nueva carta política. Existe el ánimo y la predisposición para avanzar hacia la definición de un programa constitucional que nos permita asistir con todas las herramientas listas y dispuestas a un evento cívico-político tan importante como es la asamblea.

En medio del proceso constituyente por el que ya estamos atravesando, se expresa la diversidad de sectores de nuestra corriente: se han conformado el Frente Nacional por la Constituyente, la Alianza Somos Poder Constituyente, el Acuerdo Nacional y la Unidad de la Izquierda. Por otra parte, también se han venido manifestando las posiciones de organizaciones políticas como Alianza País, Ciudadanos Nuevo País, Red Ética y Democracia, Izquierda Democrática, y de importantes grupos políticos emergentes como Alternativa Democrática, Poder Ciudadano, Clave Democrática y Alfaro Vive Carajo. A partir de la riqueza de este pluralismo, aspiramos a concretar una unidad programática gestada a partir de la deliberación y el acuerdo sobre los contenidos de la nueva constitución.

Ya en la ciudad de Cuenca, en acuerdo con Azuay Dialoga, el 14 de marzo del presente año se realizó un primer intercambio orientado en este sentido. En este evento, que nos permitió conocer los puntos de vista de azuayos y cuencanos sobre la importancia de la Asamblea Nacional Constituyente, se destacó la visión de Fernando Bustamante (coordinador ministerial de seguridad interna y externa del gobierno). Como Bustamante afirmó, el proceso constituyente apunta a generar nuevos actores políticos y a terminar con el permanente bloqueo institucional que ha vivido nuestra democracia en los últimos años. Adicionalmente, el encuentro

\* Director de la revista *La Tendencia*

en Cuenca nos permitió conocer una interesante propuesta para resolver el problema de la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano, y escuchar valiosos criterios sobre desarrollo local y democracia. Todos estos elementos sin duda alimentan la definición de nuestro programa constitucional desde la izquierda-centroizquierda.

Con el segundo encuentro del proyecto “Las izquierdas y la constituyente” celebrado el 28 de marzo en la ciudad de Quito, se procuró dar continuidad a lo ya avanzado. En el establecimiento de la agenda se incluyó, en primer lugar, un panel titulado “La importancia de la constituyente para la transformación del Ecuador”. Allí se dieron a conocer los puntos de vista del movimiento indígena (a través de Nina Pacari), de la Comisión Constitucional organizada por el CONESUP a pedido del presidente Correa (a través de Gustavo Vega), de importantes sectores políticos y ciudadanos guayaquileños (a través de Eva García), y del gobierno (a través del viceministro Eduardo Paredes).

Como ya lo manifesté en la inauguración del foro de Cuenca, en el foro de Quito volví a enfatizar que a través de las distintas variantes de los gobiernos de izquierda en América Latina, actualmente vivimos un proceso de superación del modelo neoliberal que se impuso y fracasó en nuestras sociedades durante la década pasada. En este marco, la promoción de cambios históricos en nuestro país puede ser proyectada a partir de los siguientes ejes:

1. Implementar una política económica basada en el desarrollo sustentable o sostenible que contemple la protección al medio ambiente, el crecimiento económico productivo, la justicia social y la equidad. Con ello se apunta a construir una alternativa a las recetas del llamado ‘consenso de Washington’ y al neoliberalismo que depre-

daron y afectaron nuestro medio ambiente, limitaron el crecimiento de la economía y generaron más pobreza, injusticia e inequidad.

2. Gestar una transformación que recupere el Estado social de derecho y su institucionalidad. En otros términos, es necesario recobrar la autoridad y legitimidad del Estado en la sociedad, y asegurar que tenga la fortaleza y capacidad para generar servicios sociales universales de calidad, especialmente en los campos de la seguridad social, la educación y la salud. Durante la ‘larga noche neoliberal’ de la década pasada, se desmanteló al Estado, a sus servicios sociales e instituciones, privilegiando al mercado y las privatizaciones, acrecentando la pobreza y la desesperanza. Como alternativa, hoy debemos promover un Estado que garantice el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. Para ello, es necesario instrumentar los medios para avanzar hacia una nueva forma de división político-administrativa descentralizada que fortalezca la integración de nuestra nación. En este desafío se debe poner el acento en la solidaridad y complementariedad en el desarrollo entre las zonas pobres y ricas de nuestra patria, entendiendo a la mancomunidad como el medio por excelencia para concretar una nueva regionalización que unifique, y no separe ni descomponga, a nuestro Ecuador del siglo XXI.

3. Impulsar el desarrollo de la democracia creando normas y mecanismos que mejoren la representación de la sociedad. Debemos promover y garantizar los derechos humanos y generar una transformación democratizadora de los actores políticos. Este cambio nos permitirá garantizar la seguridad individual, la identidad cultural, la integración, y un ejercicio de gobierno transpa-

rente y participativo. En el nuevo régimen político a ser construido, la participación deberá ser el complemento decisivo de la representación.

4. Garantizar la soberanía. En las condiciones actuales, debemos apuntar a una soberanía regional basada en la integración de nuestros pueblos. Ello nos puede permitir fortalecer la autonomía de nuestra América, esto es, incrementar nuestro poder de negociación económica y política frente a nuestro vecino del Norte y frente al mundo globalizado. En el concierto de nuestra región cada vez más soberana, debemos apuntar a que nuestro país incida en la modificación de los aspectos más graves del mundo globalizado. La economía transnacional ha estado al servicio del capitalismo más salvaje y despiadado. Esto, de hecho, constituye una amenaza de destrucción de la especie y sus formas de vida. Asimismo, en nuestra contemporaneidad las posiciones bélicas han prevalecido sobre la cooperación entre los pueblos del mundo. A inicios del siglo XXI, es posible concretar a nivel mundial una nueva gobernanza que acabe con estas amenazas planetarias y genere una nueva forma de dirigir los destinos de la humanidad. El Ecuador y la región cuentan con las condiciones políticas para comprometerse en esta tarea.

Desde nuestra perspectiva, estos puntos, señalados de manera sintética, expresan la parte medular de la aspiración de cambio que nuestros pueblos, en Ecuador y América Latina, demandan actualmente. A partir de estas líneas programáticas, en el foro de Quito del 28 de marzo, se organizó un segundo diálogo sobre la concepción y los criterios que tiene nuestra corriente en torno a la parte orgánica de la nueva constitución. En la mesa redonda “La transformación democrática del Estado y la economía”,

junto a Fander Falconí (secretario nacional de planificación del gobierno), participaron destacados intelectuales de izquierda como Pablo Andrade, Carlos Larrea y Pedro Páez. El objetivo de esta mesa fue delinear algunos aspectos fundamentales de la relación del Estado con la economía, con la sociedad, con la organización político-administrativa y con la soberanía.

De manera más específica, en esta mesa de discusión se trató, en primer lugar, el tema del nuevo esquema de regulación económica necesario para reequilibrar los nexos del Estado con el mercado. Esta temática abarca aspectos como las relaciones comerciales, la regulación financiera, la nueva estructura tributaria y la relación laboral.

En segundo lugar, se abordó la redefinición de la gestión pública del Estado, precisando la distinción entre lo privado y lo público no-estatal. Aquí se procuró conceptualizar con mayor claridad tópicos como las áreas estratégicas de la economía, el patrimonio estatal, los sistemas de propiedad mixtos, la privatización y los sistemas cooperativos y comunitarios. Asimismo, la reflexión incluyó el problema de la descentralización y la necesidad de crear una nueva división político-administrativa que articule las competencias públicas a nivel local, regional y nacional.

En tercer lugar, se discutió sobre igualdad y justicia distributiva. En este punto se desarrollaron argumentos que, partiendo de un enfoque universal de derechos, favorecen la reconstitución del sistema de protección y seguridad social y de políticas públicas distributivas.

En cuarto y último lugar, en la mesa redonda “La transformación democrática del Estado y la economía”, se procuró definir una nueva concepción sobre la inserción del Ecuador en el contexto internacional. Los puntos que incluyó este tópico

fueron la geopolítica de la integración, la elaboración de una agenda de política exterior ya no centrada en la seguridad, y el impulso de nuevas opciones comerciales estratégicas.

Inmediatamente a continuación, presentamos las ponencias expuestas por Andrade, Larrea y Páez. Adicionalmente, en esta sección de la revista incluimos una síntesis sobre el encuentro “Experiencias Constitucionales en América Latina” celebrado el 19 de abril en Quito. Enmarcado en el proyecto “Las izquierdas y la constituyente”, la finalidad de este evento fue ofrecer un panorama comparativo de los procesos de reforma constitucional ocurridos en Colombia, Bolivia, Venezuela y en el propio Ecuador en 1998. Finalmente, como último insumo para la discusión en torno a la cons-

tituyente, en lo que resta de esta sección presentamos algunas de las reflexiones colectivas elaboradas por distintos sectores sociales y políticos del país.

Tenemos la certeza de que el bagaje conceptual proveído por los eventos organizados por ILDIS y la revista *La Tendencia*, nos pueden orientar para fundamentar algunos aspectos del cambio histórico que el Ecuador demanda. Esperamos que a partir de estos lineamientos, en las mesas específicas de discusión contempladas en el proyecto “Las izquierdas y la constituyente”, se formulen propuestas para concretar un modelo constitucional desde las izquierdas que esté a la altura de las demandas del Ecuador en el siglo XXI.



## Hacia una nueva inserción en el contexto global y regional\*

Pablo Andrade\*\*

Quiero compartir con ustedes un conjunto de ideas sobre geopolítica y sobre el rol de la política exterior frente a la seguridad y comercio internacional, con el fin de discutir los límites y posibilidades de una nueva política exterior ecuatoriana. Mi presentación tendrá dos partes. En la primera expondré un esquema sencillo para el análisis de los tres contextos en los que se mueve la política exterior de cualquier Estado en la actualidad, a saber: global, regional y nacional. En la segunda parte, desarrollaré este esquema analítico en relación al problema de la política exterior ecuatoriana.

### Lo global, lo regional y lo nacional

Con cierta frecuencia, corrientes intelectuales ideológicamente opuestas llegan a coincidencias asombrosas sobre algunos temas. El de la globalización es uno de ellos. En efecto, teóricos y decisores políticos de inspiración conservadora, neoliberal y sus opositores socialistas y ‘movimientistas’, conciben a la compleja economía política mundial contemporánea como una fuerza imparable que presiona y moldea a las sociedades nacionales a la manera de un alfarero trabajando con arcilla.<sup>1</sup>

Conservadores y neoliberales coinciden en señalar que el alfarero es por naturaleza bondadoso y que, a pesar de la torpeza espasmódica de algunos de sus movimientos, en el largo plazo su labor será beneficiosa para todos. Su figura representativa es el libre mercado universal. Los socialistas y ‘movimientistas’ sostienen, en cambio, no sólo que el alfarero es en sí mismo malvado sino, además, que las aparentes torpezas son acciones deliberadas. La encarnación de este demoníaco escultor es el imperialismo global.

En estos debates, los temas de lo regional y lo nacional/local simplemente se pierden por reducción. Las formaciones regionales son vistas como instrumentales a diseños institucionales que favorecen o al avance del libre mercado o a la resistencia al imperialismo. De igual manera, los proyectos nacionales de desarrollo son pintados como meras reacciones a dos posibles tipos de respuesta: asimilación o resistencia a la nueva economía política mundial.

Existe, sin embargo, otra manera de ver los contextos contemporáneos. Lo global puede efectivamente concebirse como un sistema económico mundial. Pero se trata de un sistema diferenciado. En la

\* Ponencia presentada el día 28 de marzo en FLACSO, Quito, dentro de la mesa de discusión “La transformación democrática del Estado y la economía” del proyecto “Las izquierdas y la constituyente”.

\*\* Profesor - investigador, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.

1 Colin Hay, “Globalisation as a Problem of Political Analysis: Restoring Agents to a ‘Process without a Subject’ and Politics to a Logic of Economic Compulsion”, *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 15 Issue 3 (2002): 379-392.

nueva economía política mundial, el grado de competencia por los mercados, la interdependencia de los sectores industrial y financiero, así como el predominio de este último, son mayores entre los países del Atlántico del Norte, Japón y el Este y Sur asiáticos.<sup>2</sup> Pero incluso en este núcleo, lo global no se concreta sino a la manera de formaciones regionales. Siguiendo a Mitchel Bernard, entiendo por formaciones regionales a conjuntos de sociedades diferentes, con composiciones de clase distintas, que se hallan conectadas entre sí.<sup>3</sup> La conexión involucra varios tipos de arreglos formales e informales, dependientes de alianzas transnacionales específicas y del tipo de instituciones que existen dentro de las respectivas sociedades nacionales.

Visto de esta manera el contexto global, las regiones dejan de ser el resultado más o menos simple de diseños instrumentales particulares y aparecen, más bien, como un nivel intermedio entre lo global y lo nacional. Las regiones tienen un sustento material provisto por las condiciones particulares de cada economía política (o sociedad) nacional y por los procesos históricos de conexión entre las diferentes sociedades. Expresado de manera simple, las regiones pueden ser producidas globalmente pero sus manifestaciones responden a especificidades nacionales.

Esquemáticamente, podemos distinguir básicamente tres grandes formaciones regionales en el mundo contemporáneo. La original de los países capitalistas avanzados, constituida por el Atlántico Norte y Japón. Una segunda que emerge luego de

la Segunda Guerra Mundial en el Este y Sur de Asia. Y una tercera formada por los países de pobre industrialización de América Latina y el Caribe, y África. La macro región del Atlántico Norte está dividida, a su vez, en dos regiones (claramente diferentes por sus arreglos institucionales formales e informales): la norteamericana y la continental europea. Al menos en su núcleo más íntimo, la macro región asiática fue hasta la crisis financiera de 1997 en gran medida una prolongación de la economía regional japonesa. Por su parte, los países industrializados de América Latina (México, Brasil y en menor medida Argentina y Chile) forman parte, simultáneamente aunque de manera diferenciada, de la región norteamericana y de la continental europea. El resto de los países del mundo forman una especie de 'residuo' que padece de ciclos de conexión y desconexión intermitentes con las macro regiones industrializadas. Estos ciclos dependen de las necesidades y complementariedades de estas últimas economías con las capacidades de producción primaria de los países residuales.<sup>4</sup>

Quiero enfatizar que las fuerzas económicas que guían las dinámicas de todas estas regiones están cambiando intensa y rápidamente a causa de dos desarrollos recientes: primero, la emergencia de China y, en menor medida, India, como competidores industriales mundiales<sup>5</sup>; y segundo, la reiterada incapacidad de la economía de Estados Unidos para recuperar y mantener ritmos de crecimiento económico altos durante períodos relativamente

extensos (más de una década).<sup>6</sup> Estos dos procesos combinados pueden generar crecimientos explosivos y bruscos, transitoriamente favorables a la incorporación de países residuales a las diferentes regiones industrializadas, pero insostenibles en el largo plazo pudiendo reventar en la forma de grandes crisis financieras y del empleo industrial (como sucedió con Tailandia, Indonesia y Malasia hasta la crisis financiera de 1997).<sup>7</sup>

Los estudios sobre la crisis de 1997 han establecido claramente que, por un lado, ésta eliminó de la región a los países residuales de más reciente incorporación (Tailandia, Indonesia y Malasia no han logrado recuperar sus ritmos de crecimiento incluso una década después), mientras que por otro lado, conservó y consolidó a socios bien establecidos (Corea del Sur y Taiwán, principalmente) y abrió oportunidades para China e India, los nuevos competidores mundiales. A su vez, estos cambios, en su conjunto, han fortalecido un tipo de esquema de integración regional particular: ASEAN.

¿Cómo podemos explicar estos procesos? Estudios recientes muestran que mientras los países de integración exitosa lograron implementar estrategias de industrialización orientada por las exportaciones (IOE) altamente eficientes en términos de crecimiento económico, los países residuales, a pesar de haber adoptado estrategias superficialmente similares, fracasaron en sostenerlas. Tres factores dan cuenta de ese fracaso. Primero, los países residuales asiáticos adoptaron estrategias exportadoras guiadas por el mercado (es decir, basadas en mano de obra barata mediante la reduc-

ción de los salarios), en lugar de incrementar la productividad industrial de sus economías mediante subsidios a la incorporación de conocimiento, o a través de un crecimiento guiado por las instituciones. Segundo, los Estados de estos países no lograron desarrollar mecanismos de control de crédito ni sistemas de monitoreo y coordinación de la calidad y cantidad de la producción industrial. Tercero, en su lugar, los Estados de los países residuales asiáticos aplicaron políticas para atraer la inversión internacional que los lanzaron a los brazos de la especulación financiera internacional, en complicidad con especuladores y rentistas locales.<sup>8</sup>

### Límites y oportunidades de una nueva política exterior

A esta altura del partido la historia les debe sonar familiar, porque se parece muchísimo a lo que ha venido ocurriendo con Ecuador desde 1992. En estos años, Ecuador se mantuvo como un país residual primario exportador, sólo que con más problemas ecológicos, sociales y políticos que hace catorce años. Con estos elementos de análisis, podemos resolver las preguntas referidas a la política exterior y, específicamente, a la integración y el comercio internacional.

Si miramos al vecindario e incluso un poco más allá hacia el Norte del hemisferio, el panorama es poco alentador. Los diseños institucionales formales existentes (CAN y MERCOSUR), ofrecen pocas oportunidades económicas, y esto por razones estructurales básicas. Dentro de la región andina, la única economía verdaderamente industrializada,

2 Robert Brenner, *The Boom and the Bubble. The U.S. in the World Economy* (London: Verso, 2003). Especialmente los capítulos 2 y 3.

3 Mitchel Bernard, "East Asia's Tumbling Dominoes: the Financial Crises and the Myth of the Regional Model", *Socialist Register* (1999): 127-211.

