

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

75

Quito-Ecuador, Diciembre del 2008

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial / 7-22

Conflictividad socio-política: Julio – Octubre 2008 / 23-32

TEMA CENTRAL

El Buen Vivir, una oportunidad por construir / 33-48

Alberto Acosta

El Estado Plurinacional e Intercultural

en la Constitución Ecuatoriana del 2008 / 49-62

Agustín Grijalva

Fragmentación territorial y representación política. Criterios para

el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución / 63-76

Richard Ortiz Ortiz

Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo / 77-92

J. Sánchez Parga

Cambiar la letra, cambiar el mundo / 93-96

Roberto Gargarella

Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea

Constituyente de 2008 / 97-106

Jorge G. León Trujillo

DEBATE AGRARIO

Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia
de la sierra ecuatoriana / 107-116

Nasser Rebaï

ANÁLISIS

De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa
los periodistas ecuatorianos / 117-130

Fernando Checa Montúfar

¿Renovación o Continuidismo? actitudes, valores y trayectoria
de la clase política ecuatoriana / 131-146

Flavia Freidenberg

RESEÑAS

Política, participación y ciudadanía en los procesos de independencia
en la América Andina / 147-150

Hernán Ibarra

Ojo al aviso. una panorámica de la gráfica, el diseño el arte
y la comunicación visual popular / 151-152

María Elena Bedoya

Estudios sobre sexualidades en América Latina / 153-158

Rafael Polo

PRESENTACIÓN

La aprobación en referéndum del proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente de Montecristi, el 28 de Septiembre pasado, con el 64 por ciento de los votos, supondría la concreción de una demanda que exigía cambios institucionales tras un largo proceso de crisis e inestabilidad política. Con la finalidad de aportar a una discusión amplia y plural, este número de *Ecuador Debate* está dedicado a las innovaciones y retos constitucionales.

En términos generales, la nueva Constitución ecuatoriana puede ser definida como un marco normativo que establece la primacía del Estado sobre el mercado en la medida que asume un papel de intervención y regulación sobre la economía retomando el papel de la planificación que había sido abandonada como racionalidad estatal. Esta primacía está condicionada por el *Buen Vivir* como un principio ético que estructura las relaciones entre la sociedad, la naturaleza y el Estado. Las concepciones adicionales de plurinacionalidad, interculturalidad, solidaridad y descentralización, aluden a los distintos componentes de las estructuras étnicas del Estado nación, las diversas racionalidades económicas y los distintos niveles de organización territorial del Estado. La estructuración de los derechos, supone que hay derechos individuales y colectivos, el marco en el que se desenvuelve la ciudadanía. En tanto éstos se han ampliado hacia nuevos grupos

sociales y pretenden la universalización de los derechos sociales como la seguridad social, salud y educación. Se trata pues de una Constitución que radicaliza el otorgamiento de derechos y su realización, a través de las garantías, que a diferencia de la anterior del 98 que se circunscribían a la carta de derechos, la actual atraviesa toda la normativa Constitucional. La introducción de los derechos de la naturaleza, constituye una de las mayores innovaciones que abre un campo de disputa sobre los factores ambientales en el desarrollo económico.

Los artículos que contiene el Tema Central apuntan a una aproximación que va desde el principio estructurador del Buen Vivir que moldea múltiples aspectos de la Constitución; las implicaciones de la plurinacionalidad; aspectos decisivos tales como la representación y la descentralización del Estado y una apreciación crítica sobre la ausencia de mediaciones institucionales junto a una visión sintética del significado de los cambios constitucionales recientes en los países andinos.

El Buen Vivir como principio estructurador de la nueva Constitución implica el reconocimiento de las concepciones de sustentabilidad y respeto a la naturaleza promovido por las sociedades indígenas sostiene la contribución de Alberto Acosta. Más que una declaración constitucional es una oportunidad para construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo basado en

una economía solidaria. Esto significa alejarse de una economía sobredeterminada por las relaciones mercantiles, impulsando una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad. El Buen Vivir se presentaría como la utopía de un proyecto de vida en común a ser ejecutada por la acción de la ciudadanía.

