

7

*Marzo/Abril*

2008

*la Tendencia*  
—revista de análisis político—

#### **Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

#### **Editor**

Ángel Enrique Arias

#### **Consejo Editorial**

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

#### **Coordinadora editorial**

Raúl Borja, María Arboleda

#### **Diseño y diagramación**

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

#### **Fotografías**

Archivo ILDIS

Activa

#### **Auspicio**

ILDIS - FES

Avenida República 500, Edificio Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

#### **Edición y distribución**

Editorial Tramasocial

Reina Victoria N21-141 y Robles

Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

#### **Impresión**

Gráficas Araujo

09 6012237

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

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Marzo / Abril de 2008

## *Editorial*

- 7 **El debate de la nueva Constitución**  
Francisco Muñoz Jaramillo

## *Tema Central: Propuestas constitucionales*

- 11 **El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis**  
Alberto Acosta
- 18 **Democratizar la democracia: el reto de la nueva Constitución**  
Virgilio Hernández E.
- 25 **Los derechos laborales y sindicales en la nueva Constitución**  
Guillermo Touma
- 31 **El mundo del trabajo y el cambio social**  
Pedro de la Cruz
- 35 **La ruta hacia un nuevo desarrollo**  
Pedro Morales
- 39 **El nuevo modelo político**  
Gustavo Darquea
- 44 **Descentralización y ordenamiento territorial**  
Fernando Cordero C.
- 49 **Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad**  
Mónica Chuji
- 56 **El régimen de desarrollo en la nueva Constitución**  
Norman Wray
- 60 **La ética en la nueva carta política**  
Fernando Vega
- 65 **Participación ciudadana, democracia y buen vivir**  
Betty Tola
- 70 **La Asamblea de Quito y la nueva Constitución**  
Gonzalo Ortiz Crespo
- 77 **Desde Guayaquil, por la Patria**  
Nila Velázquez

## *Procesos constitucionales de la región*

- 81 **Bolivia, ¿en un punto de bifurcación?**  
Pablo Stefanoni
- 86 **La Constitución de 1991 de Colombia**  
Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

## *Coyuntura*

- 90 **La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia**  
Juan J. Paz y Miño
- 95 **Posibilidades y límites del gobierno de Correa**  
Bayardo Tobar e Iván Fernández
- 101 **De la mitigación de la pobreza al desarrollo**  
Fernando Carvajal Aguirre
- 106 **Ecuador: perspectiva económica para el 2008**  
Luis Augusto Panchi
- 110 **La política energética y el medio ambiente**  
Esperanza Martínez
- 114 **¿Quién lee a Sun Tzu?**  
Juan Cuvi
- 119 **Entre la oposición o la desestabilización política en Ecuador**  
Gaitán Villavicencio

## *Debate ideológico*

- 124 **Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho**  
Fernando Tinajero
- 131 **Socialismo y sociedad del conocimiento**  
Rodrigo Borja C.
- 136 **Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo**  
Marco Navas Alvear
- 144 **Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición**  
Francisco Muñoz

# Posibilidades y límites del gobierno de Correa

*Bayardo Tobar e Iván Fernández*

Ante la tendencia extendida de centrar el análisis en el “estilo populista” y el “personalismo” o “autoritarismo” de Rafael Correa<sup>1</sup>, el presente artículo tiene como propósito dotar al análisis de la coyuntura política de una perspectiva histórica necesaria para encontrar explicaciones plausibles de la realidad y elaborar propuestas que permitan abordar los problemas del presente y construir una voluntad colectiva nacional para responder positivamente a los retos del futuro, vale decir, impedir que se frustre, desde el poder y la oposición de derecha, la voluntad de transformación del pueblo ecuatoriano.

## ¿Qué intereses expresa el Gobierno de Correa?

La victoria de Rafael Correa expresa, ante todo, el desencanto de amplios sectores de la población por la “estafa electoral” y el ejercicio de la política como una práctica cínica y descarada de enriquecimiento personal. Expresa el rechazo de la población a la corrupción, el bajo nivel cultural, la incompetencia administrativa y el escaso interés por la estética pública de jueces, diputados, ministros y funcionarios de los gobiernos de turno que transformaron a la democracia en “partidocracia”<sup>2</sup>. A su vez, esa victoria electoral fue posible por la confluencia

1 La victoria electoral de Rafael Correa fue interpretada como: triunfo de los autoritarismos (Felipe Burbano); apoteosis del populismo (Carlos de la Torre, Francisco Borja y César Montúfar).