4 Alice H. Amsden, *The Rise of "The Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

5 Nicholas Lardy, "The Economic Rise of China: Treat or Opportunity?", Working Paper, *Federal Reserve Bank of Cleveland*, August 1, 2003. Alex Ninian, "India in the World", *Contemporary Review*, January, 2006, 312-319.

6 Robert Brenner, *The Economics of Global Turbulence*. (En prensa).

7 Robert Wade y Frank Veneroso, "The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex", *New Left Review*, January (1998): 3-22.

8 Bernard, 1999. Sobre los regímenes políticos en Corea del Sur y Taiwán véase Tun-jen Cheng, "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan" en Gary Gereffi y Donad L. Wyman, *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, (New Jersey: Princeton University Press, 1998) 139-178.

pero con problemas serios de colocación de sus exportaciones industriales, es Colombia. La actual prosperidad petrolera de Venezuela y Ecuador se debe, en gran parte, a la enorme demanda internacional de petróleo creada por el crecimiento económico de la región asiática<sup>9</sup> y, en parte, al consumo de bienes primarios y servicios de Estados Unidos sostenido en los últimos seis años (por la política china y japonesa de comprar bonos del tesoro estadounidense). Las exportaciones peruanas también se basan en las materias primas de las que dispone en abundancia. Bolivia, por último, es un país no industrializado y primario exportador. ¿Qué oportunidades ofrece esta situación para Ecuador? Muy pocas.

Las oportunidades parecerían ser mayores con MERCOSUR. Después de todo, Brasil es un país industrializado relativamente exitoso en sus exportaciones. Sin embargo, buena parte de éstas, como la carne y la soya, también son primarias; y asimismo, el nuevo nicho exportador en desarrollo, el etanol, está basado en caña de azúcar, un recurso abundante localmente.<sup>10</sup> La situación con Argentina es menos clara. El proceso de des-industrialización argentino se ha acelerado notablemente. La composición de sus exportaciones es cada vez más primaria. Y, al igual que Brasil, dispone de recursos alimentarios en abundancia. Ni hablar de Paraguay y Uruguay.

La integración con Estados Unidos bajo un esquema de Tratado de Libre Comercio (TLC) podría ser tentadora, de no ser por dos grandes

'peros'. Primero, su producción agrícola en productos de climas templados y de planicie húmeda (vegetales, maíz, trigo, etc.) es superior a la nuestra en todo aspecto (menos en sabor y variedad). Adicionalmente, por su vinculación con Canadá y México, las compañías multinacionales estadounidenses podrían servir a esos países como 'plataformas exportadoras' de productos primarios, tales como papas, tomates, variedades de ají, pescado, etc. Segundo, carecemos de capacidad institucional para implementar un modelo de desarrollo que compre o copie tecnología avanzada (abundante en los países del NAFTA) a fin de absorberla y utilizarla en una estrategia de industrialización orientada por exportaciones. Para tener esta capacidad, deberíamos poder negociar un TLC que contemple una serie de protecciones a la industria local, controles financieros, y garantías para un uso más o menos libre de licencias (todo lo contrario a lo que Estados Unidos busca).<sup>11</sup>

El esquema más atractivo resulta la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) bajo dos condiciones. Primero, que la iniciativa de crear el Banco del Sur se haga realidad. Este banco de desarrollo podría cumplir el rol de proveedor de crédito para el establecimiento de industrias exportadoras competitivas. Segundo, que simultáneamente se creen las capacidades nacionales para controlar créditos, monitorear inversiones y establecer estándares de calidad de producción que hagan a esas industrias exportadoras nacionales económicamente rentables. Aún si esto fuera posible, la viabilidad gene-

ral del esquema siempre dependería del crecimiento sostenido de la economía mundial, un factor que no está en manos de los gobiernos latinoamericanos individual o colectivamente.

Consideremos ahora un aspecto diferente del contexto internacional: el tema de la seguridad. La seguridad internacional ha sido definida tradicionalmente como un bien común cuya provisión depende de las capacidades de los Estados. Sin embargo, luego del fin de la Guerra Fría, y especialmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, esa capacidad estatal ha sido redefinida en torno a dos ejes: 1) el bienestar del Estado dominante, Estados Unidos, parecería tener una jerarquía superior o, por lo menos, ser equivalente al bien común internacional; 2) las capacidades de los Estados para producir seguridad ya no se refieren sólo a las posibles amenazas de guerra interestatal, sino que abarcan también sus responsabilidades para establecer y preservar un orden doméstico que impida el surgimiento de las llamadas 'amenazas transnacionales'.

Durante la presente década, los gobiernos andinos han adoptado políticas de seguridad orientadas a redefinir el rol de los Estados en torno a la nueva concepción de seguridad. Estas políticas han aproximado aún más a la región con Estados Unidos. La excepción que confirma la regla es Venezuela.<sup>12</sup>

No discutiré si una política de seguridad a la venezolana es deseable para el Ecuador. Pero si me parece que no es necesaria. Y esto por dos razones. En primer lugar, debido al evidente fracaso de la

ocupación de Iraq, el congreso y el senado estadounidenses actualmente favorecen limitar la militarización de la agenda estadounidense con la región. Esta circunstancia abre una ventana de oportunidad para negociar acuerdos de cooperación con Estados Unidos y Colombia, principalmente, que permitirían proteger la seguridad nacional de Ecuador y, al mismo tiempo, limitar el rol de Estados Unidos en las decisiones domésticas. Segundo, el fiasco económico de la administración de Bush y la amenaza de una gran crisis económica, tienden a alimentar las tendencias proteccionistas en el congreso estadounidense, forzando al presidente a abandonar iniciativas tipo TLC.<sup>13</sup> Este factor también podría ser favorable para el Ecuador.

En conclusión, el Ecuador necesita una política exterior que apunte a internalizar las ganancias del comercio internacional a ser producidas en los siguientes veinte años, principalmente por la vía de la exportación petrolera. Sin embargo, estas ganancias pueden evaporarse fácilmente si no se adoptan políticas que construyan instituciones domésticas favorables a una industrialización intensiva en empleo y conocimiento. El círculo virtuoso entre comercio exterior e industrialización que debe crearse, no depende exclusivamente de la política exterior. En segundo lugar, frente a los temas de seguridad nacional, la política exterior ecuatoriana debería estar en capacidad de ganar autonomía frente a Estados Unidos sin que ello implique asumir a este país como un enemigo externo.

9 Especialmente China e India, cuya demanda seguirá impulsando el mercado del petróleo por los próximos veinte años, según la Agencia Internacional de Energía.

10 Luiz Filgueiras, "O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, Dinamica e Ajuste do Modelo Economico" en Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO, 2006) 179-206.

11 Joseph Stiglitz, "Los retos de la globalización para los países en desarrollo: el caso del Ecuador" en PLANEX 2020, *Ecuador en el Escenario Global* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores): 31-48.

12 El gobierno venezolano ha adoptado una definición de seguridad de concepción geopolítica tradicional, puesto que identifica un enemigo externo prioritario, Estados Unidos, frente al cual se hacen preparativos para evitar una posible guerra. Véase Edmundo González Urrutia, "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", *Nueva sociedad* 205 (2006): 159-171.

13 Daniel W. Drexner, "The New New World Order", *Foreign Affairs* Vol. 86 Issue 2 (2007): 34-46.

# Hacia un nuevo esquema de regulación económica: re-definición del papel regulador del Estado\*

Pedro Páez\*\*

Esta modesta reflexión invita a una discusión enmarcada en categorías analíticas que podrían ayudar a superar ciertas limitaciones propias de este tipo de debates en el pasado. Al mismo tiempo, en esta intervención sugiero ciertas líneas cruciales en la construcción de una alternativa para el país en el contexto de la relación de fuerzas internas y externas. Creo que es fundamental orientar la discusión del rol del Estado en torno a la construcción de un nuevo régimen de acumulación que favorezca el ‘empoderamiento’ de la gente, el ensamblaje de una nueva identidad digna y solidaria en América Latina y el desarrollo radical de ciudadanía.

## Los relanzamientos infructuosos de un régimen de acumulación ‘neoliberal’

Desde la crisis de la deuda externa, el país ha sufrido los embates de fuerzas internas y externas empeñadas en el cambio de régimen de acumulación. A despecho de lo que manifiesta la mayoría

de la literatura sobre el tema (incluyendo a muchos investigadores progresistas), en Ecuador y América Latina el régimen de acumulación orientado a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) no se agotó. En Ecuador, por ejemplo, la contribución al crecimiento de la sustitución de importaciones fue muy importante incluso hasta entrados los años noventa. En la región sigue existiendo un proceso de sustitución de importaciones, pero de nuevo tipo.<sup>1</sup>

Frente a la crisis permanente de la economía y la sociedad, el aparato estatal ha intentado reconstituir continuamente un modo de regulación. El conjunto de instituciones se han mostrado incapaces de generar una compatibilidad dinámica entre las decisiones descentralizadas de los agentes. Esto ha impedido relanzar el crecimiento y enfrentar las coyunturas negativas producidas por el deterioro de los términos de intercambio internacional o por fenómenos climáticos ‘de rutina’ en el país.<sup>2</sup>

Sin embargo, los intentos de constitución de modos de regulación coherentes se agotaron uno tras otro. Podemos distinguir al menos tres fases diferenciadas de este proceso: los ochenta, el inicio de los noventa y la dolarización. A pesar de la intensa propaganda en sentido contrario desplegada por analistas (algunos de ellos de izquierda) de mucha presencia en los medios y la academia, en estas tres fases se constata una acumulativa profundización de las reformas neoliberales a partir de las prescripciones del FMI (el modelo de Pollak, de talla única, aplicado en todas las latitudes excepto en EEUU). Si no se cumplieron las metas comprometidas es porque éstas se fijaron con la misma imagen del burro que para que tire de la carga, tenía amarrada la zanahoria siempre un poco más allá de lo que podía alcanzar. Como demuestra la evidencia econométrica del período y el análisis dinámico en base a vectores propios<sup>3</sup>, la combinación de políticas propuestas era insostenible: el ciclo inflación–devaluación (*pass-through effect*) se amplificaba porque las estrategias empresariales predominantes de fijación de precios, en condiciones de polarización social, privilegiaban las ganancias vía precios en lugar de aumentar la masa de ventas.<sup>4</sup>

Durante las dos primeras fases se apuntó a generar un excedente externo para pagar la deuda sobre la base de devaluaciones permanentes y achicamiento del Estado (reducción del mercado interno y baja de los ingresos de los trabajadores). Pero

como la construcción de ese modo de regulación les estalló en las manos, sus gestores optaron por extremar las cosas y dolarizar al país, arrinconándolo así a adoptar reformas estructurales más radicales en el camino neoliberal.

Ya para el gobierno de Rodrigo Borja, esa política se mostraba en un callejón sin salida con una ‘inflación de equilibrio’ de más del 50% anual.<sup>5</sup> La respuesta ante este agotamiento endógeno del modo de regulación fue intentar ‘más de lo mismo’. A pesar de las intensas advertencias en la propia literatura ortodoxa (incluyendo voces tan autorizadas de la ofensiva neoliberal de las décadas anteriores como McKinnon), el siguiente gobierno aceleró la profundización de las reformas neoliberales en el marco de una estabilización con ‘ancla cambiaria’. Pero las bandas cambiarias reflejaban lo insostenible del modelo incluso con intereses cada vez más altos.<sup>6</sup>

Las prisas políticas por precipitar las reformas estructurales (cuya viada no alcanzó a completar las privatizaciones por la resistencia popular) generaron la crisis financiera que hasta el FMI había prevenido.<sup>7</sup> El carácter endógeno de la crisis viene dado por la interacción entre la desregulación financiera y la apertura comercial. Esto en un marco de mucha desigualdad, alto componente importado en el consumo de ingresos mayores, deterioro del tejido social, y debilitamiento legal de la soberanía monetaria y fiscal (que terminaría provocando un alto nivel de endeudamiento a costos

\* Ponencia presentada el día 28 de marzo en FLACSO, Quito, dentro de la mesa de discusión “La transformación democrática del Estado y la economía” del proyecto “Las izquierdas y la constituyente”. Por limitaciones de espacio, sólo se esbozan algunas ideas centrales que han sido desarrolladas en otros trabajos debidamente citados. La responsabilidad de lo expuesto es estrictamente personal y no compromete a ninguna entidad con la que esté relacionado el autor.

\*\* Dr. en Economía, ex viceministro de Economía

1 Pedro Páez, “Los multiplicadores de contabilidad social y las proyecciones del ajuste en la economía ecuatoriana”, *Cuestiones Económicas* 20 (1993).

2 Páez, “Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización”, *Cuestiones Económicas* 2 (2000).

3 Páez, “Algoritmos genéticos en la estimación de un modelo macroeconómico para Ecuador”, *Cuestiones Económicas* 3 (2000).

4 Páez, “Estrategia empresarial de precios en coyunturas de polarización social”, *Tendencias Económicas, financieras y políticas*, CORDES ed. (Quito, 1993). Ver también “Sobre precios y polarización social” *Tendencias Económicas, financieras y políticas*, CORDES ed. (Quito, 2001).

5 Páez, “Real Exchange Rate: Macroeconomic and Social Performance under Dollarization”. Ponencia presentada al 82vo Colloquio de la *Applied Econometrics Association*, Toledo-España, noviembre 2003.

6 Páez, “Tipo de cambio real, desempeño macroeconómico y social bajo dolarización”, *Notas técnicas / Banco Central del Ecuador* 68 (2002).

7 Páez, “Desregulación financiera, crisis y dolarización”. Ponencia presentada en el Seminario Taller “La nueva arquitectura financiera internacional y desafíos para la sociedad civil de América Latina”, Lima-Perú, septiembre 2000.

financieros altos, sobre todo en dólares, incluso en sectores no generadores de divisas). El deterioro del sector externo y los consiguientes procesos de devaluación, tendrían un efecto catastrófico en los balances de las empresas, impactando sobre la calidad de la cartera bancaria.<sup>8</sup>

Este dispositivo de crisis persiste bajo la dolarización en formas más complejas: ahora la apreciación real no tiene mitigadores domésticos y la vulnerabilidad del sector externo se expresa directamente sobre el sistema de pagos.<sup>9</sup>

### Especificidades de la dolarización

La acumulación de vulnerabilidades producidas por la dolarización, deben ser analizadas para calibrar la magnitud de las tareas que deben enfrentarse. La liberalización financiera nos condujo a la crisis pero no se va a ir con ella: es el marco en el que la dolarización opera. La actual economía dolarizada funciona desde una matriz de desequilibrios históricos que sólo han modernizado el subdesarrollo y la dependencia, la desarticulación productiva y la polarización social, los mercados cautivos, la discriminación del crédito, los mercados de capitales incompletos y subdesarrollados, y la inseguridad jurídica. Todos estos efectos negativos, paradójicamente fueron exacerbados por la apertura que, según el discurso dominante, era la panacea.

También se han exacerbado el bloqueo ahorro-inversión, la adicción a ahorros externos, la agudización de las desigualdades sociales, la debilidad del mercado interno y el círculo vicioso del subdesarrollo.

Bajo estas circunstancias, la dolarización, por definición, implica una reducción de la capacidad de respuesta con nuevas condiciones micro y macroeconómicas.

Entre las nuevas condiciones macroeconómicas, cabe destacar tres puntos:

- Los recursos ahorrados se destinan masivamente a la especulación o al exterior como reservas de liquidez (privadas o públicas), al tiempo que se eleva la deuda externa aceleradamente y crece la desesperación por atraer inversión extranjera.
- Debido a la reducida capacidad de gestión macroeconómica del riesgo, ocurre un cambio estructural en la formación de las expectativas de los agentes económicos.
- Los auspiciosos registros contables de las entradas de recursos en los buenos tiempos, pueden transformarse en exigencias de liquidez que en coyunturas malas pueden adquirir características de crisis financiera.

Por otra parte, entre las nuevas condiciones microeconómicas se destacan estas tres:

- La dolarización cambia la forma de operar de los diferentes mercados (de ajustes básicamente vía precios a ambientes deflacionistas diferenciados con recortes en producción y empleo) en condiciones estructurales de restricción fiscal y gestión pro-cíclica de la demanda agregada.
- La reducción de riesgo de mercado (devaluación y tasas de interés) versus el riesgo de liquidez y de crédito.

- El riesgo de crédito por recuperación de préstamos entre agentes, sin el poder de mercado para afrontar la evolución de los precios relativos, adquiere potencialmente dimensiones masivas, recurrentes y autoalimentadas.

### Viabilidad del modo de regulación, profundización neoliberal y alternativas

Hasta el momento, existe una limitada percepción del carácter de los cambios debido a los precios del petróleo, a la entrada de capitales y de remesas. Pero la extrema debilidad de un modo de regulación que todavía está en construcción puede demostrarse argumentadamente.

Parte de los dispositivos de crisis todavía están latentes, con los agravantes de una mayor 'oligopolización', un alto costo, estrangulación y discriminación del crédito, una apreciación real y apertura más radical, una mayor vulnerabilidad externa y la ausencia de un prestamista de última instancia. Actualmente hay mayor incertidumbre (del tipo irreductible en el sentido de Keynes). Los efectos positivos de la expansión financiera inicial se han esfumado, en parte, con el estrangulamiento del crédito y difícilmente se filtran hacia la producción. Por otro lado, los mecanismos de riesgo moral, crédito vinculado, elusión regulatoria y exposición al exterior han sido recreados bajo las nuevas condiciones.