La Constitución de 2008 ha establecido un estado plurinacional e intercultural. Agustín Grijalva analiza como los indudables avances de los derechos de las poblaciones indígenas ya estatuidos en la Constitución de 1998 han sido ampliados. Esto significa ir más allá del multiculturalismo. Pero el tránsito a una nueva forma de Estado dependerá de la forma en que la sociedad ecuatoriana, sus instituciones y las propias organizaciones indígenas den vida a la nueva Constitución.

La nueva Constitución evidencia una cuestión compleja relativa a los gobiernos autónomos descentralizados. Para Richard Ortiz Ortiz, éstos en realidad suponen diversos niveles locales de poder, atribuciones y competencias. La representación política se torna problemática en el contexto de una fragmentación territorial. De modo que el diseño de un sistema electoral se enfrenta a la necesidad de tomar en cuenta una arquitectura institucional que organice adecuadamente un territorio social, étnica y demográficamente desequilibrado.

Son muchas y muy diversas las democracias actuales, que han recurrido a reformas constitucionales más o menos extensas. Un rasgo común a todas ellas es el reforzamiento de los poderes

gobernantes en detrimento de los poderes legislativos y de la representación ciudadana, afirma José Sánchez-Parga. Tanto la Constitución de 1998, en razón de una mayor gobernabilidad, como la nueva Constitución de 2008, para garantizar la revolución ciudadana, comparten esta misma orientación. Sin embargo ¿qué eficacia democrática puede tener una Constitución sin instituciones capaces de ponerla en práctica? ¿O son los poderes extraordinarios atribuidos al Ejecutivo, los que pueden compensar la falta de mediaciones institucionales? Que “el poder esté en la Constitución” podría inducir al Gobernante a confundir su ejercicio del poder con la misma Constitución.

Por su parte, Roberto Gargarella define a las reformas constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador como una reacción al neoliberalismo de los años noventa. Y si bien introducen derechos sociales y otros elementos positivos, en su opinión tienden a reforzar el presidencialismo.

El conjunto de disposiciones que plantean la descentralización del Estado en el marco de nuevas relaciones entre el gobierno central y los entes seccionales que la nueva Constitución establece es abordado por Jorge León. Si bien se precisan las competencias del gobierno central, una visión predominante terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a tal punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria. Queda pendiente la ejecución de las disposiciones constitucionales sobre la conformación de las regiones y las circunscripciones

territoriales indígenas, algo que dependerá de la dinámica política y social.

La sección Análisis contiene dos artículos de importante actualidad. Uno sobre el modo que los periodistas ven la libertad de expresión. Otro sobre los rasgos, características y opiniones de los miembros de la Asamblea Constituyente.

Las concepciones y percepciones sobre la libertad de expresión suelen ignorar los distintos factores que pueden condicionarla: propietarios de los medios, anunciantes, poderes. Los datos de una encuesta a 120 periodistas permiten conocer su relación con los medios y sus opiniones sobre los factores que definen y condicionan la libertad de expresión. Por eso, Fernando Checa Montúfar considera que es pertinente una discusión más objetiva que tome en cuenta las opiniones de los periodistas. Y no se debe ignorar que también son importantes los derechos de la población a la información y a la comunicación.

Flavia Freidenberg -estudiosa de las elites parlamentarias- explora las actitudes de los representantes electos para la Asamblea Constituyente de 2008 y las compara con las respuestas de los políticos elegidos para anteriores legislaturas. Es evidente que ha habido una renovación de las personas que ejercen los cargos. Pero las percepciones de los asambleístas y diputados varían respecto a algunos temas: el nivel de estabilidad de la democracia, la confianza en la Presidencia de la República, el mayor papel del Estado. De esto se desprendería que, a pesar de la renovación de personas, no hay la suficiente evidencia

para sostener que ha ocurrido una renovación de la clase política. Sin embargo, persiste la polarización ideológica y surgen temas en torno a valores como eje de diferenciación.