2 Categoría acuñada por el periodista Jorge Vivanco Mendieta.

de varias circunstancias internas e internacionales favorables, tales como:

- La constitución en el Ecuador de un “poder destituyente” que desde 1996 había provocado el relevo del mandato de tres presidentes de la República<sup>3</sup> que habían sido electos cumpliendo las reglas del sistema electoral vigente.
- El cambio de prioridades de la política exterior de Estados Unidos a raíz de la desintegración de la URSS.
- El debilitamiento institucional de las Fuerzas Armadas subordinadas a la geopolítica estadounidense.
- La crisis de hegemonía al interior de las clases dominantes, crisis que tiene como antecedente inmediato el colapso bancario efecto de la desregulación financiera, y como su manifestación más visible, la debacle del Partido Social Cristiano y del liderazgo de León Febres Cordero.<sup>4</sup>

3 La dinámica de las luchas sociales a partir del levantamiento indígena de 1990, había dado lugar a la formación de un movimiento político no estructurado, sin dirección central, heterogéneo y contradictorio, pero poder legítimo, autónomo y autoorganizado al fin, frente al poder estatal legal pero ilegítimo, movimiento que demandaba cambios en el sistema político y en la estructura social y económica del país para transitar de una democracia política a una democracia integral, social y económica. A ese poder instituido se le denominó “poder destituyente”, de modo tal que el desafío inmediato era convertirse en “poder constituyente”.

4 Una exposición más amplia de estos factores en: Bayardo Tobar, “28 años de transición democrática y la victoria de Rafael Correa”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador, Cuadernos de Economía No. 2, Serie Asamblea Constituyente, junio, 2007

El discurso de Rafael Correa que le permitió pasar a la segunda vuelta electoral giró en torno a propuestas si no antisistema, si frontalmente anti-neoliberales y nacionalistas: recuperación del rol del Estado en la economía y de la soberanía en las decisiones de política económica frente a la condicionalidad de los organismos multilaterales; no pago de la deuda externa ilegítima; oposición a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y a la renovación (en el 2009) del Acuerdo de Cooperación que le permite a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos ocupar la Base de Manta. Por último, y lo más importante quizás, dar paso a la convocatoria a una Asamblea Constituyente para institucionalizar la reforma estructural del Estado.

Para garantizar la victoria electoral, Alianza País y Rafael Correa recurrieron a un elemento inherente a la práctica electoral y al funcionamiento real de los sistemas democráticos en América Latina: la demagogia. Se debe recordar que la primera vuelta electoral la ganó el Partido Institucionalista Nacional (PRIAN), liderado por Álvaro Noboa, con una campaña basada, exclusivamente, en ofertas demagógicas, como la construcción de 300.000 viviendas por año y regalos de víveres, sillas de ruedas y computadoras a los electores, ante cierta indiferencia (¿impotencia o conveniencia?) de “las instituciones de la democracia” y de los medios de comunicación social. En esas condiciones, no cambiar la táctica electoral (la demagogia) por parte de Rafael Correa no solo hubiera sido un error sino una estupidez política.

A partir de esa circunstancia, el gobierno de Rafael Correa y su destino quedó marcado por la tensión entre dos discursos: el que se propone como meta inculcar a los ciudadanos una nueva moral capaz de restaurar la fe y la confianza en la nación ecuatoriana para construir un “Nuevo País”, y el discurso del poder real, el de las ofertas demagógicas y las concesiones clientelares para mantenerse en el poder. En la medida en que la ciencia política, desde Maquiavelo hasta ahora, señala que una vez obtenido el poder, el problema es mantenerlo, o al,

menos evitar perderlo, el segundo discurso tiende a prevalecer sobre el primero. El que ello no ocurra depende no solo del gobierno (el poder) sino de la organización y acción de las fuerzas sociales que se expresaron en las coyunturas de revocatoria de mandato (desde 1996 hasta 2005), y en la victoria de Rafael Correa.

### La oferta electoral de la Asamblea Constituyente

Para consolidar la victoria electoral y mantenerse en el poder, el gobierno ha implementado una estrategia que tiene dos ejes principales: primero, cumplir con las ofertas de campaña electoral y, segundo, elaborar y difundir el Plan Nacional de Desarrollo de corte neo-desarrollista y una agenda social sustentada en los programas focalizados, diseñados por el Banco Mundial, que sustituyeron a las políticas sociales universales.

