

3

Junio  
2005

# *la Tendencia*

— revista de análisis político —

## REFORMA POLÍTICA

 **FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**FRANCOIS  
EDITORIAL**

*Instituto*  
**MANUEL  
CORDOVA**



**Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

**Editor General**

Angel Enrique Arias

**Consejo Editorial**

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Manuel Chiriboga  
Humberto Cholango, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miriam 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 Paez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinador Editorial**

Glenn Soria E.

**Asistente Editorial**

Karina Falconí

**Diseño y Diagramación**

Tinta Diseño Visual  
Cristina Garzón

**Fotografías:**

Vicente Robalino  
Gonzalo Vargas  
José Sanchez / EL COMERCIO  
Archivo / EL COMERCIO

**Ilustraciones**

Diego Arias

**Edición y Distribución**

Editorial TRAMASOCIAL: Reina Victoria N21-141 y  
Robles, edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593) 22552936  
tramasoc@uio.satnet.net

Los coeditores 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 los coeditores.

*laTendencia*  
— revista de análisis político —

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Junio 2005



Editorial 7

## **Actualidad**

### ANATOMIA DE LA CRISIS

**La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria** 9

Augusto Barrera G.

**Movimiento cívico político de Quito** 16

Francisco Muñoz

**La acción de los “forajidos”,  
desafío para los partidos políticos** 23

Gonzalo Ortiz Crespo

**Indómitos, Libérrimos y Forajidos** 33

Sergio Garnica

### PERSPECTIVAS

**Caracterización del gobierno de Gutiérrez  
y perfil del gobierno de Palacio** 39

Raúl Borja

**Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores** 46

Diego Borja Cornejo

**Estado actual del TLC** 46

Rubén Flores Agreda

**Análisis de la situación  
del sector petrolero en el Ecuador** 55

Napoleón Arregui S.

**Percepción de los actores ecuatorianos  
sobre el conflicto colombiano** 59

Oswaldo Jarrín R.

## **Tema Central**

### DEMOCRACIA Y REFORMA POLÍTICA

**INTRODUCCIÓN** 70

### RÉGIMEN POLÍTICO

**Mesa de diálogo: el presidencialismo al debate** 72

indicice

|  |            |
|--|------------|
| <b>Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo</b> | <b>77</b>  |
| Virgilio Hernández Enriquez                                      |            |
| <b>Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador</b>         | <b>84</b>  |
| Julio Echeverría   |            |
| <b>Las reformas constitucionales</b>                             | <b>92</b>  |
| Carlos Castro Riera  |            |
| <b>La reforma del Congreso Nacional</b>                          | <b>96</b>  |
| Andrés Vallejo   |            |
| <b>SISTEMA ELECTORAL</b>   |            |
| <b>Legitimar el sistema de partidos y la representación</b>      | <b>98</b>  |
| César Montufar y José Valencia                                   |            |
| <b>Las reformas electorales</b>                                  | <b>105</b> |
| Ernesto Pazmiño Granizo  |            |
| <b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>  |            |
| <b>Los partidos políticos: crisis, redefiniciones y reforma</b>  | <b>110</b> |
| Andrés Páez Benalcázar   |            |
| <b>Democracia y partidos políticos</b>                           | <b>116</b> |
| Fabrizio Moncayo   |            |
| <b>DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, REGIONALIZACIÓN</b>             |            |
| <b>Descentralización y autonomía en el Ecuador</b>               | <b>121</b> |
| Daniel Granda Arciniega  |            |
| <b>ORIENTACIONES PARA LAS REFORMAS POLÍTICAS</b>                 |            |
| <b>Criterios para las reformas políticas</b>                     | <b>127</b> |
| Jorge León Trujillo  |            |



## **Debate Ideológico**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Democracia representativa, participativa y directa</b> | <b>134</b> |
| Jorge Dávila Loor   |            |
| <b>Crisis del derecho y crisis institucional</b>          | <b>138</b> |
| Marco Navas Alvear  |            |



## **Documentos**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de estados Americanos</b> | <b>141</b> |
| <b>¡Democracia ahora!</b>   | <b>144</b> |



# Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores

Diego Borja Cornejo\*

Los resultados que ha obtenido el país durante los últimos años (gobiernos de Mahuad, Noboa y Gutiérrez, por señalar solo los tres últimos) muestran que el manejo de la economía ha sido mediocre: pocos logros y muchos fracasos u omisiones.