La sección Debate Agrario-Rural, incluye el texto de Nasser Rebaï sustentado en un estudio del impacto de las migraciones en el espacio rural de la parroquia Juncal en la provincia de Cañar. Desde los cambios agrarios ocurridos con las reformas agrarias, los campesinos tuvieron en las migraciones a la Costa las primeras formas de modificar el espacio rural con la activación del mercado de tierras. Con las migraciones internacionales se crea un espacio de vínculos transnacionales que se activan con las remesas. Estas permiten el sostenimiento de la actividad agrícola y la economía local. Pero no es seguro que a largo plazo la migración permita la supervivencia de los espacios rurales.

En Diálogo sobre la coyuntura Jorge León, Pablo Andrade, José Sánchez-Parga y Hernán Ibarra discuten sobre los escenarios políticos en el contexto de la crisis económica mundial. Si bien las coordenadas de la política ecuatoriana tienen una dinámica propia, las condiciones que impone la crisis económica mundial producirán repercusiones en la acción y políticas estatales. Se encuentra en juego sobre todo las posiciones que irán asumiendo los grupos y tendencias de Acuerdo País, y los alineamientos internacionales en el marco de una débil oposición política.

La sección Conflictividad socio política brinda una apreciación de la existencia de una práctica supresión de la

conflictividad política y una creciente policialización y judicialización de los conflictos sociales. Si a este fenómeno se añade el elevado número de “otras formas de conflicto”, diferentes de las más institucionales o convencionales de su registro, estaríamos en presencia de

una mutación en la naturaleza misma de la conflictividad social.

Finalmente, tres importantes libros son comentados en la sección Reseñas.

Los Editores

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial

Participantes: Jorge León, Investigador del Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME); Pablo Andrade, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar; José Sánchez-Parga, Investigador principal del CAAP; Hernán Ibarra, Investigador principal del CAAP.

Las coordenadas de la política ecuatoriana tienen una dinámica propia. Sin embargo las condiciones que impone la crisis económica mundial producirán repercusiones en la acción y políticas estatales. Se encuentra en juego sobre todo las posiciones que irán asumiendo los grupos y tendencias de Acuerdo País, y los alineamientos internacionales en el marco de una débil oposición política.

Hernán Ibarra. La aprobación de la Nueva Constitución en el referéndum del 28 de septiembre pasado con el 64 por ciento de los votos confirmó una vez más el éxito político del proceso liderado por Correa. El No solo triunfó en la ciudad de Guayaquil y las provincias de Napo y Orellana. Se evidenció la debilidad de la oposición política y el papel relevante de la iglesia católica oficial y algunas vertientes evangélicas en los debates sobre la nueva Constitución que adquirieron un sesgo moral.

La nueva Constitución puede ser definida como un marco normativo que determina la primacía del Estado sobre el mercado en la medida que asume un papel de intervención y regulación sobre la economía retomando el papel

de la planificación. Esta primacía está condicionada por el *buen vivir* como un principio ético que estructura las relaciones entre la sociedad, la naturaleza y el Estado. Las concepciones adicionales de plurinacionalidad, interculturalidad, solidaridad y descentralización, aluden a los distintos componentes de las estructuras étnicas del Estado nación, las diversas racionalidades económicas y los distintos niveles de organización territorial del Estado. La estructuración de los derechos, supone que hay derechos individuales y colectivos, el marco en el que se desenvuelve la ciudadanía. En tanto estos se han ampliado hacia nuevos grupos sociales y pretenden la universalización de los derechos sociales como la seguridad social, salud y educación. Se trata pues de una

Constitución que radicaliza el otorgamiento de derechos y su realización, también con las garantías de un Estado Constitucional. La introducción de los derechos de la naturaleza, constituye una de las mayores innovaciones que abre un campo de disputa sobre los factores ambientales en el desarrollo económico.

De acuerdo al Régimen de transición previsto en la Constitución se conformó una Comisión de legislación que prolonga las acciones de la Asamblea Constituyente hacia la formulación de leyes y el nombramiento de algunas autoridades, especialmente de la función electoral.

Las nuevas elecciones previstas para el 26 de abril del 2009, configuran un escenario de contienda dentro de Alianza País y su heterogénea composición por la definición de candidaturas a todos los niveles de representación que estarán en disputa. En tanto que no se avizora una real oposición política.