La voluntad política del gobierno para cumplir con las ofertas electorales de campaña, desde la duplicación del valor de los bonos de Desarrollo Humano y de Vivienda, hasta la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente no admite dudas y se convierte en uno de los factores de mayor legitimidad del gobierno. Representa una ruptura con la “estafa electoral” practicada, en mayor o menor medida, por todos los presidentes del período de transición democrática (1979- 2007).

Desde luego, a ello ha contribuido también la disponibilidad de recursos en la caja fiscal como consecuencia de los altos precios del petróleo en el mercado internacional. Pero, hay que insistir, lo que le diferencia a este de los anteriores gobiernos es la voluntad política de priorizar el uso de los recursos del Estado en favor de los sectores sociales marginados.

Esa voluntad política está presente también en la decisión del Presidente Correa de recurrir a los “decretos de emergencia” para eludir las trabas

burocráticas en la ejecución del gasto. La figura de los decretos de emergencia fue incorporada en la Constitución por la “partidocracia” que hoy se rasga las vestiduras, y su uso es legal. Sin embargo, la declaratoria de emergencia no solo sirve para agilizar la contratación de obras o la compra de bienes y servicios, sino que, como ha ocurrido en el pasado y puede ocurrir en el futuro, ha sido y puede ser utilizada para reprimir a los movimientos sociales y populares y violar los derechos individuales (como sucedió ya con la represión en Dayuma), amén de que se constituye en fuente de corrupción de funcionarios públicos y contratistas privados y estatales, con un enorme costo político para los gobiernos de turno, y costo económico para la nación.

### La Asamblea Constituyente como vía institucional del cambio

Pero la oferta de campaña que mayor interés, dudas y controversias ha desatado es la convocatoria a la Asamblea Constituyente “para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución”. La tesis de la Asamblea Constituyente es, sin duda, otra de las fuentes de legitimidad del Gobierno de Correa frente a la cual la derecha y los grupos de poder económico, afectados por un anacronismo terminal, primero se opusieron con el argumento de que con leyes no se cambia la sociedad y, luego de la aplastante derrota en la consulta de abril de 2007, se decidieron a participar sin ninguna contra propuesta trascendente de reforma institucional, más allá de pedir la inclusión del dólar

como moneda oficial del Ecuador, la oposición al aborto y la prisión perpetua para los violadores.

Si el triunfo de Rafael Correa significara un cambio en la correlación de fuerzas sociales y políticas, la Asamblea Constituyente debería convertirse en la vía más expedita para institucionalizar cambios en la estructura del Estado y para poner fin al régimen de la “partidocracia”, entendido éste como

un régimen en el que los partidos, una vez en el gobierno, priorizan los intereses de los grandes grupos de poder económico interno e internacional por encima del interés general y nacional.

Se aspira, por tanto, a que a través de disposiciones constitucionales, en primer lugar se rompa el control que ejercen los grupos de poder (banqueros, empresarios y medios de comunicación a su servicio) sobre las instituciones del Estado. En segundo lugar, se recupere el control estatal de los recursos naturales y se bloquee cualquier posibilidad de que esos recursos puedan ser privatizados y/o explotados en beneficio de las empresas transnacionales. En tercer lugar, se consagre una política exterior soberana frente a los organismos multilaterales de crédito y

los intereses geopolíticos del gobierno de los Estados Unidos, en particular se evite la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional y la suscripción de tratados comerciales asimétricos. En cuarto lugar, se garantice que la renta petrolera se invierta principalmente en educación y salud, y sirva para mejorar la distribución del ingreso en el Ecuador, en otras palabras se haga viable un programa económico “con inclusión económica y social”. Por último y en

**El gobierno quedó marcado por la tensión entre dos discursos: el que propone construir un “Nuevo País” y el discurso del poder real, de las concesiones clientelares para mantenerse en el poder. En la medida en que la ciencia política señala que una vez obtenido el poder, el problema es mantenerlo, el segundo discurso tiende a prevalecer. El que ello no ocurra depende no solo del gobierno (el poder) sino de la organización y acción de las fuerzas sociales.**

quinto lugar, se realicen las reformas institucionales necesarias para profundizar la democracia y los partidos políticos, fortalecer el Estado de derecho, depurar los procesos electorales y crear condiciones favorables para superar la tradición populista y autoritaria del sistema político nacional.