Adicionalmente, existen efectos específicamente monetarios de la dolarización poco tratados en el debate nacional. Entre ellos, las fluctuaciones de la capacidad de demanda nominal de la economía están ahora directamente ligadas a las fluctuaciones del sector externo (de manera más rígida que bajo una convertibilidad), definiendo fluctuaciones asi-

métricamente en cimas y valles y con riesgos de efectos procíclicos. Los efectos de un sector externo debilitado actuarían como una política 'monetaria' restrictiva que, en ausencia de un adecuado sistema de estabilización y desarrollo, repercutirían directamente sobre la política fiscal, afectando al sistema de pagos y a los canales de formación de la demanda que, a su vez, impactarían sobre ciertos precios relativos (deflación sectorial).<sup>10</sup>

### La receta ortodoxa: 'más de lo mismo'

Por mínima coherencia, la dolarización urge la construcción de otros elementos para ensayar, de nuevo, un modo de regulación cuyos contenidos sociales y de sustentabilidad están aún por definirse.

La receta ortodoxa para 'completar' el modo de regulación intentado con la dolarización incluiría vectores que exacerbarían las vulnerabilidades mencionadas:

- Mayor 'flexibilización' laboral. Pero la precarización aumenta la incertidumbre e inestabiliza los mercados domésticos
- Más privatizaciones. Pero una política de precios 'rentables' para las transnacionales afectan la competitividad.
- Mayor internacionalización financiera. Pero las altas tasas de interés ya asfixian al aparato productivo y la actual segmentación de los mercados tendería a profundizarse.
- Mayor apertura comercial y financiera. Pero debe considerarse que la vulnerabilidad externa ahora afecta directamente al sistema de pagos.

Este nuevo intento de regulación sólo puede sustentarse en un escenario de economías de enclave ya

8 Páez, "Financial Liberalization, Crisis and National Currency Destruction in Ecuador", *Regional Integration in Europe and Latin America: Monetary and Financial Aspects*, Pierre van der Haegen y José Viñals (eds.) (Ashgate Publishing, 2003).

9 Páez, "Are the Washington Consensus Policies Sustainable? A Game Theoretical Assessment for the Case of Ecuador". Working paper. Department of Economics, University of Utah, 2005.

10 Páez, "Exploraciones sobre la evolución de los precios relativos bajo dolarización" *La experiencia inflacionaria en Ecuador bajo dolarización*, Nota Técnica No. 67, Banco Central del Ecuador, Enero 2002.

contenido en los paquetes conocidos como 'leyes Troles'.<sup>11</sup> Bajo este esquema, se propendería hacia un régimen de acumulación depredador, centrado en un modelo primario exportador basado en rentas diferenciales y en el desfalte de la fuerza de trabajo y del ambiente (petróleo, minas, madera, etc.).

### Las opciones progresistas

Como ocurrió entre 1925 y 1948, la inadecuación entre los diversos modos de regulación ensayados y el régimen de acumulación en reestructuración no terminaría de resolverse hasta que, desde los intereses populares, se empuje al bloque de poder a una salida con un horizonte más progresivo (...o se construya un nuevo bloque de poder).<sup>12</sup> Tómese en cuenta que un modo de regulación, con la correspondiente relación de fuerzas que cristaliza, define en buena parte la constitución de un régimen de acumulación viable.

En el esbozo de una alternativa, es fundamental superar varias trampas ideológicas presentes en el ambiente político ecuatoriano. Entre ellas, hay que resaltar que vivimos una economía política muy complicada, entrampada en el falso dilema acerca de la salida de la dolarización. Superando ese entrampamiento, debe apuntarse hacia la construcción de consensos en torno a un régimen de acumulación viable en el largo plazo, pues el que han intentado instaurar las fuerzas dominantes hasta hace poco, ha fracasado. Las condiciones esenciales de esa viabilidad serían: redistribución, desbloqueo de la relación ahorro-inversión, y renegociación de la inserción internacional.

Más importante que la velocidad de las reformas es su dirección y coherencia. Un modo de regula-

ción viable puede crear las condiciones políticas para gestar un bloque histórico distinto, en torno a un régimen de acumulación más progresivo. Las fuerzas sociales convocadas para el efecto y confiadas en la viabilidad del proyecto, avanzarían hacia la construcción de una nueva mayoría.

### Elementos centrales para una redefinición progresista del papel del Estado

A partir de lo expuesto, se puede sintetizar una propuesta que redefina el papel del Estado a través de los siguientes puntos:

#### *Desarrollar un proyecto de país con ejercicio de la soberanía en la economía globalizada*

##### A. Proyecto País.

a. Planificación estratégica, sobre todo en energía, recursos no renovables, patrimonio ambiental, recursos humanos y apertura al bloque regional (Plan Verde<sup>13</sup>, recuperación de regalías, sistema reticular de planificación y gestión).

b. Nuevo diseño de país: más democrático, más descentralizado, más participativo, sobre todo en la definición de prioridades de reconversión productiva (sinergias público-privadas) en una proyección regional.

##### B. 'Tapar los baches'.

a. Cerrar las disposiciones constitucionales que lesionan la soberanía, con un tratamiento coherente de los convenios internacionales.

b. Aprovechar y proyectar el sector estatal que formalmente tenemos.

- Definición eficiente y transparente de empresas públicas.

- Recuperación del capítulo sobre sectores económicos de la Constitución de 1978 con profundización de la economía popular.

#### *Innovación de instrumentos de desarrollo ante la caducidad de las herramientas de política que restan bajo la dolarización*

##### A. Nueva gestión de lo fiscal.

a. Pacto fiscal redistributivo.

b. Sistemas de fondos para la estabilización y el desarrollo.<sup>14</sup>

c. Sistema reticular de planificación y gestión.

d. Fondos concursables.

e. Rendición de cuentas y equidad interregional, intergeneracional, vertical y horizontal.

f. Programación estratégica plurianual que coordine acciones de todo el sector público.

##### B. Nueva arquitectura financiera democrática.<sup>15</sup>

a. Gestión macroeconómica, banca pública y sistema de fondos para la estabilización y el desarrollo.

b. Dinámica 'concurrential' de los mercados financieros y red de seguridad financiera.

c. Democratización del crédito y fomento a la inversión productiva entre los sectores más vulnerables (Sistema Nacional de Microfinanzas).

C. Construir un sistema de fondos de estabilización y desarrollo.

a. Financiar el desarrollo y la reconversión productiva.

b. Modular los ciclos.

c. Definir una gestión macroeconómica más eficiente.

#### *Desarrollar una nueva articulación de la economía popular con el capital*

A. Plan integral de reactivación basado en las MIPYMES y la profundización financiera.

B. Sistema Nacional de Microfinanzas para dar un salto cualitativo con las MIPYMES.

C. Desarrollo rural.

a. Seguridad alimentaria, ligada a cadenas integradas de producción y consumo con generación de tecnologías adecuadas.

b. Reforma agraria y transformación productiva, integrando aglomerados de generación de valor y conocimiento e integración vertical.

c. Tejido social y económico en base a mecanismos cooperativos en producción, comercialización, crédito e innovación.

d. Recuperación de los instrumentos estatales de desarrollo en el marco de un nuevo diseño territorial.

11 Páez (coautor), "Análisis de la 'Ley Trole'", ILDIS, 2000.

12 Páez, "La crisis del patrón oro y las reformas Gómez Morín en Ecuador". (En prensa).

13 Páez (coautor), *Ciudadanizando la política. Aportes de políticas públicas para el debate nacional* (Quito: Grupo Faro, 2006).

14 Páez, "Ciclos y reactivación en Ecuador", *Asedios a lo imposible*, Alberto Acosta y Fander Falconí (eds.) (Quito, FLACSO-ILDIS, 2006).

15 Páez, "La necesidad de una nueva arquitectura financiera para el Ecuador", en *Hacia un Modelo de Desarrollo Alternativo*, Rafael Quintero Erika Sylva (eds.) (Quito: Ed. La Tierra, 2006).

# Pobreza, inequidad social, empleo y desarrollo: propuestas para la constituyente\*

Carlos Larrea\*\*

A lo largo de un cuarto de siglo de su aplicación, las políticas neoliberales han generado una profunda crisis económica, social, ambiental y política, tanto en Ecuador como en otros países latinoamericanos. Esta crisis, a su vez, ha abierto perspectivas para la formulación de estrategias alternativas de desarrollo, que pueden expresarse en espacios como el de la Asamblea Nacional Constituyente.

Esta intervención explora las políticas sociales que pueden formularse para revertir el carácter minimalista asignado al Estado, y superar la visión asistencialista y residual de las políticas sociales, inspirada en el 'consenso de Washington'.

## Inequidad y desarrollo en América Latina y Ecuador

A partir de 1982, América Latina, afectada por la crisis de la deuda, asumió una nueva estrategia de desarrollo, bajo los lineamientos del 'consenso de Washington'. De esta forma, se redujo la intervención del Estado en la economía y el desarrollo social, se transfirieron a los mercados y al sector privado las responsabilidades y mecanismos para

el desarrollo, y se promovieron la apertura comercial y la inversión extranjera.

Al cabo de un cuarto de siglo, los resultados de estas estrategias han sido desalentadores. Las políticas mencionadas no han logrado siquiera alcanzar su principal objetivo, la recuperación económica, y la región ha sufrido el estancamiento más prolongado registrado durante un siglo<sup>1</sup>. Tal estancamiento fue agravado por una pronunciada inestabilidad y por la presencia de crisis financieras. Adicionalmente, la inequidad social se ha acentuado, la pobreza ha crecido y el desempleo estructural se ha profundizado. El pronunciado crecimiento en el *quantum* de las exportaciones ha conllevado un marcado deterioro ambiental, sin haber logrado la esperada recuperación económica y social. En este contexto de estancamiento, deterioro y exclusión, las políticas sociales han perdido su carácter universal, y se han reducido principalmente a un rol compensatorio, asistencialista y concentrado en la provisión de servicios de mala calidad a algunos sectores excluidos por la política económica. Las estructuras democráticas se han tornado frágiles y su contenido se ha reducido con frecuencia a un carácter meramente formal.<sup>2</sup>

En efecto, el ingreso por habitante en América Latina ha aumentado apenas un 0.4% anual entre 1980 y 2005, cifra ocho veces inferior a la alcanzada entre 1950 y 1980 (2.6 %)<sup>3</sup>. Al virtual estancamiento de la economía se ha añadido la profundización de la exclusión. De acuerdo a la CEPAL, mientras en 1980 la pobreza afectaba a 136 millones de personas (lo que equivalente al 40.5% de la población), en el 2005 el porcentaje de pobreza se mantiene en cifras similares (39.8%), pero afecta a 209 millones de personas<sup>4</sup>. A partir de los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso, señala la misma fuente, la desigualdad social en América Latina (considerada la más alta del mundo) ha aumentado en la mayor parte de los países de la región. Para América Latina en su conjunto, este coeficiente ascendió de 0.484 durante los años setenta, a 0.508 en los ochenta y a 0.522 en los noventa.<sup>5</sup>

Otra dimensión de la exclusión social se registra en el acceso al empleo apropiado. Tanto las tasas de desempleo abierto como las de subempleo se han mantenido en valores elevados y crecientes. El desempleo abierto fue de un 9% en el 2006, frente a un 7.1% en 1990. Entre los trabajadores ocupados, el sector informal alcanza casi la mitad del empleo en la región (48.5% en el 2005)<sup>6</sup>.

## El caso ecuatoriano

Durante el último cuarto de siglo, los indicadores del desempeño económico y social en Ecuador son similares, o incluso inferiores, a los de la región. A pesar de la recuperación de los últimos dos años,

el ingreso por habitante en el 2005 fue apenas un 13% superior al de 1981, con un crecimiento medio anual del 0.5%. El deslustrado desempeño económico se ha visto agravado por las profundas crisis de 1983, 1987 y, sobre todo, las de 1998 y 1999, cuyas consecuencias todavía se mantienen.

La mayoría de la población ecuatoriana aún se encuentra afectada por la pobreza, que llegaba al 51% en el 2005 (cifra apenas inferior al 53% correspondiente a 1994). Existe una amplia evidencia sobre el aumento de la desigualdad social. De acuerdo a un reciente estudio comparativo realizado por el Banco Mundial<sup>7</sup>, el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares ascendió de 0.548 en 1994 a 0.562 en 1998. Estos valores se encuentran entre los más altos de la región. Únicamente en Brasil se registra una cifra significativamente superior (0.59 en el 2001).

Los datos recientes sobre empleo muestran que, aproximadamente, el 10% de la fuerza laboral se encuentra desempleada en Quito, Guayaquil y Cuenca. Otro 40% se halla subempleado. Y solamente el 13% de los trabajadores urbanos labora en condiciones apropiadas de ingreso, estabilidad y protección social<sup>8</sup>.

Como conclusión, vemos que los 25 años de aplicación de políticas neoliberales en América Latina y Ecuador muestran, consistentemente, resultados insatisfactorios tanto con respecto al mínimo crecimiento económico como a la persistencia o profundización de la pobreza, el aumento de la inequidad social y el deterioro estructural de las condiciones

\* Ponencia presentada el día 28 de marzo en FLACSO, Quito, dentro de la mesa de discusión "La transformación democrática del Estado y la economía" del proyecto "Las izquierdas y la constituyente".

\*\* Dr. en economía, profesor-investigador Universidad Andina Simón Bolívar

1 Rosemary Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

2 Carlos Larrea, *Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador* (Buenos Aires: CLACSO, 2006). (En prensa).

3 Carlos Larrea, "Industrialization, Employment and Crisis in Contemporary Latin America" *Occasional Papers in Latin America and Caribbean Studies* 1 (Toronto: CERLAC-York University, 1991).

4 CEPAL, *Panorama social de América Latina*, (Santiago: CEPAL, 2006).

5 David de Ferranti, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington DC: World Bank, 2003).

6 OIT, *Panorama laboral* (Lima: OIT, 2006).

7 David de Ferranti, 2003.

8 Carlos Larrea, "Sistema de información sobre empleo" (Quito: UNFPA, 2007). (Documento no publicado).

de empleo. Adicionalmente, el deterioro ambiental ha sido pronunciado y la sustentabilidad del desarrollo futuro se halla seriamente amenazada por la pérdida de biodiversidad, la deforestación, el deterioro de los suelos, el calentamiento global y la contaminación.

### El Estado neoliberal

Las políticas de ajuste estructural transformaron profundamente la institucionalidad del Estado. Al transferir al mercado la asignación de recursos para el desarrollo económico y social, el Estado se limita a un rol básico de garantizar los derechos de propiedad, y mantener y defender la institucionalidad necesaria para el adecuado funcionamiento de la economía. Las políticas sociales se reducen a compensar las fallas del mercado, focalizándose en algunos grupos desfavorecidos, sin generar distorsiones en los precios, así como en la provisión de ciertos servicios básicos de educación y salud para sectores no cubiertos por la oferta privada.

Así, no solamente se eliminaron o redujeron las políticas que regulaban las tasas de interés, el tipo de cambio, los salarios y los precios de productos básicos, sino que también se tendieron a eliminar las instituciones de planificación pública en el mediano y largo plazo. Bajo los lineamientos del ‘consenso de Washington’, se ha buscado una interferencia mínima con las fuerzas del mercado. Y la estrategia de ‘desarrollo’ social ha adquirido un carácter residual, limitándose, en la práctica, a la provisión de servicios básicos (de educación, salud o vivienda) de mala calidad, o a compensaciones monetarias a los sectores más excluidos por las políticas de ajuste estructural. Como resultado, se

constata una ausencia de reconocimiento de los derechos sociales universales.<sup>9</sup>

Las políticas tributarias han procurado reducir las cargas sobre el capital y las grandes corporaciones para incentivar la inversión nacional y extranjera, y han incrementado los impuestos sobre el consumo (IVA) sin considerar su efecto regresivo en la distribución del ingreso. Las privatizaciones y la apertura comercial y financiera han ampliado la participación del capital nacional y transnacional en la economía, mientras la desregulación laboral ha conducido al represamiento de los salarios reales y a la precarización del mercado laboral, con la reducción de la calidad y cobertura de la seguridad social. La reducción del tamaño del Estado se ha acompañado de una transferencia de ciertos servicios sociales básicos hacia los gobiernos autónomos u organizaciones no gubernamentales. En este proceso, no siempre se han preservado la calidad y oportunidad de estos servicios.

Aunque el Estado ecuatoriano ha sufrido una reducción significativa y ha sido afectado en gran medida por las reformas neoliberales, la Constitución vigente de 1998 no necesariamente se enmarca en esta concepción. Por el contrario, la actual Constitución ha rescatado elementos de una visión alternativa del Estado. La nueva Constitución debe retomar y consolidar muchos principios de equidad, desarrollo y sustentabilidad ya claramente definidos en la actual carta fundamental.

### Hacia un Estado alternativo

La crisis del neoliberalismo impone la tarea histórica de definir un camino nuevo para la confor-

mación de una sociedad alternativa, que conduzca a la satisfacción sustentable de las necesidades humanas de toda la población, en un marco democrático y participativo. Esta misión no tiene precedentes históricos y demanda la construcción de nuevos caminos (aunque puede tomar algunos elementos de varias estrategias alternativas de desarrollo adoptadas en el pasado).

Al respecto, se pueden delimitar algunas condiciones mínimas de la función del Estado y de su relación con la sociedad civil, que permitan superar las reformas neoliberales. Para empezar, la construcción de una sociedad equitativa, participativa y sustentable, que alcance la satisfacción de las necesidades humanas de la población, superando la situación actual de pobreza, discriminación y exclusión masivas y estructurales, es una tarea fundamental del Estado. Estos objetivos no pueden ser alcanzados, como lo ha pretendido el neoliberalismo, mediante la acción de las fuerzas del mercado.