Sin embargo, la irrupción de la crisis económica mundial plantea una nueva situación que tiene que ver con la caída de los precios del petróleo que se harán visibles en los ingresos del Estado. Mientras que la disminución de las exportaciones y la reducción de las remesas provenientes de la migración incidirán en la balanza comercial y la balanza de pagos. Todo esto configura un panorama distinto, en tanto los altos precios del petróleo permitían la expansión del gasto público. Las condiciones de restricción, exigirán inevitablemente medidas de ajuste. Se pone en riesgo la ampliación del gasto social incluido en la nueva Constitución.

La inserción internacional del Ecuador se encuentra en una dirección acorde con el liderazgo de Venezuela. Se ha establecido un claro acercamiento al proyecto ALBA, mientras que UNASUR y el Banco del Sur no terminan de despegar y agoniza el Pacto Andino.

¿Qué escenarios se abren con las nuevas condiciones de crisis internacional? ¿Habrá una recomposición de la oposición política? ¿Qué ocurrirá con los movimientos sociales?

Jorge León. No se si van a haber grandes cambios a partir de la actual coyuntura mundial, a pesar de que van a existir impactos en el presupuesto del Estado por la baja de los precios del petróleo. Sin embargo, desde antes de esta situación, por los hechos y por los discursos de Correa, varios cambios ya son previsible que, cuando sea reelecto en abril 2009, podrían ser radicales en dos sentidos. Uno, para simplificar, Correa podría terminar con aliados de derecha o del sector empresarial más que con los de la izquierda. Eso hace parte de la concepción de cómo él piensa poner orden en el Ecuador. Desde hace tiempo era previsible que, una vez reelecto, ponga un freno a los sindicatos; sobre todo al sindicalismo público y pondría orden a los sindicatos en la empresa privada. Dos, los movimientos sociales serán frenados para que dejen su tradición de estrategia de protesta, o son un apoyo o no son.

Esto era previsible con petróleo o sin petróleo. Esto implica que detrás de esta visión de orden, existe una concepción del Estado y la sociedad, la crisis económica va acelerar o dar legitimidad a

esto. Implicará, de un modo o de otro, mayor polarización con los sectores que han dado lugar a Acuerdo País. Esto estaba en ciernes con lo cual, en mi hipótesis, lentamente serán otros los aliados del gobierno.

Correa es un productivista, para bien o para mal, notorio con el peso que ha dado al sector minero o con las modificaciones que desde hace un tiempo hace a las regulaciones a la inversión y que eventualmente terminarán en una fuerte apertura hacia la inversión privada. También, por estos aspectos de cambios en su política económica terminará en polarización con sus próximos, con la base de movilización que ha sido Acuerdo País, por lo mismo, en nuestro análisis, los impactos de la crisis económica que podrían ir en ese mismo sentido no habría que atribuirlos a esta crisis sino en primer lugar a la concepción o proyecto que el gobierno tiene del orden, del Estado; ésta es una mezcla entre una visión de razón y de Dios. Para Correa la política es fruto de la razón, consiguientemente considera innecesario discutir sus decisiones si racionalmente "tienen que ser así". Paralelamente implica que los contradictores no tienen razón de existir. Esto es cuanto más complicado que, en su propia visión de sí mismo, tiene una concepción religiosa, al verse destinado a cumplir esta tarea, lo que es doblemente religioso ya que considera que las divinidades están con él. Esta mezcla entre razón y Dios es complicada en un país tan pluralista y en un movimiento compuesto al menos por varios sectores con visiones diferentes.

Quisiera insistir en esta hipótesis de que vamos a tener muchos cambios en

la política y en el grupo del poder pero no habría que atribuirlos prioritariamente a una vinculación con la crisis económica internacional, aunque ésta tendrá varios impactos, en particular, va a afectar a los ingresos del Estado y, por lo mismo, habrá una menor redistribución pública, no satisfacción de tantas demandas y promesas que Correa ha hecho. Creo que, estos cambios, no serán fruto de las contingencias sino de una razón ya preestablecida.