En el lado de los logros puede ubicarse la disminución del crecimiento de los precios, lo cual genera un ingreso real –poder de compra– más o menos estable para personas con remuneración fija (empleados y trabajadores). Esto se observa, sobre todo durante el último año, una vez que los precios convergieron con los niveles internacionales, especialmente en lo que atañe a los bienes transables y la inflación alcanzó un dígito bajo (1,6 % entre mayo de 2004 y mayo de 2005). Igualmente, puede ubicarse como un logro la estabilidad cambiaria, derivada de la dolarización, lo que genera un horizonte estable para la planeación de ciertas transacciones: ventas, compras, endeudamiento –especialmente de corto y mediano plazo– y ampliación de inversiones en actividades productivas que se hallan en ejecución.

A los logros, hay que añadir un contexto económico internacional altamente favorable para el Ecuador, en este cabe incluir: altos precios del petróleo crudo, flujo constante y elevado de remesas enviadas por los trabajadores emigrantes que ingresan al circuito de la economía doméstica, bajas tasas de interés en el mercado internacional, devaluación del dólar de los Estados Unidos frente al euro –lo cual provoca un aumento de la competitividad de los productos ecuatorianos en el mercado europeo–, recuperación de la demanda en los mercados internacionales de los principales productos de exportación del Ecuador.

Sin embargo, los magros resultados, especialmente desde el lado del bienestar, opacan los logros obtenidos. Elevado desempleo y subempleo (más del 12 % y del 45 % de la población económicamente activa, respectivamente); número extremadamente alto de personas en situación de pobreza (45 % de la población) y de indigencia (28 %); altísima inequidad en el ingreso (10 % de la población concentra el 43 % del ingreso); 15 % de niños menores a 5 años con peso inferior a la media para su edad. A esto se suma

la baja cuantía y la enorme ineficacia de los recursos del Estado destinados a atender las deficiencias de bienestar de la gente. Apenas 9 % de los gastos del Estado dedicados a educación y salud, de los cuales menos de la mitad llegan efectivamente a la población más pobre. Si no fuera por las remesas enviadas por los trabajadores emigrantes a sus familias (más de 1.600 millones de dólares en el 2004), la acción estatal se mostraría aún más ineficaz el momento de atender a la población de menores ingresos. Aquellos envíos, evidentemente, alivian el problema de ingreso y consumo inmediatos, pero no contribuyen a mejorar las capacidades productivas futuras de la población –el llamado capital humano–, ni sus capacidades de ejercer ciudadanía (derechos sociales y políticos).

Finalmente, hay que añadir el errático comportamiento de los indicadores que evalúan la estructura productiva. Tasa de crecimiento del PIB que sube y baja de año a año (2,8 % en el 2000, 5,1 % en el 2001, 3,4 % en el 2002, 2,7 % en el 2003, 6,6 % en el 2004, 4,12 % en promedio anual en ese período). Bajo dinamismo de la industria y el comercio y casi –estancamiento de la agricultura. Vulnerable balanza comercial: altísimo déficit de la balanza comercial no petrolera (3.250 millones de dólares en el 2004) y balanza comercial positiva con Estados Unidos, apenas positiva con la Unión Europea y negativa con los países de la comunidad andina, MERCOSUR, México y Asia. Alto superávit primario –que es el saldo de las cuentas fiscales que no cuenta el pago del servicio de la deuda externa– dentro de un esquema fiscal rígido caracterizado por los elevados gastos corrientes permanentes, sobre todo salarios y la mala asignación y baja ejecución de los gastos sociales y productivos. Uso de los fondos petroleros, –destinados según letra muerta de la Ley a la estabilización–, para completar el financiamiento del presupuesto. Pues, en los hechos, en el 2004 se usaron 380 millones de dólares del FEIREP para la recompra de deuda pública interna al IESS y CFN, con el fin de que estas entidades vuelvan a comprar papeles del Estado para que este cubra sus necesidades de financiamiento. Elevada carga de la deuda externa –eterna–. En el año 2005 el Estado deberá pagar más de 850 millones de dólares en intereses y más de 1.800 millones en amortizaciones, incluyendo las que corresponden a los

\* Director Ejecutivo Expoflores. Democracia Ahora.

CETES (400 millones) que vencen este año.