La experiencia ha demostrado que la libre acción no regulada de las fuerzas de mercado, en un contexto caracterizado por el dominio de estructuras monopólicas y la presencia de externalidades ambientales negativas (calentamiento global, pérdida de la biodiversidad, etc.) consolida el carácter excluyente y no sustentable de las actuales estructuras sociales, y profundiza la dependencia, la pobreza y la inequidad (como ha ocurrido en América Latina a partir de 1982). En consecuencia, un modelo alternativo demanda una intervención activa y sistemática del Estado en la economía, que conduzca y lidere el cambio social hacia una nueva sociedad sustentable, participativa y equitativa, en la que las fuerzas del mercado se regulen y sometan a los objetivos básicos de la sociedad.

Como lo establece el Art. 3 de la actual Constitución, la construcción de una sociedad equitativa y participativa, caracterizada por la eliminación sustentable de la pobreza y las actuales estruc-

turas sociales excluyentes, es un “deber primordial del Estado”. La nueva carta política debe establecer en forma clara y prioritaria esta misión primordial e irrenunciable del Estado.

En particular, se debe enfatizar como principio conductor de las políticas públicas la superación de la inequidad en sus múltiples dimensiones. Recordemos que América Latina es la región más inequitativa del planeta y que las desigualdades han tendido a crecer y perpetuarse. La desigualdad se manifiesta tanto en su dimensión *social* (distribución del ingreso, de la tierra y de los activos productivos) como en sus aspectos *étnicos* (discriminación hacia los pueblos indígenas y afro-descendientes), de *género* (discriminación a la mujer, feminización de la pobreza y la informalidad), y mediante la profundización de las desigualdades *regionales* (metrópoli-periferia) y del *campo frente a la ciudad*.

El nuevo rol proactivo e interventor del Estado requiere la identificación de metas de equidad, sustentabilidad y superación de la pobreza en el corto, mediano y largo plazo, mediante la reconfiguración de organismos nacionales de *planificación* del desarrollo. En el caso ecuatoriano, estos organismos prácticamente se han desmantelado, a pesar de su mención explícita en la actual Constitución (Arts. 254 y 255). Las actuales actividades de planificación se han segmentado tanto sectorial como territorialmente. También se han limitado al corto plazo, mediante la asignación anual de recursos, perdiendo su consistencia y poder político. El nuevo papel de la planificación debe mantener su carácter participativo y descentralizado, pero integrando esta dimensión dentro de estrategias coordinadas de largo plazo, en función de objetivos nacionales.

Desde una perspectiva de defensa de los derechos, definimos como pobreza la incapacidad estructural de los hogares para satisfacer las necesi-

<sup>9</sup> Carlos Barba, “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada” (Buenos Aires: CLACSO, 2004). (Documento no publicado). Ver también Alicia Ziccardi, “Pobreza urbana y exclusión social: las políticas sociales de la ciudad de la esperanza” (Buenos Aires: CLACSO, 2004). (Documento no publicado).

dades básicas (educación, nutrición, salud, vivienda y empleo). El actual ingreso por habitante supera en, al menos, dos veces la línea de pobreza. Por tanto, el hecho de que más de la mitad de la población no alcance siquiera los prerrequisitos para una vida digna y participativa es una consecuencia de la inequidad social. Las políticas neoliberales, por su parte, asumen el carácter efectivo y redistributivo de las fuerzas de mercado para superar la pobreza. En consecuencia, la definen como una situación temporal, excepcional y concentrada en grupos vulnerables, que deben ser atendidos en forma focalizada mediante políticas asistenciales (como el Bono de Desarrollo Humano) sin distorsionar los mercados. Sin embargo, la experiencia ha demostrado, por el contrario, el carácter masivo y perdurable de la pobreza. En Ecuador, esta condición afecta a más de la mitad de la población, a pesar de que la capacidad productiva nacional excede ampliamente a los recursos necesarios para superar la pobreza por completo. De hecho, bastaría redistribuir el 23% del ingreso nacional para eliminar por completo la pobreza, y apenas el 7% para eliminar la extrema pobreza.

Partiendo de la existencia de la capacidad económica suficiente para eliminar la pobreza mediante políticas redistributivas, la satisfacción de las necesidades básicas de educación, nutrición, salud, vivienda y empleo debe ser considerada como un derecho universal. Cabe señalar que esto ya lo establecen varios artículos dispersos en la actual Constitución referidos a temas de educación, nutrición, salud y empleo.

La superación efectiva de la pobreza, sin embargo, no puede ser alcanzada sólo mediante políticas asistencialistas (como las transferencias monetarias actuales, independientemente de su monto). Por el contrario, se requieren estrategias más profundas y de larga duración, como la redistribución de acti-

vos productivos (tierra, crédito, capacitación); el establecimiento de paquetes integrados de servicios de asistencia técnica; capacitación; crédito a micro, pequeñas y medianas empresas y a comunidades; y el manejo sustentable de recursos como la tierra y el agua, en función de las necesidades de la mayoría de la población. Se requiere, además, la provisión universal de servicios de calidad en educación y salud, y una inversión elevada en el desarrollo de ciencia y tecnología aplicada a campos como el desarrollo agropecuario, la nutrición, la salud y la vivienda.

El derecho universal a la satisfacción de las necesidades básicas no se opone a la formulación de políticas de discriminación positiva a favor de los grupos sociales más fuertemente excluidos en la sociedad actual (como los pueblos indígenas y afroecuatorianos). En la misma línea, deben implementarse políticas específicas para superar las distintas formas de discriminación laboral hacia las mujeres y determinados grupos étnicos.

En el corto plazo, uno de los mecanismos más efectivos para la reducción de la pobreza es la generación de empleo productivo. En la actualidad, más de la mitad de la fuerza de trabajo está afectada por distintas formas de desempleo o subempleo, y apenas una sexta parte de los trabajadores disfruta de condiciones apropiadas de empleo. Las políticas de ajuste, el cambio tecnológico y la apertura comercial han agravado este problema. Como respuesta, es necesaria una política proactiva de empleo basada en capacitación laboral, asistencia técnica, crédito hacia las pequeñas y medianas empresas, con enfoques étnico y de género, y especial atención hacia el desarrollo rural.

La reducción de las desigualdades regionales es otra función fundamental del Estado. Las políticas de descentralización han sido efectivas, pero no han logrado superar el carácter concentrado del

modelo de desarrollo, que ha conducido a una ampliación de las desigualdades sociales en el Ecuador entre 1990 y el 2001.<sup>10</sup> La descentralización ha favorecido, principalmente, a los municipios de las principales ciudades con mayores recursos, y no se ha logrado aplicar efectivamente el principio de asignación de recursos en función de las necesidades básicas insatisfechas. Este principio debe ser formulado explícitamente en la nueva Constitución.

Bajo la concepción neoliberal, el Estado debe garantizar el irrestricto respeto a los derechos de propiedad, incluyendo la propiedad intelectual. La Constitución ecuatoriana, en función social, establece límites a estos derechos y reconoce distintas formas de propiedad (privada, comunitaria y social). Es fundamental mantener la supeditación de los derechos de propiedad de los medios de producción al cumplimiento de su función social, y establecer el principio ético de la supeditación de la propiedad de los recursos materiales a los principios de equidad social y manejo sustentable de los mismos.

La reducción de la inequidad social debe ser establecida como principio rector tanto en la recaudación fiscal como en la asignación del gasto público. En otras palabras, los impuestos deben ser proporcionalmente mayores para los sectores más ricos, mientras que la asignación del gasto público debe regirse por el principio de reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo a los sectores más pobres.

La reproducción de la pobreza en Ecuador ha sido funcional a la inserción internacional del país. Tal inserción se ha basado en el aprovechamiento de mano de obra barata y no calificada y en el manejo no sustentable de los recursos naturales. La superación de la pobreza y la inequidad social se debe complementar con formas alternativas de inserción internacional, en base al manejo sustentable de recursos renovables y no a la explotación del trabajo como mecanismo de competitividad internacional.

<sup>10</sup> Carlos Larrea, 2006.

# Encuentro Internacional "Experiencias Constitucionales en América Latina"

Néstor Raúl Correa\*

## Introducción

El día 19 de abril de 2007, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador y la revista *La Tendencia*, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung de Ecuador, organizaron el Encuentro Internacional "Experiencias Constitucionales en América Latina". La finalidad del encuentro fue la de escuchar las experiencias de reforma constitucional adelantadas en Colombia, Bolivia, Venezuela y en el propio Ecuador.

## Caso colombiano

Antonio Navarro afirmó que una constitución no es neutra sino que plasma una cierta visión ideológica. En Colombia, en 1991, se llegó a una reforma constitucional por dos causas: la 'irreformabilidad' de la anterior constitución y los procesos de paz desarrollados con el ex grupo guerrillero M-19.

Navarro dividió en tres puntos el balance de la nueva constitución:

- Las reformas que salieron bien: la administración de justicia con el sistema acusatorio y la creación



de la Fiscalía; el equilibrio entre las ramas del poder mejoró pero faltó realizar un estudio sobre la bondad del parlamentarismo; la terminación del bipartidismo; la implementación de un modelo de sociedad basado en el Estado social de derecho; la protección al medio ambiente; los medios para profundizar la democracia participativa; y, a medias, el ordenamiento territorial con énfasis en lo municipal y un incremento en la transferencia de recursos.

- Las reformas que no se hicieron: la cuestión militar y el modelo económico.
- Las reformas que salieron mal: el tema de los medios de comunicación; los mecanismos de control como las contralorías territoriales; y la administración de la rama judicial.

Navarro concluyó diciendo que todas las reformas que salieron bien fueron pensadas con anticipación.

## Caso boliviano

Pablo Stefanoni empezó realizando una breve introducción sobre Bolivia. Se trata de un país de nueve millones de habitantes, con 62% de población indígena y una sociedad abigarrada o heterogénea de gran diversidad en todos los sentidos.

Seguidamente, señaló que el 6 de agosto del 2006, la asamblea constituyente empezó a deliberar por un año con 255 asambleístas y una gran participación popular en foros y deliberaciones.

Indicó que esta asamblea, impulsada desde el gobierno boliviano, tiene potencialidades y límites. Las élites fracasaron históricamente en construir un Estado nacional. El Estado fue tomado como un botín (el estaño y lo militar en el pasado, y hoy las industrias). Actualmente prima la obsesión de refundar el Estado, pero también existe la angustia del fracaso.

Con la asamblea, se abre la posibilidad de hacer política desde los movimientos sociales, como los sindicatos de campesinos (cocaleros) y de vecinos. Pero estos sindicatos a veces se repliegan en sus intereses gremiales. Hasta ahora no se construye una gran institucionalidad y, en cambio, persiste el caudillismo.

La asamblea constituyente, señaló Stefanini, tiene luces y sombras. Se perdieron seis meses discutiendo el tipo de mayoría que debería adoptar las decisiones. La izquierda propuso la mitad más uno y la derecha dos terceras partes (casi un poder de veto). Finalmente, se arribó a un sistema mixto: ganó la propuesta de una mayoría calificada de dos terceras partes, pero si no hay consenso el tema en disputa va a referendo para que el pueblo, como árbitro, decida. Adicionalmente, se perdió tiempo discutiendo si la asamblea era originaria (omnipotente) o derivada (limitada). En este caso también se adoptó una deci-

sión de compromiso: es originaria pero al final el pueblo podría revocarla.

Para finalizar, Stefanoni expuso las propuestas que se han venido discutiendo hasta ahora. Éstas son las siguientes: introducir mecanismos de la democracia participativa pero en el marco de un presidencialismo; establecer autonomía territorial, sobre todo por la diversidad de Santa Cruz; implementar una reforma agraria; desarrollar un pluralismo jurídico para permitir una justicia comunitaria; adoptar lo que en Venezuela se llama el poder social; y, por último, introducir un capitalismo andino como modelo económico.

## Caso venezolano

Evangelina Carrillo afirmó que en Venezuela se utilizó la ley vigente sobre partidos políticos para convocar una asamblea constituyente de carácter corporativista, con representación de distintos estamentos y tres indígenas.

El presidente Hugo Chávez hizo llamar a su gobierno la 'Quinta República', por haber refundado el país, pero algunos autores no coinciden con ello.

En esencia, la nueva modelación constitucional establece un socialismo exportable, no sólo como sistema de gobierno sino como opción de vida de las personas. Carrillo agregó que el capitalismo conduce a la muerte.

La nueva constitución consagró los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial) y dos poderes nuevos: el poder ciudadano y el poder moral.

La constitución empezó a aplicarse a partir de las leyes habilitantes.

El movimiento social ha apoyado el proceso, creando incluso nuevos partidos políticos, y el pre-

\* Especialista en Derecho Constitucional, Universidad Javeriana de Colombia.

sidente actual cuenta con la legitimidad que le otorga el apoyo popular.

El modelo venezolano busca la solidaridad internacional y defiende, entre otros puntos, la protección del ambiente sano.

### Caso ecuatoriano

Julio César Trujillo señaló que en Ecuador, por iniciativa del movimiento indígena y luego a partir de una consulta popular, en 1998 se instaló una asamblea constituyente. Esta convocatoria fue pluriétnica, corporativista y no partidista. En un inicio, se discutió si la asamblea era constitucional o constituyente y primó esta última propuesta.

Ya en la asamblea, únicamente los grupos indígenas tenían una propuesta completa. En cambio, los tres partidos o movimientos participantes no tenían propuestas definidas. Sin embargo, al final lograron adelantar ciertas reformas, sobre todo en materia de seguridad social. Un problema importante que se suscitó fue la definición de la presidencia de la asamblea.

Al final del proceso, la nueva constitución estableció una estructura de poder rígida y al mismo tiempo frágil.

Hoy se plantean dos temas difíciles. Primero, el ordenamiento territorial: existe el dilema entre autonomía o descentralización. Y segundo, la organización del Estado: la interrogante central es cómo establecer instituciones estables.

### Comentarista

Al realizar un comentario sobre las tres presentaciones, expuse que un proceso de reforma constitucional a través de una asamblea constituyente se asemeja a un 'deporte extremo', pues se trata de un proceso tan excitante como peligroso. Excitante,

porque es el momento en que el actor político, actuando como constituyente, acciona la máquina productora del derecho y empieza a delinear derechos e instituciones. Aquí el hombre se acerca a Dios, y con el verbo crea el andamiaje de un Estado. Es como un orgasmo institucional. Pero el proceso también es peligroso porque se sabe dónde empieza pero no dónde termina. Abrir la 'caja de Pandora', para barajar de nuevo, se presta para las más estrambóticas propuestas, propias de repúblicas bananeras, que antes que contribuir a la paz de un país, generan las bases para la inestabilidad y el caos. Pero no por peligrosa una asamblea constituyente deja de ser legítima.

Por ello enriquecerse de la experiencia de otros países, como aquí se busca, resulta un ejercicio absolutamente indispensable para avanzar en el proceso democrático que hoy vive el Ecuador. Los aciertos y errores de los países hermanos deben servir de punto de referencia para acertar en esta andadura. Desde luego, las constituciones deben ser como los vestidos encargados a un sastre, o sea hechas a la medida de un país. Por tanto, sólo los ecuatorianos deben remodelar sus instituciones. No se pueden copiar sin filtros las modas constitucionales extranjeras. Pero ello no significa que no se puedan aprehender las lecciones del derecho comparado que puedan ser útiles.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, los procesos de reforma constitucional en Colombia, Bolivia, Venezuela y Ecuador tienen algunos puntos en común y algunas diferencias.

A partir de las cuatro ponencias anteriores, se puede proponer como conclusión algunos ejes comunes:

- Existe un incesante deseo (edípico) de 'refundar' el país y hacer un 'nuevo' Estado, como si a toda costa se quisiera matar el pasado.

- El presidencialismo, con matices de caudillismo, es una constante. Ante el desgaste de las instituciones y la crisis de los partidos, se recurre a la persona del gobernante.
- La diversidad de la población y del territorio plantea el desafío jurídico de hacer una sola constitución que rijan para lo disímil, para el distinto, para lo diferente.
- Se deben aprovechar a fondo las coyunturas de los procesos de reforma para hacerlo todo bien, pues es un momento único y especial.
- El manejo de los tiempos de las asambleas cons-

tituyentes no ha sido el más racional. Se ha perdido mucho tiempo en la discusión de las reglas de juego y al final se precipitan las decisiones.

- La constitución real, la que se va a aplicar, se juega en la interpretación del texto aprobado. Esto subraya la importancia del papel de los tribunales constitucionales.
- Las exigencias y los procesos de reforma constitucional a través de asambleas constituyentes elegidas por voto popular, son un signo de modernidad y de cultura política democrática de los pueblos.