Pablo Andrade. Conuerdo en gran medida con lo que dice Jorge. Sin embargo pienso que habría que matizar un poco la idea de que el impacto de la crisis internacional va a ser muy menor, admitiendo que en estos factores de contradicción interna hay que ubicar exactamente cuales van a ser o en qué medida este modelo de desarrollo que al parecer tiene Correa en la cabeza - porque no está en los documentos de SENPLADES-, de alguna manera si se van a ver afectados por la crisis económica. Creo que hay dos puntos esenciales donde puede haber una afectación. El uno es que la apuesta a la minería en una lógica extractivista hace sentido con precios altos de los minerales. Los precios de los minerales están cayendo y la demanda internacional está cayendo. Yo revisaba las estadísticas de exportación del cobre en Chile y ha habido una caída brutal. En el único país que ha aumentado ligeramente la demanda no respecto a lo que se preveía fue China, pero Canadá que es uno de los principales clientes del cobre chileno bajó su demanda en un 60%, Estados Unidos en un 33%, Europa 25%, Japón 25%. Los yacimientos minerales que se esperaban explotar en Ecuador eran

yacimientos de cobre básicamente pero con precios de mercado bajo ¿sigue haciendo sentido el explotar esos yacimientos?

En ese sentido, la apuesta a un sector externo fuerte basado básicamente en exportaciones primarias proveería una suerte de combustible para dos cosas. La una, el gasto social y la otra, los emprendimientos de obra pública que podrían dinamizar la economía ecuatoriana; ese puntal se va a caer. Si ese puntal se cae, la alternativa sería efectivamente la de profundizar un modelo más parecido al desarrollo inicial coreano. Me refiero a ese momento desde la dictadura de Park Chung Lee en adelante que fue posible por algunas condiciones esenciales básicas de las cuales se carece en el Ecuador.

En primer lugar, una relativamente alta igualdad social facilitada por la guerra en el caso de Corea y facilitado por una estructura de propiedad rural muy igualitaria que no tenemos en el caso ecuatoriano. Adicionalmente, el desarrollo industrial coreano se basó en gran medida en el control o desaparición de los sindicatos. A diferencia de lo que se tenía al inicio del régimen de Park Chung Lee, los sindicatos ecuatorianos son en términos relativos mucho más poderosos de lo que eran los sindicatos coreanos en su momento y la acción de Lee fue derrotar completamente los sindicatos. Un modelo desarrollista requiere como una tarea importante el derrotar a los sindicatos, eso puede servir como un puente de alianza con empresarios que necesitan algún tipo de inversión, algún tipo de Estado que les permita defenderse de la crisis económica internacional detrás de las

instituciones. Lo cual haría como más viable la hipótesis de Jorge.

Pero, tomar ese camino sería antagónico a la naturaleza misma de la Constitución sin lugar a dudas. Veamos también si es que en la Constitución existe un modelo de desarrollo. Pienso que no. En la Constitución lo que existe es una serie de lineamientos que intentan hacer andar –si usáramos un símil– un auto al mismo tiempo poniendo primera y retro con el riesgo de romperle al Estado por cualquier lado. No estoy de acuerdo con que existe una razón y que ésta sea la razón de estado orientado hacia un modelo muy productivista lo más parecido al modelo inicial de despegue japonés, coreano. Los Estados desarrollistas típicos del este asiático contaban con condiciones mejores que las del Ecuador, éste tiene una base social mucho más endeble, y se encuentra con condiciones económicas domésticas e internacionales, yo diría muy perjudiciales. Por ejemplo, el tener al lado a China como una potencia agresiva en la Guerra de Corea fue, irónicamente, una gran ayuda para Corea del Sur, que le permitió obtener la asistencia militar y económica de Estados Unidos, lo cual fue una fuente importante de ayuda a su despegue económico. No hay nada similar en este momento porque Estados Unidos es incapaz en este momento de ayudar a nadie. La prioridad de Estados Unidos es ayudarse a sí mismo. Esto significa un mayor riesgo de conflictos domésticos, una confrontación mucho más directa con los movimientos sociales, creo que visto desde la lógica o desde la racionalidad de lo que podría hacer el gobierno en las condiciones dadas, los movimientos

sociales son los radicales que hay que derrotar. Esto obviamente implica una recomposición política y si algo uno puede aprender del proceso venezolano, guardando las distancias, para el proceso ecuatoriano, es que las recomposiciones políticas en este tipo de movimientos-partidos son bastante fáciles y en términos políticos relativamente poco costosos.