Este paisaje ha sido construido a través de las decisiones de política económica de los gobiernos y por las decisiones de otros actores. Estas decisiones hacen referencia tanto a lo que se ha hecho: esquema de manejo del presupuesto público y de la deuda del gobierno –interna y externa-; inadecuada asignación de subsidios; sistema de dolarización. Pero, sobre todo, a lo que se ha dejado de hacer, donde la enumeración de las omisiones es grande.

Efectivamente, entre lo que falta por hacer o en lo que se puede denominar la agenda pendiente, puede destacarse: el abandono de la reforma profunda del sector petrolero y de Petroecuador, del sector eléctrico, de telecomunicaciones y del IESS; la virtual inexistencia de todo el andamiaje institucional de apoyo al sector productivo en las áreas de crédito, capacitación, innovación, promoción

externa, aduanas, normas de calidad, certificaciones y permisos; la reforma laboral acorde con las nuevas condiciones de la producción, tanto desde la perspectiva de los trabajadores, como de los empleadores; la transformación institucional donde se decide y asigna el gasto y la inversión en educación, salud y protección infantil; el virtual vacío en la configuración institucional para la regulación, recuperación y ampliación del capital natural; la inexistencia de nuevas alianzas públicas y privadas para la reconversión productiva, acorde con los desafíos de la globalización y los nuevos bloques y acuerdos comerciales; el abandono de acciones orientadas a la ampliación del mercado de capitales.

En los cursos básicos de economía se aprende las visiones con énfasis contable: lo que se gasta tiene que ser igual a lo que ingresa, o lo que se produce igual a lo que se con-

sume. En los cursos superiores se va ascendiendo en la complejidad del proceso económico y se observa la importancia de la reflexión de carácter dinámico. Lo que se invierte hoy quizás rinda sus frutos mañana. Lo que se acuerda hoy puede ser de carácter permanente, como los incrementos anuales de los salarios, o la renegociación de la deuda a 12 y 30 años; o no permanente, como la asignación de recursos del presupuesto para la construcción del canal de riego de Tabacundo. Entonces, empieza a no ser suficiente la visión contable de la economía.

En los cursos avanzados de economía se topa con los aspectos de la economía institucional, el juego estratégico de los distintos actores económicos y el rol que juegan las expectativas. La regulación de los procesos económicos, la intervención del Estado en los mercados incompletos e imperfectos, pasa a ser crucial; las señales entregadas a los tomadores individuales de decisiones orientan las mismas hacia uno u otro lado; el poder con el que se enfrentan distintos actores no es el mismo. Allí es cuando se puede entender que el puro análisis de ingreso – gasto, definitivamente no basta. Esos simples equilibrios, esa simple estabilidad puede ser necesaria, más no suficiente.

El Ecuador, con una distribución tan inequitativa del esfuerzo como inequitativa es la distribución del ingreso y del poder, ha alcanzado ciertos equilibrios básicos. Esto se puede resumir en que los hogares, las empresas y otras organizaciones pueden planear los gastos y los ingresos sin mayores sorpresas. Sobre este mínimo nivel de estabilidad, que puede ser considerado como bien público, es necesario construir todo el resto de la agenda pendiente. Esto tiene que pasar necesariamente por revertir las percepciones pesimistas que tiene la mayor parte de la población sobre el futuro inmediato de la economía; y esto, a su vez, pasa por entregar señales claras por parte de las autoridades de gobierno.

Según datos de Perfiles de Opinión, para mayo de 2005, el 37,3 % de los ecuatorianos perciben que la economía va a empeorar; el 47,4 % percibe que el desempleo va a aumentar; el 27,7 % cree que la situación familiar va a empeorar en los próximos 12 meses; el 70 % cree que la delincuencia va a crecer en el mismo período; y el 25 % de la gente cree que el TLC no es nada beneficioso para el país.

¿Sobre qué aspectos se esperan señales claras en la presente coyuntura? Por ejemplo: sobre el destino de los recursos del antiguo FEIREP. Esto implica definir con claridad cómo se van a asignar los recursos, ahora destinados, según declaraciones del Ministro de Economía, a la producción. ¿Qué sectores productivos van a ser los beneficiarios? ¿A través de qué instrumentos? ¿Quién va a calificar efectivamente a los posibles beneficiarios, sabiendo que no será el Presidente de la República como señala el

proyecto de reforma? ¿Cuál es el monto efectivo con el que se contará este y el próximo año? ¿Cómo se van a proteger los recursos que se dicen destinados a educación, salud e investigación, que van a ingresar al Presupuesto del Estado y evitar que se vuelvan gasto corriente?