Cuadro comparativo de los procesos constituyentes

|   | Colombia<br>1991   | Bolivia<br>2005- 2007  | Venezuela<br>1999  | Ecuador<br>2007  |
|---|--|--|--|--|
| Causas  | Crisis política, violencia generalizada, proceso de paz, ausencia de participación y dificultad para modificar la anterior carta | Crisis política, manejo de los recursos naturales (agua y gas), tendencias segregacionistas, exclusión de indígenas y campesinos | Crisis política, deslegitimación de los partidos tradicionales, exclusión social           | Crisis política, inestabilidad institucional de la constitución de 1998 (8 presidentes en 10 años) |
| Convocatoria                                    | Por voto popular   | Por ley  | Por referendo  | Por consulta popular   |
| Duración  | 5 meses  | 12 meses   | 6 meses  | 6 meses ampliable a 9 meses  |
| Número y forma de designación de constituyentes | 70 por elección, más 4 resultantes de nuevos procesos de paz   | 255 por elección   | 128 por elección más 3 indígenas   | 130 por elección   |
| Comisiones                                      | 5  | 21   | 17   |  |
| Votaciones                                      | Por mayoría simple, primero en comisión y luego en plenaria  | Por mayoría calificada de dos tercios y si no se aprueba el tema va a referendo  | Por mayoría, primero en comisión y luego en plenaria                                       |  |
| Presidencia                                     | Tripartita   | Una presidencia y cuatro vicepresidencias  | Un presidente y una comisión coordinadora general  |  |
| Facultades y límites                            | Amplias facultades, pero respetando la democracia  | Amplias facultades,  | Amplias facultades pero respetando la historia, los tratados, los derechos y la democracia |  |
| Aprobación posterior por el pueblo              | No   | Sí, por referendo  | Sí, por referendo aprobatorio  | Sí, por referendo  |

## Cuadro comparativo de las constituciones

|  | <b>Colombia<br/>1991</b>  | <b>Bolivia<br/>1995, 2004</b>   | <b>Venezuela<br/>1999</b>   | <b>Ecuador<br/>1998</b>  |
|--|---|---|---|--|
| Valores y principios fundantes             | Humanismo, Estado social, dignidad humana, democracia   | Humanismo, democracia, multiétnico  | Humanismo, Bolívar, Estado social, democracia   | Humanismo, Estado social, dignidad humana, democracia, multiétnico   |
| El tema religioso                          | Laico, pero se invoca a Dios  | Confesional, religión católica  | Laico, pero se invoca a Dios  | Laico, pero se invoca a Dios   |
| Soberanía                                  | Popular   | Popular   | Popular   | Popular  |
| Derechos fundamentales                     | Vida, integridad, igualdad libertades fundamentales (físicas, de la esfera interna y del plano social), debido proceso  | Vida, libertades fundamentales, debido proceso  | Libertad personal, igualdad, datos, derechos civiles, debido proceso, libertades fundamentales, políticos y referendo         | Derechos civiles (vida, integridad, ambiente, igualdad, libertades fundamentales, trabajo, calidad de vida, debido proceso), derechos políticos      |
| Derechos económicos, sociales y culturales | Familia, mujer, niño, discapacidad, salud, seguridad social, trabajo, propiedad, educación, cultura, comunicación   | Salud, educación, propiedad, trabajo  | Familia, seguridad social, salud, trabajo, derechos culturales y educativos, derechos económicos, propiedad, de los indígenas | Propiedad, trabajo, familia, salud, grupos vulnerables, seguridad social, cultura, educación, ciencia y tecnología, comunicación, deportes           |
| Derechos colectivos                        | Consumidores, ambiente, espacio público   |   | Ambiente, indígenas   | Pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, medio ambiente y consumidores   |
| Amparo o tutela                            | Tutela para proteger derechos fundamentales   | Amparo  | Amparo para proteger derechos y garantías   | Amparo de los derechos   |
| Acción de inconstitucionalidad             | Pública, a cargo de la Corte Constitucional   | No es pública sino de origen político, a cargo del Tribunal Constitucional            | Pública, a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia   | No es pública, a cargo del Tribunal Constitucional   |
| Otras garantías constitucionales           | Habeas corpus, acciones populares, de grupo, de cumplimiento y de responsabilidad   | Habeas corpus, habeas data  | Habeas corpus, habeas data, acciones de responsabilidad   | Habeas corpus, habeas data   |
| Los deberes                                | Sí  | Sí  | Sí  | Sí   |
| La participación y las elecciones          | Mecanismos de participación, régimen de los partidos, oposición y organización de las elecciones  | Elecciones, organización electoral (Corte Nacional Electoral, Cortes Departamentales) | Derechos políticos, referendo popular, elecciones   | Elecciones, consulta popular, revocatoria del mandato, partidos, oposición   |
| Forma de Estado                            | Unitaria  | Unitaria  | Federal. Se fijan competencias del poder público nacional, estadual y municipal. Consejo Federal de Gobierno                  | Unitario   |
| Forma de Gobierno                          | Presidencial  | Presidencial  | Presidencial  | Presidencial   |
| Ramas del poder                            | Tres ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dos órganos de control (Ministerio Público y Contraloría), una organización electoral y otros órganos sueltos | Tres ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)  | Cinco ramas (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral)   | Tres Funciones (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), electorales, de control y regulación, seccional, instituciones estatales centrales y seccionales |

|  |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
| El ejecutivo                                 | Presidente por 4 años, con vicepresidente, a doble vuelta, reelegible 1 vez, ministros  | Presidente por 5 años, reelegible 1 vez, a doble vuelta, pero en la segunda vuelta elige el congreso             | Presidente o presidenta por 6 años, con vicepresidente, reelegible 1 vez, ministros Procuraduría Consejo de Estado   | Presidente por 4 años, con Vicepresidente, a dos vueltas  |
| El legislativo                               | Bicameral (Senado nacional y Cámara de Representantes por circunscripciones)  | Bicameral (Cámaras de diputados y de senadores)  | Unicameral (Asamblea Nacional elegida por circunscripciones)   | Unicameral (Congreso Nacional elegido por circunscripciones)  |
| El Judicial                                  | Jurisdicciones ordinaria (tribunales y jueces civil, penal y laboral), contenciosa (Consejo de Estado, etc.), constitucional (Corte Constitucional) e indígena. Fiscalía en lo penal. Consejo Superior de la Judicatura | Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional y Consejo de la Judicatura                                    | Tribunal Supremo de Justicia, jueces, Ministerio Público y Defensor del Pueblo   | Corte Suprema de Justicia, jueces, Consejo Nacional de la Judicatura  |
| Otros órganos                                | Ministerio Público (procurador, defensor del pueblo y personeros), contralor, organización electoral  | Ministerio Público (fiscal general), defensor del pueblo, contraloría  | Poder Ciudadano (Consejo Moral Republicano integrado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría) y Poder Electoral                   | Defensoría del Pueblo, organización electoral, organismos de control (Contraloría, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, superintendencias)                |
| La organización territorial                  | Departamentos, distritos (Capital) y municipios con autonomía limitada  | Departamentos, municipios y cantones   | Estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorios federales y municipios  | Provincias o gobierno seccional, cantones y parroquias  |
| Otros temas                                  | Población, territorio, función pública, relaciones internacionales, fuerza pública, estados de excepción  | Régimen agrario y campesino, policía nacional, régimen cultural y familiar, fuerzas armadas                      | Población, territorio, función pública, administración pública, contratos, relaciones internacionales, seguridad de la nación, estados de excepción            | Población, corrupción, etnias, función pública, tratados internacionales, estado de emergencia, fuerza pública, régimen penitenciario   |
| El sistema económico                         | Propiedad privada, libertad de empresa, intervención del Estado, planes estatales de desarrollo, finanzas públicas, banca central y servicios públicos  | Propiedad privada con limitaciones, no monopolios privados, sí monopolios estatales, intervención, planificación | Propiedad privada, reserva del petróleo, libertad de empresa, intervención del Estado, régimen fiscal y monetario, banca central y coordinación macroeconómica | Propiedad privada, libertad de empresa, intervención del Estado, planificación económica y social, tributos, régimen presupuestal, banca central, régimen agropecuario y de inversión |
| Los mecanismos de reforma de la constitución | Referendo, asamblea constituyente y enmienda mediante acto legislativo  | Enmienda parcial por las cámaras y reforma total por asamblea constituyente                                      | Enmienda por referendo, reforma constitucional por la asamblea y asamblea constituyente  | Por el congreso nacional o por consulta popular   |

# La constituyente y la nueva constitución

Julio Cesar Trujillo \*

La reunión de la Asamblea Nacional Constituyente nos obliga a preparar los asuntos que deberían ser regulados por la nueva constitución y que no estén regulados en la actual. Frente a los asuntos ya regulados pero que creemos que deben ser reformados, en algunos casos deberemos sustituir sus normas por otras mejores, y en otros, añadir o suprimir algo que las actualice o perfeccione. Sin descartar los nuevos asuntos que se pueden añadir a los ya previstos en la constitución vigente, es mayor la cantidad de innovaciones que sobre éstos se pueden y deben introducir para poner la carta política a tono con las realidades actuales y con los sueños actuales sobre el futuro mediano e inmediato. También parece posible y acaso podría ser satisfactorio (aún para quienes, de buena fe, exigen cambios profundos de todo el sistema vigente) reformar la actual sistematización del texto constitucional con el fin de hacer más fácil su lectura para quienes no son abogados y no están familiarizados con las técnicas del derecho.

Por cierto, la nueva constitución no podrá dejar de enunciar los principios y normas generales que tratan de identificar al Ecuador como plurinacional, multiétnico y pluricultural. Asimismo, será necesario definir la forma de Estado y la forma de gobierno y el tipo de democracia en la que debemos vivir.

Estos principios y reglas han de inspirar y reflejarse en todas las instituciones y normas de la constitución.

## De los habitantes del Ecuador

La constitución debe volver a ocuparse de los habitantes del Ecuador. Dejando para las ciencias sociales el debate acerca de la nación, hay que conservar los conceptos de ciudadanía. Sin embargo, es necesario debatir acerca de las siguientes cuestiones.

La situación de los ecuatorianos en el extranjero (migrantes) exige la sustitución de la tradicional doctrina del *jus solis*, consagrada en el Ecuador desde la independencia, por la del *jus sanguinis*. Esto debe ser acompañado por la reforma de varios otros preceptos, además del que consta en el Art. 7 de la actual constitución, para que quede establecido que son ecuatorianos los hijos de los ecuatorianos dondequiera que hayan nacido y cualquiera sea la causa por la que sus padres se encuentran en el extranjero.

En relación al mismo tema, conviene considerar si ya ha llegado la hora de que los derechos políticos sean reconocidos a los extranjeros residentes en el país. Ello, por ejemplo, les permitiría participar, al menos, en los gobiernos locales, ya sea para ele-

gir o ser elegidos. Así nos sumaríamos a las voces más progresistas que ya se escuchan en los países de la Unión Europea y que demandan radicar la ciudadanía en la simple residencia y no en las viejas doctrinas de la nacionalidad (*jus sanguinis* o *jus solis*) y la ciudadanía (nacionalidad). Con esto, por añadidura, daríamos a los ecuatorianos en el extranjero un argumento adicional para reclamar un derecho similar en sus países de residencia, sin perder la ciudadanía ecuatoriana.

Por otra parte, parece haber llegado el momento de sentar la semilla de la ciudadanía andina e incluso latinoamericana. Para el efecto, se debe reconocer el derecho a elegir parlamentarios andinos por el Ecuador a los ciudadanos de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) residentes en nuestro territorio. Habrá que convenir en una redacción lo suficientemente abstracta y general para que, salvado el principio de reciprocidad, puedan participar en otras materias que sean de competencia de la CAN.

Otro tema que exige atención es que la plurinacionalidad, multiétnica y pluricultural se refleje a lo largo de toda la constitución. Especialmente cuando se trata del ordenamiento del territorio y de la organización del poder político o del Estado. Así, las naciones indígenas y los pueblos afroecuatorianos podrán tener presencia en los centros de decisión y ejecución de las obras y servicios de su propio desarrollo. Lo mismo se aplica para que, en la costa, los montubios y cholos participen de la creación y beneficios del progreso y bienestar general.

Es probable que estas cuestiones no sean las que forman el elenco de las reformas que agitan la mente y acaso el corazón de muchos de quienes piden cambios sustanciales. No obstante, estas materias afectan a la vida de millones de ecuatorianos que no deben ser desatendidos al ensayar una reforma de toda la constitución.

## De los derechos y garantías

Determinadas las personas de cuyo destino pretende ocuparse el Estado, la reforma constitucional tiene, forzosamente, que abordar la cuestión de los derechos, garantías y deberes. Cabe señalar que nos está vedado involucrar en esta materia. Por un lado, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos nos obliga ante la comunidad internacional, y por otro, al aprobar el estatuto para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en la pasada consulta, el pueblo ecuatoriano estableció una prohibición similar.

Hay sinnúmero de mejoras y agregados que pueden hacerse a la actual constitución tanto en materia de los derechos de la primera generación, como en los derechos económicos, sociales y culturales y, por supuesto, en los derechos colectivos. Pero no he de ocuparme de este asunto porque, muy probablemente, no habrá mayor debate entre los ecuatorianos de toda condición y de toda edad al respecto.

Más bien, debo llamar la atención sobre la condenación del racismo y de los prejuicios raciales que tanto perjudican a las nacionalidades e individuos indígenas y a los pueblos y personas afroecuatorianos. En favor de estos ciudadanos, se debe conservar el reconocimiento de los derechos del Art. 84 de la ley fundamental en vigencia. En cuanto a algunos de estos derechos, deberá revisarse la redacción para erradicar las interpretaciones y prácticas con los que, de hecho, se los ha desconocido. Esto ocurre, por ejemplo, con el derecho a la consulta previa, informada y de buena fe, para la exploración y explotación de los recursos naturales o con el pluralismo jurídico y todas sus consecuencias.

Por ser de carácter más controvertido, el tema de la ciudadanía diferenciada y el derecho de las nacionalidades indígenas y de los pueblos afroecuatorianos a estar representados en las institucio-

\* Ex diputado de la república, ex asambleísta constituyente y miembro de la Comisión Constitucional CONESUP-gobierno

nes políticas (como el Congreso Nacional y los organismos del Estado, como el Ministerio de la Cultura, donde se deciden cuestiones que les conciernen) requieren más estudio y diálogo. Este derecho de las nacionalidades y pueblos no ha de menoscabar el derecho de los indígenas y afroecuatorianos, en tanto individuos, a participar con el resto de ecuatorianos en la vida política y en el goce de los derechos individuales constitucionalmente reconocidos y garantizados.

Por otro lado, las mujeres demandan, con razón, que se amplíe el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el ámbito laboral y en otros ámbitos igualmente sensibles.

Merecen la misma atención las garantías o procesos constitucionales para la protección de los derechos. Es necesario mejorar las garantías actualmente vigentes. Por ejemplo, se deben erradicar los abusos que han desacreditado la acción de amparo. El *habeas data* debe incorporar los principios y normas fundamentales acerca de los bancos de datos personales (por lo menos, acogiendo las recomendaciones presentes en la resolución de las Naciones Unidas al respecto). Y el *habeas corpus*, según algunos, debe pasar a la Función Judicial en términos más conformes con los tiempos que vivimos y debe ser enunciado de mejor manera en el Código de Procedimiento Penal.

A estas preocupaciones se precisa añadir las relativas a nuevas garantías que son, además, nuevas formas de participación democrática. Este es el caso, entre otros, de la acción de inconstitucionalidad por omisión; de las acciones populares; del cabildo ampliado (sobre todo para discutir y aprobar planes, programas y los presupuestos consiguientes); y de la rendición de cuentas.

Debe facilitarse el ejercicio de las modalidades

de democracia directa que ya consagra la actual constitución, ya sea reduciendo las exigencias actuales o fortaleciendo sus efectos. Se debe viabilizar la iniciativa popular para presentar proyectos de ley, para participar y promover consultas populares (referéndum o plebiscito, nacionales o locales) o incluso constitucionales, para exigir la revocatoria del mandato o *recall*, o para exigir la rendición de cuentas.

Por último, el asilo no puede dejar de ser revisado. A mi juicio, es una garantía más de la libertad y otros derechos de la persona perseguida por la justicia a causa de delitos políticos y/o comunes pero conexos con los políticos. Esta garantía, sobre todo como asilo territorial, debe favorecer también a quienquiera que justifique que si regresa a su país o a aquél del que ha debido huir, su vida, libertad, integridad personal u otro derecho similar corren un peligro real.

### Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un tema agudo y de difícil solución. No sólo por la dificultad de modificar la división político-administrativa actual únicamente a través de una reforma constitucional o por un acto de autoridad, sino también por la diversidad de propuestas.

La conformación de regiones, mancomunidades, departamentos, distritos (o como quiera llamárseles) a circunscripciones territoriales más grandes en territorio y población, es una alternativa que si bien promueve una mayor distribución territorial del poder no necesariamente cuenta con el respaldo de los habitantes de las provincias. Desde el escritorio es fácil unir las en una región. Pero ello no garantiza que las condiciones mínimas para una vida digna lleguen a todos los rincones del territorio patrio, como lo reclaman las juntas parroquiales y

los dirigentes populares del campo y la ciudad. Así tampoco se cumple con el deseo de los pueblos y de los dirigentes de los cantones de estar representados en los órganos del poder central. ¿Cómo conciliar todos estos intereses legítimos?

### El sistema político

El sistema político es mucho más que la forma de gobierno. Aunque, por supuesto, lo comprende ya que implica la determinación de las instituciones políticas tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial). Pero el sistema político abarca, además, al subsistema de partidos, al subsistema electoral y a los medios de participación del pueblo en las políticas públicas que deben integrar un conjunto unitario y coherente.

De otra parte, el sistema político tiene que responder a las funciones que le asignemos al Estado. Así, por ejemplo, el sistema de los EEUU fue concebido y diseñado, al decir de Pasquino (lúcido comentarista de los sistemas vigentes), para implantar “un gobierno que debe hacer poco, interferir menos, no ocupar espacio en la sociedad”. Es decir, un gobierno mínimo con el único objetivo de “impedir el ejercicio arbitrario del poder”. Pero no es sólo este rol del Estado el que se requiere para impulsar el desarrollo integral del Ecuador. Este papel estatal mínimo tampoco es el que demanda nuestro pueblo que, con razón y por experiencia, exige que la salud, educación, oportunidades de trabajo, vivienda, recreación, movilización y transporte (amén de otras condiciones económicas y sociales) no dependan de las decisiones discrecionales de los gobernantes, en calidad de políticas públicas (como acontece en el *Welfare State*), sino que sean reconocidos como derechos que el Estado debe garantizar y que los gobernantes están obligados a cumplir por mandato de la constitución. Esto,

por lo demás, es propio del Estado social y democrático de derecho.

### Las funciones económicas del Estado

El Estado social y democrático de derecho no es una negación de los avances y conquistas del Estado liberal de derecho (tales como la subordinación del propio Estado y de sus habitantes al derecho, la división de poderes o funciones, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona y sus garantías a cargo de jueces independientes e imparciales).