La garantía de que la Asamblea avance en la institucionalización de las reformas para la instauración de un nuevo orden económico y social, depende, además de la voluntad política del gobierno, de la movilización y lucha de los movimientos sociales y populares que condujeron a su victoria, *articulados en una organización política capaz de sintetizar la complejidad y las especificidades de los actores concurrentes*. La ausencia de este último factor constituye, sin lugar a dudas, el mayor riesgo para avanzar en el proceso de construcción de un Nuevo País. Más aún si se considera que las tradicionales organizaciones de trabajadores están en extremo débiles, que el movimiento indígena está dividido y desorientado, y que la lógica de la movilización social es eminentemente electoral. En estas condiciones, apenas se visibiliza la importancia de fortalecer la organización social, de forjar su unidad y contar con cuadros preparados para construir otra opción política y sustentar una transformación radical de la sociedad.

Finalmente, es obvio que a través de la reforma política, el Gobierno de Correa y sus aliados aspiran también a consolidar la permanencia en el gobierno del Presidente (las ganas de poder —como dice el escritor nicaragüense Sergio Ramírez, no tiene signo ideológico); pero ello pasa a depender no solo de que la Asamblea Constituyente apruebe disposiciones relativas a la ampliación del período presidencial y la reelección

inmediata, sino de que en Montecristi se incluya en la nueva Constitución las disposiciones que recojan las propuestas arriba enumeradas, gracias a las cuales Rafael Correa ha contado con el respaldo mayoritario de los ecuatorianos en la urnas.

### El Programa del gobierno: un proyecto neodesarrollista

El Programa Económico del Gobierno, su Agenda Social y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, precedidos de un discurso que mezcla a discreción conceptos provenientes de un amplio espectro cognoscitivo: postmodernismo, semiología y post estructuralismo, no se proponen un cambio de estructuras o la sustitución del sistema económico capitalista por un sistema socialista “del siglo XXI”.

El objetivo general del Programa Económico, 2007-2010, como se dice en su introducción, es: “Lograr el desarrollo sostenible del Ecuador, con justicia social y libertad, reposicionando al Estado como planificador, regulador y promotor de la economía en armonía con el sector privado”<sup>5</sup>. Se trata de una versión actualizada del proyecto desarrollista de los años setenta (neodesarrollismo) que, por un lado, abandona el proyecto de industrialización sustitutiva y de reforma de la estructura agraria y, por otro lado, se propone institucionalizar y apoyar a la

llamada “economía solidaria” con un programa de microcrédito y de reactivación económica mediante las “compras del sector público”.

<sup>5</sup> Programa Económico del Gobierno Nacional, 2007-2010, Rafael Correa, Presidente Constitucional de la República, abril 2007

La Agenda Social, en cambio, mantiene la política sustentada en programas “focalizados” dirigidos a los “sectores más vulnerables” de la sociedad, pero con una “conceptualización” diferente. Así, por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano se incrementa a 30 dólares mensuales y deja de ser considerado como una “ayuda” para convertirse en un “derecho”; en las palabras de la Ministra de Inclusión Económica y Social. En sus palabras: “una reposición mínima e incompleta al trabajo doméstico de las madres perceptoras”. Ese bono, como estuvo previsto desde sus inicios, se complementa con el Crédito Solidario (hasta por \$ 300) para convertir a sus beneficiarios, con capacitación de por medio, en “micro empresarios articulados a los circuitos económicos nacionales”. Otro ejemplo, “Aliméntate Ecuador”, de ser un programa asistencialista se transforma, conceptualmente, “en un componente de la estrategia de soberanía alimentaria articulada al desarrollo local”.

Ni el Programa Económico ni la Agenda Social del gobierno de Correa señalan un horizonte de reducción de los dos problemas más importantes del país: el desempleo y la pobreza. Ecuador, a pesar de haberse convertido en el primer país de América Latina exportador de fuerza de trabajo, mantiene una tasa de desempleo que bordea el 10 % de la PEA, o sea, alrededor de 650.000 desempleados abiertos, y si en el año en curso se prevé crear 55.000 nuevos puestos de trabajo, los niveles de desempleo no solo se mantendrán sino que se incrementarán.

En cuanto a la pobreza, la Encuesta de Condiciones Vida del 2006 rebela que en 10 años el número de pobres por ingresos disminuyó del 39 % al 38 %, lo que significa un ritmo anual de reducción del 1%. Bajar a ese ritmo a la mitad el porcentaje de la pobreza, con el mismo tipo de programas sociales focalizados y sin emprender en proyectos radicales de reforma de la propiedad, la educación y salud, y programas de empleo masivo, requeriría de 160 años... hasta el 2168.