La respuesta a la interrogante de qué escenarios positivos podría abrir la crisis económica mundial para un proyecto de desarrollo nacional, me parece que debe tomar en cuenta que el sacrificio obvio del proyecto desarrollista tiene que hacerse por el lado de lo que alguna vez fue el proyecto de izquierda al interior de Alianza País.

José Sánchez-Parga. Quizás habría que distinguir entre lo que son las crisis de capital y el hecho de que el capital esté en crisis. El capital siempre ha producido crisis producto de sus contradicciones en cada momento y siempre que las ha resuelto ha salido consolidado y fortalecido, esto es muy importante. En este sentido habría que pensar que quizás nunca como hoy el capital estuvo gozando de mejor salud, quizás nunca antes las crisis del capital habían conseguido transformarse en crisis de sociedad y en crisis políticas. El capital ha logrado trasladar como nunca antes su propia crisis a la sociedad y a los Estados. En cierto modo es lo que hoy está viviendo la opinión mundial: 50% de ella se pregunta por qué ayudar a las instituciones financieras y pagarles los costos de sus fracasos privados con dineros públicos. El otro 50% de la opinión pública piensa que si no se paga con el dinero de los ciudadanos a quie-

nes empobrecieron a esos mismos ciudadanos, la hecatombe, laboral y desempleo sería colosal. Prueba de que el capital ha trasladado su crisis a la sociedad. Creo que todas las intervenciones, controles y regulaciones que se están dando sobre los mercados financieros y las empresas, en definitiva sobre el capital, son más policiales que políticas. Y no pienso que sean un síntoma de la fuerza política de las instituciones políticas sobre el mercado.

Al contrario creo que todas esas intervenciones, regulaciones y hasta controles están implementados dentro de las lógicas y los intereses del mismo mercado. Esto sería una razón para sostener que el mercado va a salir más saludable pero también más fortalecido, quizás es esto lo que está repercutiendo en el caso ecuatoriano. ¿Los cambios prometidos y anunciados no se quedarán en reformas? Al respecto, me llamó la atención lo satisfechos que salieron los empresarios de la reunión con Correa en Guayaquil.

Pablo Andrade. Una consecuencia inmediata en el balance interno del poder es que el Ministerio Coordinador de la Producción es un Ministerio que está claramente al alza.

José Sánchez-Parga. Creo que en este sentido el gobierno se está alineando a lo que es la vía del crecimiento económico con creciente inequidad, es el modelo que va a imperar más allá de los discursos y de las declamaciones. En ese sentido no hay una opción por un modelo más distribucionista que frene el crecimiento económico. Y en ese sentido están todos los diagnósticos que ustedes hacen sobre la cuestión petrolera y minera.

La situación socio política desde el punto de vista de la conflictividad, permite observar dos cosas, una la desactivación de los movimientos sociales, que declinan en frecuencia e intensidad. El escenario más representativo de esta desactivación fue el último golpe contra Gutiérrez donde quienes participan no son movimientos sociales son unas movilizaciones tan anónimas que tienen que dotarse de una identidad social dada por su mismo enemigo, “los forajidos”. En segundo lugar el movimiento social más consistente por la amplitud de sus bases y su movilidad, su organización y dinámica reivindicativa, el movimiento indígena, fuera de las últimas manifestaciones en torno de la minería no se ha movido prácticamente desde hace dos años y además esto por razones incluso más estructurales. Esta separación entre movimiento indígena y Pachacutik introduce una contradicción entre lo que es la conducción política de un movimiento social y la representación política de las fuerzas sociales. Esta crisis va a tener costos a largo plazo.

Lo más llamativo en la última lectura de la conflictividad es que no solo han descendido los conflictos sociales. En estas dos últimas décadas el decline de los conflictos sindicales y gremiales ha sido constante y además con una particularidad: mientras hace 15 años los conflictos sindicales superaban a los gremiales actualmente son los gremiales, propios del sector particular y privado, los que alcanzan una frecuencia tres veces superior que los sindicales, es decir más públicos y más políticos. En ese sentido también hay una especie de desmovilización del mundo del trabajo.