El Estado social y democrático de derecho es todo esto y más. Incluye la creación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas para que la persona humana pueda realizarse libre y plenamente. Esto supone estar libre de necesidades que, de no ser satisfechas, oprimen y envilecen a las personas, así como estar protegido contra el abuso de los poderes fácticos, como el del mercado, el poder del dinero o la influencia social. El cumplimiento de estas precondiciones impone al Estado, a su vez, el deber de proveer servicios o bienes apropiados o de intervenir en los ámbitos económico, social y aún cultural.

El Estado social y democrático de derecho es intervencionista por mandato del derecho, contenido en la Constitución y en las leyes. Por esto, la Constitución deberá determinar los fundamentos de esa intervención y fijar los instrumentos de la misma. Por ejemplo, la propiedad social o pública; la planificación democrática; la regulación jurídica; la promoción y fomento; los servicios públicos; la gestión empresarial; las políticas de competencia; la política financiera y crediticia; la actividad financiera del mismo Estado y, por tanto, su régimen tributario y presupuestario.

¿Qué decir sobre la reforma agraria? Que no es sólo la revisión del reparto de la propiedad de la tierra, ni sólo crédito. La reforma agraria implica, además, la provisión de semillas, sementales, abonos y fertilizantes, máquinas y centrales para la reparación de las máquinas, trojes o silos para el almacenamiento y conservación de las cosechas, movilización y transporte, información de lo que conviene sembrar y de los mercados que se deben aprovechar, comercialización y exportación. Asimismo, es deseable que el agro sea impulsado a través de las redes de producción y comercio justo, que empiezan a crearse exitosamente en el mundo con participación de los países del Tercer Mundo y los industrializados.

En todos estos campos, cabe o seguir los principios, instituciones y reglas tradicionales o apartarse de ellos, innovarlos y crear otros nuevos que nos permitan redistribuir la riqueza y el ingreso para construir una sociedad de ciudadanos relativamente iguales en lo económico, social y cultural. Condición en cuya ausencia la democracia no es posible.

Para cerrar, cabe promover reformas en otras cuestiones técnicas como la supremacía de la Constitución y su control o las reformas e interpretación de la misma Constitución. No obstante, por tratarse de ámbitos en los que la lucha por el poder es menos manifiesta no creo que susciten mayores debates. No hacen falta, por tanto, definiciones previas, que no sean las propias de un espíritu y pensamiento democráticos.

## Los retos de la próxima asamblea constituyente en torno a las definiciones del nuevo ordenamiento jurídico nacional

Diego Pazmiño V.\*

Con motivo de la consulta popular del pasado 15 de abril, una de las opiniones ciudadanas que se repetía diariamente en la prensa era que la Asamblea Nacional Constituyente nos daría 'mejores leyes'. Este convencimiento espontáneo expresa uno de los principales problemas jurídicos que la constituyente deberá asumir.

¿Cuál es la utilidad de una nueva constitución política si las actuales leyes no se cambian? ¿De qué sirven los derechos y garantías constitucionales si las leyes que regulen su efectivo ejercicio no se dictan? ¿Cómo va a actualizarse el actual ordenamiento jurídico de acuerdo con el nuevo marco constitucional? ¿Cómo van a regir los principios y garantías ciudadanas y la nueva estructura institucional, luego de que se apruebe la nueva constitución en referéndum?

Los asambleístas que, en 1997-1998, formularon la constitución política actualmente vigente, también debieron enfrentar este tipo de interrogantes. Fue por ello, precisamente, que la anterior asamblea estableció, mediante norma constitucional, la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional. Esta instancia sería la encargada, no sólo de elaborar proyectos de leyes por delega-

ción del Congreso o por iniciativa propia sino que, además, se encargaría de preparar proyectos que codificaran las leyes (Artículos 159 y 160 de la Constitución Política de la República). Sin embargo, se debe analizar críticamente la función cumplida por esta comisión pues, a partir del año 2003, antes que preparar proyectos de codificación de las leyes, lo que hizo fue reinterpretarlas, reformando por esta vía buena parte de ellas.

En este artículo, justamente, se analizan dos temas puntuales de la codificación realizada por la Comisión de Legislación y Codificación que ponen de manifiesto la arbitrariedad del trabajo realizado en esta instancia y sus consecuencias negativas en la integridad del ordenamiento jurídico nacional. Como marco general para ofrecer este análisis, antes se revisan algunos de los rasgos jurídicos más relevantes del actual orden constitucional, destacándose algunas de sus principales limitaciones e inconsistencias. Toda esta reflexión nos permite visualizar algunos de los principales problemas jurídicos que plantea la formulación de un nuevo marco constitucional y los mecanismos necesarios para armonizar, adecuar o reemplazar concretamente el marco normativo e institucional existente.

\* Consultor Legal. Especialista en Derecho Administrativo

Cabe mencionar que buena parte de las reflexiones presentadas a continuación ya han sido consideradas por la opinión pública y han sido objeto de análisis por parte de destacados constitucionalistas. Sin embargo, analizar la labor de reinterpretación de las leyes realizada por el Congreso Nacional a través de un mecanismo imperceptible, poco democrático y nada transparente, curiosamente ha merecido poco o ningún interés, no sólo de parte de la opinión pública, sino también de los legisladores, de las entidades públicas y de los profesionales estudiosos del Derecho.

Con la oportunidad que presenta la próxima asamblea constituyente, se vuelve necesario evidenciar la actuación de la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional. Reformar esta instancia representaría la más clara y convincente muestra de voluntad política por reorientar el ordenamiento jurídico vigente. Al tiempo que formule una nueva constitución política, un reto crucial que le espera a la asamblea es el de establecer las vías para concretar el nuevo ordenamiento jurídico nacional, con leyes acordes a los nuevos fundamentos y principios que se definan.

#### I.

De manera esquemática y breve, el marco constitucional actualmente vigente puede caracterizarse por los rasgos descritos a continuación. Si bien estos aspectos de la actual constitución en su momento representaron importantes innovaciones, con el devenir político sus limitaciones y carácter meramente declarativo se han puesto de manifiesto.

La organización descentralizada ha chocado con los intereses regionales y de grupo, encarnados en instituciones que concentran el manejo y disposición 'autónoma' de gran parte de los recursos públicos.

Para empezar, uno de los principios fundamentales del Estado social de derecho ecuatoriano es que es "participativo y de administración descentralizada". Sin embargo, la materialización de políticas públicas nacionales administradas de manera descentralizada ha carecido de instrumentos normativos e institucionales adecuados. Sin estos medios no ha sido posible transformar efectivamente la vieja administración pública estructurada centralizadamente y fraccionada a través de instituciones sectoriales, regionales y autónomas. Incluso a pesar de la voluntad política existente en determinados gobiernos, la descentralización del Estado ecuatoriano no se ha concretado. La organización descentralizada ha chocado con los intereses regionales y de grupo, encarnados en instituciones que concentran el manejo y disposición "autónoma" de gran parte de los recursos públicos.

Por otra parte, un paso importante para fortalecer la administración descentralizada fue el reconocimiento constitucional de un sistema de gobierno estructurado por niveles de administración territorial, nacional, provincial, cantonal y parroquial. La actual constitución incluso incorpora las circunscripciones territoriales indígenas como un nivel de gobierno. Todo esto implicó tanto la asignación de

responsabilidades, funciones, atribuciones y competencias a los denominados gobiernos seccionales autónomos, como una modificación sustancial de las funciones del gobierno central. No obstante, luego de decididos aunque puntuales esfuerzos, esta definición que abrió la posibilidad de transformar, principalmente, a los consejos provinciales y municipios en entidades de gobierno y administración territorial, y en res-

ponsables del desarrollo económico social de su respectiva circunscripción, ha quedado reducida al estatus de un principio declarativo. En efecto, la mayoría de los esfuerzos emprendidos por los consejos provinciales, los municipios medianos y las juntas parroquiales rurales (a través de sus organizaciones de coordinación y asociación) para fortalecerse como órganos de gobierno y administración territorial, han debido enfrentar obstáculos insalvables. Estas tentativas han chocado, sobre todo, con la oposición activa a la transferencia de recursos desde el gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos.

La coexistencia de una Ley de descentralización y participación social, dictada en 1997, con los principios y mandatos de la Constitución política de 1998, constituye un desfase. Ello se evidencia en la inaplicabilidad de los mecanismos legales para proceder a la descentralización de la administración pública, y en el carácter inacabado de los procesos de descentralización (en buena parte existentes únicamente en el papel de los convenios suscritos).

En otro ámbito, se debe destacar la incorporación de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, de los consumidores, los derechos ambientales, las garantías al debido proceso y la seguridad jurídica. Todos estos avances significaron una modificación sustancial en la definición y ejercicio de las garantías ciudadanas.

También es necesario subrayar el alcance de los principios y mandatos constitucionales actuales relativos al sistema de economía social de mercado. Éstos señalan objetivos permanentes de la economía y responsabilidades del Estado en este ámbito. También mencionan el trato igual a la inversión nacional y extranjera y la posibilidad de delegar la provisión de los servicios públicos (aunque la obligación de prestarlos continúe siendo una responsabilidad del Estado). Estos aspectos, que en su for-

mulación inicial permitían vislumbrar la necesidad de fortalecer la función reguladora y controladora de las instituciones del Estado, al momento de su aplicación, significaron el desmantelamiento de la estructura de las instituciones del Estado, y la reducción de los mecanismos de regulación y control, en muchos aspectos, a meras formalidades sin propósito.

Este panorama se complementa con la reducción de la planificación pública del desarrollo económico y social a un mecanismo técnico-administrativo. La planificación se trocó así en una mera coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, con poca o ninguna capacidad de incidencia en las políticas sectoriales y nacionales. El carácter exclusivamente indicativo de la planificación estatal para el sector privado, redundó en que éste, liberalizado y desregularizado, se guíe por sus propios intereses y estrategias.

También cabe señalar que en el marco constitucional de 1998, el anterior régimen jurídico de los recursos naturales, con algunas modificaciones menores, se mantuvo intacto. En el caso de los recursos no renovables, como el petróleo, se abrieron nuevas alternativas para la explotación y administración privada. En contraste, el esquema jurídico administrativo de los recursos renovables, como el agua, se mantuvo igual. La biodiversidad biológica, en su integridad, fue integrada como recurso.

Por último, la diferenciación entre leyes orgánicas y ordinarias ha tenido gran importancia y significación para la estructura del ordenamiento jurídico, su funcionamiento y aplicación. Esta distinción ha permitido jerarquizar las normas jurídicas de acuerdo a su ámbito, estableciendo la prevalencia de las normas relativas a la organización y estructura del Estado y a los derechos y garantías ciudadanas, respecto de las normas relativas a los recursos naturales y su racional aprovechamiento. Este tema

se considera a continuación, al analizar una de las modificaciones que, vía reinterpretación de las leyes, introdujo la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional.

## II.

Desde principios de 1999 hasta finales del año 2001, la referida comisión codificó 10 leyes y en el año 2003 codificó 2 leyes más. Sin embargo, desde marzo del 2004 a julio del 2005, la comisión codificó 39 leyes, es decir, algo más de 2.4 leyes por mes. ¿Cómo es que los cinco miembros de la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional pudieron realizar un trabajo tan voluminoso en tan poco tiempo? La respuesta a esta pregunta no es objeto de estas reflexiones. Tampoco nos detendremos a explicar por qué se codificaron unas leyes y no otras como, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos o la Ley de Minería, que requieren ser codificadas para ordenar las confusiones y ambigüedades que presentan en su aplicación. Lo que interesa aquí es poner de manifiesto la mala calidad del trabajo que se realizó: ningún diputado estuvo en condiciones, ni de tiempo ni de preparación técnico-jurídica, para revisar en detalle cada una de las leyes codificadas. Todas estas leyes fueron remitidas directamente por la comisión al Registro Oficial para su publicación, sin que se haya presentado observación alguna por parte de algún miembro del Congreso Nacional. Las observaciones sólo fueron generadas por las instituciones públicas y sectores privados afectados por las modificaciones incorporadas a través de estas codificaciones, y fueron atendidas mediante enmiendas ('Fe de erratas') emitidas por la comisión y publicadas en el Registro Oficial.<sup>1</sup>

La revisión exhaustiva del conjunto del trabajo realizado por la Comisión de Legislación y Codificación es una tarea que le compete a un equipo de especialistas en diferentes ramas del Derecho. Sin embargo, para formarnos una idea sobre las reformas legales que se introdujeron a nombre de codificación, a continuación realizaremos un 'muestreo': se analizarán dos de las normas codificadas. La primera es el artículo 5 de la Codificación de la Ley de aguas relativo a la definición del derecho de aprovechamiento de aguas (R.O. 339 de 20 de mayo de 2004). Y la segunda, es el artículo 4 del Código Civil, referido a las leyes orgánicas y especiales (R.O.S. 46 de 24 de junio de 2005).

El Art. 5 de la codificación de la Ley de aguas dice textualmente:

*"Por derecho de aprovechamiento se entenderá la autorización administrativa, intransferible, para el uso de las aguas con los requisitos prescritos en esta Ley; salvo el caso de transferencia de dominio, con la sola presentación del título de propiedad del predio por parte de su adquirente, el CNRH traspasará automáticamente la concesión del derecho de uso del agua en forma total o proporcional a la superficie vendida al nuevo titular.*

Las aguas destinadas a un inmueble o industria, podrán ser usadas por el mero tenedor de éstas, en las mismas condiciones y con las limitaciones que tuvo el titular del derecho de aprovechamiento.

*Se respeta el derecho adquirido de las actuales concesiones legalmente otorgadas, las mismas que estarán sujetas a los derechos y condiciones establecidos en la presente Ley y sus Reglamentos, para su aprovechamiento."*

El texto en cursivas no se encuentra en ninguna norma legal que de manera expresa o tácita haya

reformado la norma referida de la Ley de aguas. ¿Qué ha hecho la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso? ¿Por qué fue cambiada esta disposición legal?

Los comisionados, o quienes hicieron el trabajo por ellos, incorporaron al final del inciso primero del artículo 5 original de la Ley de aguas, el artículo sustitutivo del artículo 42 de la reformada Ley de desarrollo agrario. Éste se refiere al caso de excepción en que es posible transferir el derecho de aprovechamiento de aguas, cuando se fracciona y vende una propiedad agrícola. Además, se incorporó como inciso final del mismo artículo 5 de la Ley de aguas, la disposición del tercer inciso del artículo 40 de la Ley de desarrollo agrario: "se respeta el derecho adquirido de las actuales concesiones".

Como vemos, dos disposiciones de la Ley de desarrollo agrario fueron traspasadas a la Ley de aguas. Con esto el sentido y alcance de la Ley de desarrollo agrario fueron ampliados más allá del ámbito de los derechos de aprovechamiento de aguas para riego o producción agropecuaria. El término "derechos adquiridos" que se reproduce en el inciso final del artículo 5, es un rezago del intento de convertir el derecho de aprovechamiento de aguas en materia agrícola, o bien, en un derecho de carácter real susceptible de apropiación y de carácter patrimonial. Cuando se reformó la Ley de desarrollo agrario (agosto de 1994) se suprimió la frase "derecho real", pero se mantuvo la expresión "derecho adquirido" que ahora, con la codificación de la Ley de aguas, adquiere un carácter general, aplicable a todas las concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de aguas, independientemente del uso para el que tal derecho se otorga.

Para que este artificio pase por codificación de una ley, es necesario forzar el concepto de lo que es codificar. Denominar de ese modo a la labor de reinterpretación de las normas legales esconde la defensa de un interés que no es el interés general.

Un segundo ejemplo de la dudosa actuación de la Comisión de Legislación y Codificación es el caso de la codificación del Código Civil. El artículo 4 expresamente establece que:

*"En el juzgamiento sobre materias arregladas por leyes orgánicas o especiales, no se aplicarán las disposiciones de este Código, sino a falta de esas leyes."*

El texto en cursivas es lo que el codificador ha añadido, puesto que la disposición original se refería únicamente a las leyes especiales.

Para comprender el sentido y alcance de esta modificación de la norma civil, es necesario recordar que la Constitución política vigente estableció que las leyes podrán ser orgánicas u ordinarias. Las leyes orgánicas, por un lado, son las que la norma constitucional señala de manera general, en relación con la materia que regulan. Ésta puede ser: a) la organización y actividades de las funciones del Estado, las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado establecidos en la Constitución; b) el régimen de partidos, el ejercicio de los derechos políticos y el sistema electoral; c) las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; y, c) todas aquellas leyes que la Constitución determine que deben expedirse con ese carácter. Todas las demás leyes, por otro lado, son ordinarias (Art. 142 de la CPR). La importancia de esta distinción radica en que la aprobación, reforma, derogatoria o interpretación de estas leyes, requiere de mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional. Además, una ley ordinaria no puede modificar una ley orgánica, ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial (art. 143 de la CPR).

Esta distinción entre leyes orgánicas y ordinarias, propia del Derecho Político y Constitucional, fue trasladada al ámbito del Derecho Civil. Con ello se ha distorsionado la diferencia entre leyes

<sup>1</sup> Un listado de todas las leyes codificadas entre 1999 y 2005 se encuentra publicado en la *Revista Judicial* No. 7545 del periódico La Hora del día lunes 26 de septiembre de 2005.

generales y especiales que caracteriza a esta rama del Derecho. De esta manera, se ha introducido una confusión en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico a cuya estructuración y definición habían contribuido (en vano) las nuevas normas constitucionales.

Cabe preguntarse, entonces, cuál fue el razonamiento del codificador a la hora de introducir el término de leyes orgánicas en el ámbito del derecho civil. ¿Sería acaso la evidencia de que el juzgamiento al que se refiere la norma, sólo puede darse sobre la base de las normas de procedimiento, que son leyes orgánicas? No es posible saberlo...