Otro ejemplo: ¿se van a culminar las negociaciones del TLC? ¿Se va a someter el TLC a consulta popular? ¿Si no se firma, por cualquier motivo y Colombia si lo hace, cómo se van a defender los puestos de trabajo de los sectores de la pesca, las flores, los vegetales y las frutas? ¿En caso de firmarse el tratado, cuál va a ser el plazo para ejecutar la agenda pendiente que permitirá enfrentar tan grande desafío?

Otro ejemplo más: ¿se va a impulsar la reforma del IESS de manera que sus recursos puedan ser invertidos bajo principios de seguridad y rentabilidad, para beneficio de los jubilados futuros? ¿Qué medidas inmediatas, que permite la Ley, se van a poner en marcha para mejorar la eficacia de los servicios de salud? ¿Se van a constituir las cuentas individuales para que cada afiliado sepa cuál es el monte de aporte que tiene?

Sería ilusorio e inconveniente –porque se pueden generar expectativas inadecuadas sobre el tiempo de duración del gobierno de transición-, que se demande la ejecución de toda la agenda pendiente. Sin embargo, el Gobierno si puede estructurar el escenario necesario para encaminar el proceso. Esto requiere, tal como fue su compromiso de constitución, la ejecución de la reforma política, al menos en el sentido de allanar el camino para la estructuración de un sistema de representación política que facilite “pensar el país”. Esto implica superar el actual sistema de representación política proclive a los pactos fuertemente marcados por intereses locales o de grupos particulares, y dar paso a un sistema que incentive los acuerdos sobre los grandes desafíos nacionales y entre estos los que definen el futuro económico del país.

Desde una perspectiva global, se puede citar el caso de Chile, cuyo crecimiento sostenido, marcado por reformas institucionales profundas en todos los campos (sociales, económicos, comerciales), es posible gracias al acuerdo político vigente desde inicios de la década de los noventa. Desde una perspectiva más localizada, se puede señalar la reforma del sistema de seguridad social español, el cual se asienta sobre el acuerdo político que para el efecto se dio en 1996 en todos los partidos políticos.

El desafío inmediato de la economía ecuatoriana es una combinación inteligente de estabilidad macroeconómica, audacia en la asignación de los recursos –a la producción y al capital humano-, eficacia institucional y reforma política favorable al acuerdo. Sin esto, el actual gobierno pasará a la historia una vez más con más pena que gloria.

# TRAMASOCIAL

## EDITORIAL

**Libros publicados:**



**El mito de la gobernabilidad**  
 Varios autores: Eduardo Ruiz Contardo, Haroldo Dilla Alfonso, Beatriz Stolorowicz, Francisco Muñoz, Klaus Meschkat, Philip Oxhorn.  
 Compilador: Hernán Yanez Quintero



**Asamblea... análisis y propuestas**  
 Varios autores: Simón Espinosa C., José Sánchez Parga, Simón Pachano, Julio César Trujillo, José Martí Villamil, Fernando Carrión, Santiago Ortiz Crespo, Luis Maldonado, María Arboleda, Eduardo Santos, Alberto Acosta, Iván Fernández, Diego Mancheno.  
 Compilador: Francisco Muñoz Jaramillo



**Globalización: Mito y realidad**  
 Varios autores: Jürgén Schuldt, Jaime Astudillo Romero, Marena Briones Velasteguí, José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco.



**La ciudad Inca de Quito**  
 Varios autores: Inés del Pino, Manuel Espinoza A., Waldemar Espinosa, Udo Oberem, Pedro Porras, Frank Salomon.  
 Compilador: Manuel Espinosa Apolo



**Las ilusiones de la modernidad**  
 Autor: Bolívar Echeverría



**Descentralización**  
 Varios autores: Miguel Carvajal A., Fernando Cordero C., Fabián Corral B., Freddy Ehlers, Susana González, Alex Hurtado, Jorge León, Humberto Mata, Paco Moncayo G., Ricardo Noboa B., Wllington Paredes R.  
 Compilador: Francisco Muñoz Jaramillo



**Los mestizos ecuatorianos y las señas de identidad cultural**  
 Autor: Manuel Espinosa Apolo



**Estado y globalización**  
 Varios autores: José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco, Massimo Salvadori, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi, Alberto Acosta.

tramasoc@uio.satnet.net