### La reforma democrática del Estado

La propuesta del Objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo reza: “Recuperar la capacidad de planificación estratégica y de gestión de las instituciones estatales, su función redistributiva y los mecanismos de regulación (...) objetivos principales de un rediseño institucional centrado en la participación, la democracia, la descentralización y el desarrollo local, así como la gestión pública eficiente orientada al logro de resultados”<sup>6</sup>.

Frente a lo propuesto se evidencian dos tareas pendientes: en primer término, pasar de un Estado corporativo, subsidiario de intereses de grupo y de mafias corruptas, a un “Estado de derecho”, es decir, a uno que represente el interés público, el interés general de la sociedad. En segundo lugar, establecer una estructura institucional bajo parámetros de eficiencia medida por resultados.

La primera tarea es una demanda propia del capital nacional y del capital transnacional. Se trata de re-organizar el Estado como un representante del interés general del capital, no de partes del capital o de intereses de grupos de capitalistas, peor aún de mafias corruptas, sino del sistema capitalista visto como un todo. El Estado es entendido como el rector del capitalismo colectivo que crea las condiciones adecuadas para el proceso de acumulación y reproducción social del capital, tarea que está pendiente en el Ecuador. En esencia, la planificación estratégica es eso, una visión de largo plazo del capital general y sobre todo, el diseño de reglas claras para la inversión.

Con ello no se modifica el carácter de clase del Estado ni el ser el centro del poder del capital; de lo que se trata, simplemente, es de cambiar el diseño de las políticas públicas y de la estructura institucional para Estado deje de ser corporativo, o sea, al servicio de grupos de poder, y se convierta en un Estado de derecho. Esto implica disponer de una

<sup>6</sup> Pabel Muñoz, Revista *La Tendencia* No.6, p. 63, Quito, 2008

institucionalidad y de políticas económicas y sociales orientadas a mantener las condiciones generales del proceso de acumulación y sostener un grado de cohesión social necesaria para asegurar la generación y reproducción del excedente económico. A fin de cuentas, mayor y mejor política social es función del Estado y parte de la racionalidad del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo.

### La reforma institucional de Estado

En cuanto a la reforma institucional de Estado, si bien existen tareas históricamente progresistas y democráticas, como la descentralización participativa, el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales, la garantía universal de los derechos, la democracia radical y la promoción de la organización social, estas son tareas que están siendo procesadas por la Asamblea Constituyente. Sin embargo, las acciones hasta ahora desplegadas no van en esa dirección: las debilidades e incoherencias del Mandato No. 04 ante los privilegios de la “burocracia dorada”, de militares y policías... no son una muestra de “democracia radical” sino más de lo mismo: de corporativismo enquistado en el Estado rentista.

La “nueva” estructura institucional del aparato estatal, con 18 ministerios y medio centenar de subsecretarías, de gabinetes de 3 pisos: central, estratégico y sectorial, con ministros regionales y superministros, y la propuesta de “territorialización administrativa” o 7 regiones horizontales, a más de complejizar la tradicional maraña burocrática, no garantizan *per se* “el logro de resultados, el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de sus políticas, la simplificación de procedimientos y la recuperación

del sentido de responsabilidad pública de las entidades y servicios del Estado”<sup>7</sup>. De otro lado, no es necesario esperar a una nueva estructura institucional de Estado para terminar con la anarquía y la corrupción en universidades, Petroecuador, IESS, aduanas, sistema judicial, entre otras instancias administrativas.

### Conclusiones finales

En la perspectiva señalada al comienzo de este artículo, de ¿cómo contribuir para que la voluntad de transformación del pueblo ecuatoriano no se convierta, desde el poder y la oposición de derecha, en una nueva frustración?... consideramos necesario insistir en tres tareas que no pueden soslayarse en nombre del agobio derivado de la administración del Estado:

1. Profundizar las reformas estructurales en la perspectiva de un cambio del sistema capitalista como una necesidad de supervivencia de la vida humana y la naturaleza.
2. Convertir el cambio de sistema en el eje político y ético de articulación de la diversidad de organizaciones, redes y movimientos políticos alternativos para ejercer, efectivamente, “el poder constituyente”.
3. Promover el debate teórico en el campo de las ciencias sociales para liberarles del “ascetismo” anti realidad de los últimos lustros, a través del cual construyó su hegemonía la ideología y las políticas neoliberales, que superviven en las instancias de decisión del Estado. 

7 Ibid, p. 64