### III.

Para concluir, se puede anotar que, actualmente, buena parte del ordenamiento jurídico nacional ha sido objeto de una reinterpretación al amparo de una facultad atribuida a una de las Comisiones del Congreso Nacional. Tal reinterpretación es el resultado de un proceso legitimado por la Comisión de Legislación y Codificación y por el Congreso Nacional. Pero, a juzgar por la calidad del trabajo realizado, esta reinterpretación fue realizada por

autores anónimos que no tienen responsabilidad alguna. El criterio jurídico aplicado para esta codificación *sui generis* de leyes, se ha impuesto por ministerio del mandato constitucional, mas no por la decisión expresa de los legisladores en conocimiento del texto de las codificaciones realizadas.

En consecuencia, tanto formular una nueva constitución política como ponerla en vigencia, requiere de un mecanismo democrático, transparente y participativo, a través del cual se dicten las leyes correspondientes o se reformen las actuales. Sólo así se podrá dar forma y vigencia al nuevo ordenamiento jurídico implicado en el nuevo orden constitucional. Además, es necesario adoptar las medidas necesarias para que el proceso de revisión del actual ordenamiento jurídico, no diluya o erosione las normas legales y la organización institucional, hasta tanto se defina el nuevo ordenamiento.

El mayor reto ciudadano en el proceso que se viene es, sin duda, mantener la vigencia de la juricidad y establecer las vías para transitar sin tropiezos hacia la vigencia de un nuevo ordenamiento jurídico-político.

## Las mujeres ecuatorianas, la constituyente y la constitución

Rocío Rosero Garcés\*

La Carta Magna de 1998, reconocida como el marco jurídico que codificó muchas de las demandas de las mujeres organizadas, constituye un hito histórico. Aquella constitución ha dado pie al proceso de institucionalización de políticas públicas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todo el territorio nacional. Sin duda, los derechos consagrados en la constitución vigente representan un avance para la superación del tutelaje masculino y para la construcción de la autonomía de las mujeres en las diferentes esferas de su vida.<sup>1</sup>

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, es evidente la dislocación existente entre la parte dogmática y la parte orgánica de la actual constitución. Aunque se han producido varios análisis al respecto, no se ha destacado suficientemente la peculiar realidad política del momento en que se elaboró el texto constitucional. El pacto entre el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular, que Oswaldo Hurtado<sup>2</sup> viabilizó ágilmente, aprobó en los primeros noventa días de la constituyente los llamados 'temas de la gobernabilidad' (marzo de 1998). Como efecto de esta priorización, se dejó para después el debate y aprobación de los textos constitucionales referidos a la parte dogmática, donde constan todos

los avances en derechos humanos (abril de 1998).

A partir de la experiencia vivida, las mujeres organizadas del país estamos convencidas de que el nuevo texto constitucional deberá garantizar que la parte dogmática sea la rectora de la arquitectura institucional. Sólo así se podrá viabilizar que el Estado garantice efectivamente los derechos humanos de todas las personas sin ningún tipo de discriminación. En la consulta popular del 15 de abril de 2007, el 82% de la población ecuatoriana se pronunció a favor de la realización de cambios fundamentales en los principios e instituciones del Estado. Esta aspiración deberá plasmarse en el nuevo texto constitucional que resulte de la asamblea constituyente. Con la finalidad de aportar en el momento histórico que vivimos, las mujeres ecuatorianas organizadas en todo el país, con el apoyo del CONAMU, hemos iniciado desde febrero del 2007 un proceso participativo de discusión, análisis y formulación de propuestas para la Asamblea Nacional Constituyente. El propósito central de este proceso de participación es salvaguardar el reconocimiento a las diversidades, la integralidad de los derechos humanos y su interdependencia e indivisibilidad, tal y como han sido consagrados en la constitución de 1998.

\* Directora ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

1 Rocío Rosero Garcés, *Crisis y derechos humanos* (Quito: PNUD, 2000).

2 Dirigente máximo de la Democracia Cristiana durante más de dos décadas y presidente de la Asamblea Constituyente de 1997-1998.

En este sentido, compartimos la necesidad de impulsar un acuerdo político que posibilite una constituyente paritaria en su composición, que garantice la consolidación de un Estado laico y la definición de un verdadero Estado social de derecho.

Desde nuestra mirada, es necesario destacar la importancia que tienen los derechos específicos de las mujeres en la construcción de la democracia y, por tanto, enfatizamos que éstos se expliciten en la constitución. Por ello, insistimos en que la reforma del Estado deberá basarse, no sólo en la independencia de sus diferentes funciones, sino en la construcción de mecanismos democráticos que rompan el sistema de privilegios, de cooptación y corporativización de las instituciones por parte de los partidos de estructura caduca, vertical, jerárquica y patriarcal.

### Las propuestas de las mujeres

Los elementos de propuesta para la nueva constitución presentados inmediatamente, son el resultado de una reflexión colectiva realizada por el Equipo Técnico del CONAMU. Las mujeres ecuatorianas organizadas hemos acordado no ceder ninguno de los derechos conquistados y consagrados en la constitución de 1998. Desde esta perspectiva, hemos definido algunos elementos de fortalecimiento y ampliación para la garantía y protección de dichos derechos.

#### 1. Principios

- Estado laico, como una expresión del reconocimiento de las libertades fundamentales consagradas particularmente en la realización de dos derechos: la educación y la salud.
- Estado plurinacional, como parte del reconocimiento de la diversidad étnico cultural de los pueblos, nacionalidades y territorios del Ecuador.

- Organización territorial ya sea de regímenes autonómicos de provincias o asociaciones de provincias o regiones, salvaguardando los principios de solidaridad y equidad en la redistribución de los recursos.

#### 2. De los derechos, garantías y deberes

- Para la garantía y protección de derechos sin discriminación, el Estado adoptará medidas de acción positiva a favor de personas o grupos que son discriminados, marginados o excluidos.

#### 3. Ampliación de los derechos fundamentales

- Inclusión de la tutela del derecho a la igualdad y la no discriminación, para superar la cultura androcéntrica y erradicar la discrecionalidad sobre los derechos de las mujeres.
- Ampliación del derecho a la integridad: explicitar la prevención, eliminación y sanción de cualquier tipo de discriminación, estigma o violencia contra las mujeres a lo largo de todo el ciclo de vida.
- Inclusión de los delitos sexuales, trata de personas, explotación sexual, pornografía y todas las formas de violencia de género, como imprescriptibles.
- Garantía de la elección libre, voluntaria, sin coerción, violencia y discriminación en todos los ámbitos relacionados con la sexualidad, incluido el placer, la opción sexual y la reproducción.
- Reconocimiento de la unión estable y monogámica de dos personas que formen un hogar de hecho, independientemente de su sexo.
- Fomento de la co-responsabilidad de hombres y de mujeres en todos los aspectos relacionados con la sexualidad y la reproducción, incluyendo las tareas del cuidado, el acceso y uso de métodos de anticoncepción.
- Inclusión de la visión de desarrollo centrado en el bienestar de las personas, en igualdad de oportunidades y de condiciones.

#### 4. De la institucionalidad de género

- El CONAMU es elevado a rango ministerial como organismo especializado en la incorporación del enfoque de género en las políticas, planes y programas.
- Todas las instituciones del sector público del Estado central y local tienen la obligación y responsabilidad de formular políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con asignación de recursos suficientes y oportunos.
- Fortalecimiento del rol del CONAMU en el control de toda forma de discriminación de género y en la garantía de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, en todos los niveles del gobierno, en todas las funciones del Estado y organismos de control.

#### 5. Derecho a la salud

- Incluir el acceso a medicamentos, control de calidad y laboratorios gratuitos.
- Incluir la conformación de veedurías ciudadanas y la institucionalización de la rendición de cuentas.
- Garantizar la gratuidad en el acceso a programas, acciones y métodos seguros y de calidad de planificación familiar y anticoncepción, acorde a los avances de la ciencia y la tecnología para todas las personas sin discriminación. Asegurar el abastecimiento permanente de materiales y medicamentos, insumos y la información necesaria para que las personas tomen decisiones libres y responsables sobre su vida sexual.

#### 6. Derechos de los grupos vulnerables

- Atención prioritaria para los y las menores de seis años: garantizar su integridad física, psicológica y sexual, su nutrición, salud, educación y cuidado diario, para su sano crecimiento y desarrollo.

- Desarrollar y ejecutar políticas y programas de protección especial para las niñas, niños y adolescentes con capacidades diferentes.
- Protección contra el tráfico de menores, pornografía, prostitución, explotación sexual, delitos sexuales, uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y consumo de bebidas alcohólicas.

#### 7. Derecho a la educación

- Garantizar una educación integral, no discriminatoria, no sexista, de calidad, que promueva los derechos humanos y la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo.
- Garantizar la educación sexual integral, libre de prejuicios, obligatoria en todos los niveles y establecimientos educativos.
- Garantizar el derecho a la formación técnica de adolescentes y jóvenes y al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Explicitar el derecho de todas las personas al acceso, permanencia y titulación en la educación superior.

#### 8. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos

- Incluir el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos desde el concepto de pluri-nacionalidad.
- Garantizar la protección y tutela de los derechos de las mujeres de diferentes nacionalidades y pueblos, abordando la doble discriminación en los diferentes ámbitos de la vida económica, laboral, social, cultural y política.
- Inhibir la invocación de la cultura y/o las tradiciones ancestrales para perpetuar situaciones de discriminación y violencia de género.
- Incorporar el enfoque de etnia e interculturalidad en la estructura del Estado, en sus políticas

e institucionalidad, garantizando la vigencia plena de los derechos de las mujeres.

### 9. Principios generales del sistema económico

- Reformar todo el capítulo del Sistema Económico: cambiar el enfoque, poniendo como principios el desarrollo de las personas, garantizando la igualdad de oportunidades entre las diferencias y diversidades, e incluyendo la economía como un instrumento para el desarrollo humano.
- Reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres, como una esfera de la economía y valoración de este tipo de trabajo en las cuentas nacionales.
- Prohibir e impedir la creación de monopolios concentradores de riqueza, para asegurar una justa y equitativa distribución de la misma.
- Estimular todas las expresiones de la economía social, particularmente las cooperativas, las cajas de ahorro, las mutuales, las empresas comunales de servicio y otras formas asociativas.

### 10. Sistema Nacional de Planificación

- Los objetivos y metas nacionales para el desarrollo y la orientación de la inversión pública se basarán en la equidad de género y etnia en todo el ciclo de vida y la conservación y protección de la biodiversidad.
- La planificación nacional será inclusiva y participativa, garantizando las diversidades y funcionará de acuerdo a las políticas, planes y agendas de desarrollo definidos soberanamente por el país.

### 11. Del presupuesto

- Construir presupuestos participativos abiertos, que garanticen la equidad, afianzando las acciones positivas para cerrar las brechas de desigualdad.

### 12. De la inversión

- Establecer medidas de acción positiva que orienten los recursos al cumplimiento de políticas y programas para la reducción de brechas de género y etnia.

### 13. Derechos económicos

- Garantizar la distribución justa y solidaria de los recursos y la riqueza nacional, asegurando que sus beneficios impacten de manera equitativa a mujeres y hombres para el igual disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.
- Garantizar el derecho fundamental a no padecer hambre y tomar las medidas apropiadas y suficientes para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria de la población.

### 14. Derecho a la propiedad

- Añadir un párrafo sobre el deber del Estado de garantizar a las poblaciones rurales la propiedad de la tierra y del agua, y el acceso, uso y usufructo de los recursos naturales de manera sustentable.
- Garantizar el derecho de las mujeres rurales a la titulación de la tierra.

### 15. Derecho al trabajo

- Incorporar la eliminación de la desocupación y el subempleo con medidas de estabilidad en el trabajo garantizando, además, los derechos laborales de las personas dedicadas a la economía informal y por cuenta propia.
- Reconocer el trabajo doméstico no remunerado como labor productiva y valorar el trabajo productivo y reproductivo no remunerado como actividades económicas generadoras de valor agregado, riqueza y bienestar social, que demandan costos de tiempo y energía humana.
- Prohibir toda forma de precarización de las relaciones laborales que impliquen perjuicio a los derechos laborales de las personas en relación a:

horarios de trabajo, salario y remuneraciones, formas de contratación, condiciones de salud, higiene y ambiente.

- Incorporar al sistema de seguridad social a personas que carecen de medios económicos, particularmente a quienes realizan trabajo doméstico no remunerado, informal, agrícola, artesanal y de servicios.
- Incorporar el enfoque de género en el rol de las inspectorías de trabajo, en los sistemas de registro e información del Ministerio de Trabajo y Empleo, en el Consejo Nacional de Trabajo, en el Consejo Nacional de Remuneraciones y en la Secretaría de Remuneraciones del Estado como organismos responsables de diseñar, dar seguimiento y evaluar políticas para erradicar la discriminación en el empleo y el trabajo.

### 16. Acceso a recursos financieros y no financieros

- Apoyar a las personas autoempleadas o desempleadas para su incorporación en la cadena productiva, asegurando la vigencia y ejercicio de sus derechos.
- Promocionar y desarrollar iniciativas económicas alternativas, mediante el acceso a recursos financieros, capacitación, asistencia técnica y soporte organizacional en igualdad de oportunidades, contribuyendo efectivamente en el crecimiento económico de la población autoempleada o desempleada.

### 17. Del medio ambiente

- Nacionalizar los recursos naturales de la biodiversidad y de los ecosistemas para revertir los beneficios en las poblaciones más vulnerables, garantizando la equidad de género y etnia.

- Respetar los territorios de las poblaciones ancestrales en ellos asentadas.
- Fomentar la elaboración de planes de manejo sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas que aseguren la soberanía alimentaria, salvaguarden los conocimientos ancestrales de las mujeres en relación a la biodiversidad y garanticen la equidad de género y etnia.
- Garantizar acciones progresivas para aportar en la contención del cambio climático: erradicar contaminantes orgánicos persistentes (COP), erradicar progresiva y rápidamente la emisión de gases contaminantes, y garantizar la idoneidad en los procesos de desechos industriales y domésticos.

### 18. Derechos políticos

- Garantizar el derecho a la participación política equitativa y paritaria, por vía electoral y de designación, y sancionar la violación de este derecho.
- Reformar el sistema político electoral desde la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, garantizando la transversalización de género y las medidas de acción positiva.
- Establecer como requisitos para la elegibilidad de los candidatos y candidatas, no tener denuncias de violencia de género ni deudas por alimentos.
- Garantizar la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre la gestión de funcionarias y funcionarios por designación y por elección popular.
- Garantizar la promoción de candidatas y candidatos en igualdad de condiciones.

# Una propuesta a la asamblea desde las mujeres autoridades locales

Margarita Carranco\*



Uno de los objetivos prioritarios de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME) es lograr que las mujeres autoridades locales consoliden y utilicen su poder para transformar positivamente la vida de los ciudadanos y ciudadanas de este país, aportando en la implementación de políticas públicas que permitan construir una sociedad igualitaria, en pleno ejercicio y goce de derechos.

Es imperioso gestar procesos que permitan construir y ejecutar políticas y estrategias bajo una mirada de corresponsabilidad y correspondencia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, que promuevan una sociedad con equidad y justicia social a partir de la concertación, coordinación y amplia participación ciudadana. Bajo la orientación de estos principios, durante el Encuentro Nacional de Mujeres Autoridades Locales "Tejiendo alianzas para el cambio" (en el que se realizaron talleres con más de doscientas mujeres alcaldesas, vicealcaldesas y concejales de todas las tendencias políticas del país), se acordaron distintos puntos en torno a la Asamblea Nacional Constituyente. A continuación se ofrece una descripción de cada uno de estos puntos.

## MODELO DE ESTADO

### I. Territorialización y distribución equitativa de recursos

Es urgente definir una nueva territorialización que garantice la distribución equitativa de los recursos del Estado. En este esfuerzo, más allá de los aspectos geográficos, el territorio debe ser definido en razón de las diversidades étnicas, generacionales, sectoriales y de género. Con respeto a este último punto, la inversión social con perspectiva de género debe ser una prioridad.

Adecuar la capacidad y los recursos materiales que tiene el Estado con las necesidades de las sociedades locales requiere de algunas acciones. Primero, se requiere una nueva territorialización constituida por ciudades-región, o regiones horizontales que permitan un desarrollo más equitativo de las ciudades pequeñas. Segundo, se necesita efectivizar una nueva distribución de los recursos fiscales de acuerdo a los siguientes parámetros: a) las rentas que produce realmente cada región y ciudad; b) las necesidades insatisfechas; c) las inequidades de género, generacionales, étnicas y sociales; y, c) las distintas capacidades de gestión y autogestión participativa y transparente de las regiones y

ciudades del país. Por último, se deben debatir visiones y mecanismos que impulsen formas de descentralización y autonomías que vinculen a regiones específicas del país en un circuito que fortalezca el mercado interno y promueva procesos de globalización del mercado (zonas francas, enclaves, o 'tecnopolos').

### II. Conflictos regionales: descentralización, ética política y participación ciudadana

La exclusión de las localidades de las decisiones clave que afectan sus vidas y el desconocimiento de la especificidad de sus demandas por parte del Estado central ha desencadenado varios conflictos regionales. Tales conflictos han sido el motor de la movilización de las ciudadanías regionales para presionar por proyectos particulares frente al Estado y la sociedad nacional.

En este contexto, desde una opción ética y política, las mujeres que han asumido cargos de poder a nivel local proponen incluir de forma efectiva a todos los sectores fortaleciendo los procesos de descentralización, la transferencia de competencias y recursos, y creando mecanismos que aseguren la vigencia de los derechos humanos. Entre éstos, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres constituye una prioridad.

Desde esta opción ético-política, será factible que los procesos participativos (como el establecimiento colectivo de los presupuestos locales) tengan resultados profundos en la construcción de ciudadanías activas y la superación del divorcio entre la sociedad civil y el sistema político.

### III. Mujeres políticas, derechos humanos y democracia

Para la AMUME es fundamental dar libre cauce a las demandas, hasta ahora represadas, de democratización de la sociedad ecuatoriana. Una clara expresión política de esas demandas es la pérdida

de confianza en los actores políticos y en su capacidad de representar los intereses diversos y legítimos de la ciudadanía.

La necesidad de ampliar el poder de decisión de la ciudadanía se sustenta en una ética de la inclusión y la identificación, y apunta a erradicar todas las formas de discriminación. Las mujeres aprendimos, en la práctica, que aquello de la 'universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos', todavía debe ser construido y exigido en nuestras sociedades. No creemos en este sistema que se atribuye la función de jerarquizar nuestras demandas y necesidades para luego diseccionarlas y meterlas en compartimentos estancos del sistema político y jurídico. Las mujeres, desde una gestión municipal ética y responsable que se afirma en la participación ciudadana, defendemos una perspectiva integral para la comprensión, tratamiento y atención de nuestras demandas.

Es fundamental que las mujeres autoridades del gobierno central y gobiernos locales hagamos esfuerzos concertados orientados a asegurar que los cambios y/o reformas constitucionales tengan viabilidad. Específicamente, necesitamos crear mecanismos legales que aseguren el desarrollo y adelanto de las mujeres de todas las edades, a través del ejercicio pleno de sus derechos políticos y económicos, sociales y culturales.

Por estas razones, las mujeres no permitiremos retroceder en los derechos alcanzados en la Constitución de 1998 en materia de equidad de género. Estaremos vigilantes...

### IV. Estados locales de derecho: inversión social con equidad

Nuestra perspectiva de constituir estados locales de derecho apunta a fomentar la inversión social con equidad, o bien, a asegurar la entrega suficiente y oportuna de recursos para la ejecución de políticas sociales. Esta inversión debería destinarse,

\* Concejala y vicealcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito. Presidenta de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME).

principalmente, al sistema de protección a niños, niñas y adolescentes y al sistema de atención y prevención de violencia intrafamiliar y de género, y también a la aplicación de las leyes de maternidad gratuita y del anciano. Con ello se conseguiría garantizar el ejercicio de los derechos de las personas que viven bajo condiciones de vulnerabilidad.

En esta línea, se requiere institucionalizar políticas públicas nacionales con enfoque de derechos a fin de erradicar prácticas asistencialistas y clientelares. Esto supone tanto la construcción de una legislación social clara y una estructura estatal descentralizada integral, como la planificación estratégica de un presupuesto que permita la disminución de todas las brechas sociales (de género, generacionales y étnicas). La planificación estratégica es clave: el Estado tiene la obligación de diseñar un plan decenal o bicenal que rebase los gobiernos de turno y permita la institucionalización de políticas.

Finalmente, la manera de garantizar que esta inversión social sea equitativa es descentralizando las políticas y los recursos hacia los gobiernos locales. Desde hace muchos años, en este nivel estatal las mujeres hemos sido administradoras de la pobreza y hemos gestionado políticas sociales desde la marginalidad. Esto nos dota de una experiencia acumulada. Las ciudades para nosotras son la casa grande en la que los hombres, desde su lado femenino y humano, tienen que asumir su responsabilidad. Los gobiernos locales son espacios reales de cambio. Es allí donde se registran con mayor claridad las inequidades y desde donde cumpliremos el rol de garantes de los derechos humanos.

#### V. Violencias de género, derechos sexuales y derechos reproductivos

Las mujeres políticas mantenemos con firmeza nuestras acciones para lograr la erradicación de

todas las formas de violencia contra las mujeres. De allí que enfatizamos la necesidad de concertar con el gobierno central y los poderes locales la plena vigencia y ejecución de los programas, planes y sistemas que para el efecto han sido o están siendo diseñados.

Adicionalmente, partiendo de la defensa irrestricta del derecho a la vida y a la autonomía de nuestros cuerpos, la AMUME defiende el derecho al uso responsable de la píldora anti-conceptiva de emergencia (PAE) y destaca su función de disminuir las causas de muerte materna prevenible. La nueva constitución debe profundizar el reconocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, y concretar marcos legales y mecanismos para asegurar que se garantice el pleno ejercicio de estos derechos desde los gobiernos locales.

#### VI. Paridad política y cambio del sistema político

Las mujeres autoridades locales defendemos una práctica social que incluya a mujeres y hombres por igual, tanto en la vida privada o personal como en la vida pública o política. Consecuentemente, buscamos superar los obstáculos que los pactos políticos patriarcales han erigido para excluir a las mujeres de la vida política.

La plena ciudadanía de las mujeres tiene como condición la igualdad efectiva en la participación electoral. Por ello, se han emprendido varias acciones para denunciar el incumplimiento de la ley de cuotas y los criterios de proporcionalidad, alternancia y secuencia reconocidos por ley. La paridad política es la garantía de la gobernabilidad democrática y es el reconocimiento de las mujeres (50% de la población del país) como sujetos de derechos.

Es fundamental emprender cambios en el sistema político. Particularmente, se necesita reestructurar las instancias de participación política hasta

ahora centralizadas en los partidos políticos. Es muy importante propiciar la democratización interna de los partidos y mejorar sus mecanismos de representación, garantizando la participación activa de las mujeres y eliminando todas las formas de discriminación (de género, étnica, generacional, por opción sexual, de procedencia u origen).

Por otra parte, exigimos una reforma del sistema político que permita una articulación de corrientes ideológicas que garantice una mejor representación y coherencia con la realidad nacional, regional y local. También demandamos la absoluta independencia de los organismos electorales y de control con respecto a los intereses partidistas. Por último, destacamos la necesidad de reestructurar las tres funciones del Estado para garantizar una total independencia entre ellas. Para hacer esto posible, se deben fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y de control social que hagan prevalecer el interés local y nacional por sobre los intereses particulares de las cúpulas partidistas y/o económicas.

#### MODELO ECONÓMICO

##### VII. Feminización de la pobreza

La globalización ha incrementado la exclusión a niveles inmanejables, subordinando y coartando la acción política y el ejercicio de derechos de quienes viven en la pobreza. En este contexto, la exclusión de la mayoría de mujeres en el mundo se ha agudizado. La globalización no distribuye de forma equitativa sus costos y beneficios. Esto ha agravado la feminización de la pobreza dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Promulgar el retiro del Estado de los ámbitos de intervención que permiten decidir sobre las condiciones suficientes (subjetivas y objetivas) para el bienestar de las poblaciones de nuestros países, sig-

nifica anular su rol y responsabilidad en tanto garante del ejercicio pleno de los derechos humanos.

El derecho al libre tránsito de las personas no se ha globalizado. Pese al esfuerzo realizado por las familias emigrantes para alcanzar aquello que las políticas de ajuste estructural, apertura comercial y servicio a la deuda externa nunca alcanzaron, los gobiernos nacionales han sido incapaces de dar una respuesta equitativa y respetuosa de sus derechos humanos.

En este contexto, se deben implementar estrategias que garanticen la igualdad de condiciones en el acceso a recursos financieros y no financieros para las mujeres ecuatorianas que viven en el país o en el extranjero. Junto a ello, se deben impulsar nuevos mecanismos de eliminación de la pobreza, priorizando los programas y planes de aquellos poderes locales ubicados en regiones afectadas por flujos de refugiadas, fenómenos naturales, o situaciones de extrema pobreza vinculadas a la explotación de recursos naturales.

##### VIII. Cambio del modelo económico y superación de exclusiones

El cambio del modelo económico debe basarse en la redistribución equitativa de los recursos del Estado, considerando tanto aspectos territoriales, de género y generacionales, como las especificidades de pueblos y nacionalidades. Es urgente redefinir el modelo de desarrollo del país desde una perspectiva humana y de respeto a la naturaleza.

Los planes nacionales que involucren estrategias para desarrollar la capacidad productiva y comercial a nivel local, regional o nacional, deberán incluir perspectivas de equidad e igualdad, y sólo se deberán implementar tras una consulta a las poblaciones potencialmente afectadas y una evaluación permanente de los impactos sociales y ambientales.

## IX. Autonomía económica de las mujeres: reconocimiento del trabajo doméstico y productivo no remunerado

La Asamblea Nacional Constituyente deberá incorporar disposiciones que aseguren: la implementación de políticas que promuevan la creación de empleos; la adopción de medidas afirmativas que aseguren la igualdad de condiciones en el mercado laboral para hombres y mujeres, que estimulen la capacidad emprendedora de las mujeres, y aseguren el pleno respeto de los derechos laborales e individuales y el acceso equitativo a los beneficios de la protección social.

El gobierno central y los gobiernos locales, conjuntamente, deben promover y fortalecer medidas de acción afirmativa que favorezcan el acceso a recursos y el empoderamiento de las habitantes de las áreas rurales, las indígenas, las afrodescendientes, las jóvenes y las mujeres de la tercera edad.

Para las mujeres es vital el reconocimiento del valor económico y la garantía de protección social del trabajo doméstico y productivo no remunerado. En esta línea, es fundamental generar políticas de defensa para las mujeres que trabajan en el sector informal, en especial para aquellas que suplen al Estado en el cuidado de la niñez, las personas adultas mayores y las personas discapacitadas. Estas políticas también deben dirigirse a crear mecanismos que permitan acordar los procesos de la vida familiar y laboral que involucren, por igual, a mujeres y hombres.

### Las diversas dimensiones de la defensa de la vida

Es insostenible defender el derecho a la vida y, simultáneamente, aceptar las presiones externas que buscan inmiscuirnos en el conflicto interno

colombiano (del que no somos parte y sobre el que no tenemos responsabilidad). El Estado debe garantizar equidad en el tratamiento de las personas refugiadas en nuestro territorio por efectos del Plan Colombia, y priorizar el desarrollo de programas económicos y sociales en aquellos poderes locales donde se acoge y atiende a esta población.

En otro nivel de la defensa de la vida, se debe reconocer y potenciar el rol de las mujeres en la dirección de programas locales. Ellas tienen un rol preponderante en los procesos de protección y conservación de ecosistemas. Particularmente en planes de reforestación, en la defensa de la soberanía sobre el manejo de saberes y recursos del medio, y en la defensa de la soberanía alimentaria (o priorización del abastecimiento del mercado interno en términos de rentabilidad, seguridad y defensa de los derechos del consumidor).

Por otro lado, es necesario fortalecer desde los gobiernos locales políticas públicas ambientales y procesos de gestión dirigidos a las mujeres que habitan en localidades con alto riesgo ambiental. Dentro de este punto, se debe asegurar la provisión y gestión de las fuentes de agua incluyendo a las organizaciones locales de mujeres en las decisiones de manejo, administración, uso y control de las fuentes y la provisión de agua segura.

Por último, se deben generar leyes y mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres indígenas y la soberanía sobre sus territorios diversos (incluyendo el agua, el suelo, la biodiversidad y el oxígeno). A pesar de que ellas son las garantes culturales por excelencia en el mantenimiento de la biodiversidad, son directamente perjudicadas por el injusto reparto de la renta petrolera. Por ello, es vital que, desde los gobiernos locales, se vigile la observancia de los derechos de las mujeres indígenas.

# Propuesta de la Confederación de Trabajadores del Ecuador

## Antecedentes

Ecuador ha atravesado por una crisis política que ya lleva cerca de 30 años. Durante esta crisis hemos sido maniatados por una clase política que, orientada por una vieja concepción del poder, nos ha impedido avanzar en la construcción de un país soberano y justo. Hemos atestiguado el fracaso y el carácter excluyente de nuestra democracia: es difícil ocultar la traición de todos los gobiernos que, amparados en instancias estatales como el Congreso Nacional, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional y las Cortes de Justicia, han legitimado los intereses y cálculos preestablecidos de grupos económicos y políticos hoy claramente identificados por el pueblo ecuatoriano.

Para esta vieja 'partidocracia', las reformas políticas que requiere el país sólo deberían ser realizadas por el Congreso Nacional. Pero, como todos sabemos, lejos de recoger las verdaderas aspiraciones nacionales, el Congreso ha avalado el desangre del país, esto es, ha dado paso a la pérdida de soberanía y al deterioro de la economía. No es casual que se haya intentado desechar la propuesta de una nueva Asamblea Nacional Constituyente: con el pacto entre el PRIAN, el PSC, el PSP y la UDC, fácilmente se habría podido reformar la Constitución a conveniencia de estos partidos, remendando la Constitución aprobada en Sangolquí en 1998.

El pueblo ecuatoriano se ha pronunciado constantemente a favor de estructurar un nuevo mode-

lo político, visualizando la necesidad de una regeneración en el ámbito social y de alcanzar una forma asociativa abierta a los sectores populares. Sin embargo, estas aspiraciones han sido constantemente frustradas. La estructura del Estado, controlada por los grupos de poder mencionados, preparó las condiciones para la entrega de la propiedad de los ecuatorianos a empresas privadas nacionales o transnacionales. Todo en nombre de 'insertar al país en la globalización' (piénsese en las leyes Trole, promulgadas por el gobierno de Gustavo Noboa). El resultado ha sido el incremento de la corrupción y el saqueo al patrimonio nacional, sobre todo en el área petrolera, y por supuesto, el empobrecimiento de los ecuatorianos.

Hoy la situación es distinta. Con una escasa mayoría, el Tribunal Supremo Electoral convocó a consulta popular para instalar una Asamblea Nacional Constituyente. El triunfo del 'sí' en este referéndum fue arrollador. Cabe destacar que la movilización ciudadana jugó un importante papel en viabilizar este proceso.

Por su clara tendencia de izquierda, la candidatura del actual presidente, Rafael Correa, fue apoyada por partidos, movimientos y organizaciones sociales. El Partido Comunista, la Central de Trabajadores del Ecuador (CTE) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas (FEI) se integraron al movimiento Alianza País, mediante la firma de un acuerdo político y programático. En la perspectiva del socialismo del siglo XXI, este acuerdo apunta a

iniciar un proceso de gestación de una nueva sociedad, con base científica, humanista y de raíces nacionales y latinoamericanas.

Los grandes derrotados en las últimas elecciones fueron los partidos tradicionales de corte neoliberal que habían venido manipulando las estructuras de poder para su propio beneficio. Tal es el caso del PSC y la ID. Otros partidos, como el MPD y Pachakutik, por sus concepciones ambiguas y excluyentes, corrieron la misma suerte. Por ejemplo, Pachakutik perdió su referente electoral en Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo y Tungurahua frente a las habilidades clientelares del PSP y los hermanos Gutiérrez.

El rumbo que ha tomado el gobierno del presidente Correa en el momento actual es muy interesante. Con la convergencia entre fuerzas sociales progresistas y de izquierda, anticipamos que ha nacido una alternativa transformadora que permitirá la construcción de un nuevo modelo de desarrollo y que será capaz de dar respuestas inmediatas al momento crítico que se vive en el país. Esta posibilidad es la que fundamentó nuestro apoyo al actual gobierno antes de que llegue al poder, desde la primera vuelta electoral. La historia del Ecuador nos presenta a los sectores de izquierda la necesidad de impulsar la profunda reforma que hoy se gesta y de reconocer en el presidente Rafael Correa al dirigente de la misma. Hasta el momento, el mandatario ha asumido su papel histórico de manera consecuente.

### Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes

El impulso a la reforma política a través de la Asamblea Nacional Constituyente, es el punto decisivo para desterrar el neoliberalismo, para efectivizar el proyecto de integración latinoamericana, recuperar la soberanía nacional y para priorizar la inversión social.

En estos momentos, la patria requiere del concurso de todo el pueblo ecuatoriano para hacer realidad este añorado cambio que hemos venido construyendo por décadas. El movimiento sindical debe entonces activar la lucha y constituirse en la fuerza viva y conductora de los trabajadores y del pueblo. Necesitamos de la Asamblea Nacional Constituyente, originaria y de plenos poderes, para instaurar y estructurar un Estado plurinacional, soberano y democrático, de derecho y justicia, que desarrolle una economía productiva socialmente concebida.

Algunos puntos clave ha ser incluidos en la discusión en torno a la constituyente son los siguientes:

- Construir una ley orgánica del Código del Trabajo que fortalezca los derechos laborales de los trabajadores del sector público y privado, y elimine la flexibilización laboral y la tercerización.
- Elevar la seguridad social al nivel de una política de Estado. Con ello se garantizaría eficiencia y solidaridad en los servicios, y el fortalecimiento del Seguro Social Campesino.
- Elaborar una nueva ley agraria que permita materializar una nueva y efectiva política agraria que contemple capacitación, asistencia técnica y créditos a bajo interés.
- Proteger los recursos naturales y manejar sustentablemente la biodiversidad, defendiendo y fortaleciendo las áreas protegidas.
- Profesionalizar, tecnificar y garantizar la formación calificada de la mano de obra. Ello permitirá mejorar la calidad de los servicios en la industria, el comercio, el sector artesanal y los demás sectores.

- Incentivar la producción nacional y la generación de fuentes de trabajo. Entre otros efectos, esto detendría la emigración, haría posible incorporar a los emigrantes a la producción y generaría alternativas no tradicionales de producción.
- Fortalecer las relaciones internacionales con todos los países, priorizando los procesos integracionistas promovidos por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).

En definitiva, la asamblea debe ser la expresión de toda la ciudadanía y convertirse en un poder originario con capacidad de emitir una nueva Constitución y erradicar el actual sistema de privilegios reemplazándolo por un sistema de derechos y deberes que permita construir un verdadero Estado social de derecho. La reforma debe ser integral. Es decir, los cambios deben darse en lo político, en las relaciones económicas y sociales, sin olvidar los aspectos culturales en un país tan diverso