Un último aspecto importante es que no es sólo se desactivan fuerzas sociales en términos reivindicativos y de los movimientos sociales, sino que se desactiva también aquella conflictividad más política que son las protestas. Las que habían sido en la última década las reacciones y rechazos contra las políticas estatales. Obviamente con el gobierno actual, al que se le considera un gobierno con políticas contra-neoliberales, este tipo de conflictividad quedaría relativamente desactivado, pero también se desactivan aquellas reivindicaciones y demandas por financiamiento del Estado, que serían los conflictos sociales con características más políticas. Y por último, desde mi punto de vista lo más grave, es la configuración de un escenario político sin conflicto político.

No hay conflicto entre las fuerzas políticas ni entre los poderes del Estado, ni mucho menos conflictos entre partidos tras el ocaso del sistema partidario. Esto crea una situación muy particular que puede estar ligada a ese tipo de pronósticos que se hace sobre un modelo nuevo de autoritarismo, que no pienso esté dado tanto por intimidaciones y represiones, sino por algo muchísimo más grave, que sería una supresión y atrofia de la conflictividad social y política. Estos serían aspectos más estructurales que van más allá de la coyuntura actual.

Jorge León. Solo lancé una hipótesis para no ver las cosas como un simple efecto de la crisis –como se lo hizo en las crisis económicas anteriores- porque el país tiene su propia dinámica. Ecuador perdió posición a raíz de la inestabilidad anterior. Nuestra gran crisis es la política, la política estaba des-

legitimada y Correa lo ha legitimado en un discurso tal que él termina copando todo el espacio central, no hay oponentes. Podemos interrogarnos si con esta descomposición del juego político, no estamos yendo hacia el modelo peruano de un sistema político sin partidos y, segundo, donde los conflictos sociales, los conflictos políticos dejaron de ser parte de la escena pública principal y se volvieron locales. Cada vez más, tengo la impresión que lo local en Ecuador se está volviendo un proceso predominante porque los actores de la escena principal, partidos políticos, perdieron su discurso, sus propuestas; la conflictividad clave era fruto de un discurso y este discurso está captado por Correa, el discurso de oposición es el discurso oficial. La caída de las organizaciones sociales y de lo que se ha dado en llamar en Ecuador movimientos sociales es comprensible puesto que se quedaron sin discurso, además, hay cooptación de sus dirigentes por el poder y, de suplemento, desde hace mucho tiempo no tenían esa lógica de la utopía, se volvieron funcionales a las demandas circunstanciales. En realidad, es una crisis de la izquierda y de las organizaciones populares por haberse definido muy circunstancialmente ante el gobierno y no tener una utopía, un proyecto a largo plazo. Correa los ha captado y ahora se han quedado sin nada, es comprensible que haya crisis de ese lado. Lo que veo es que se construye un sistema. Mi interrogante es si estamos yendo hacia el modelo peruano que tenía un presidente omnipotente que tenía la caja fiscal manejada directamente por él, un Congreso que era más bien brazo ejecu-

tor y que él podía distribuir directamente los recursos a unos y a otros a nivel local. Y eso le dio un gran peso porque el apoyo para el ejercicio del gobierno venía de estos sectores locales, pasando por encima de los partidos, al punto que desaparecieron.

En el caso de Correa, con este sistema puede haber Correa para largo. Pero no el Correa actual, vuelvo a insistir, sino que será un Correa más de centro derecha. ¿Implica esto una ruptura de la izquierda?, no, porque Correa ha demostrado en la práctica pertenecer a un discurso sobre todo nacionalista, lo cual, desde luego complace a la izquierda; una izquierda que no tiene un proyecto histórico y que fundamentalmente es nacionalista. Correa responde a esta corriente y es eso lo que está haciendo. Tendremos una política económica que será más próxima a los empresarios, por supuesto también poniendo orden en el sector empresarial, a través de un Estado más regulador. En este marco, los regalos directos al público seguirán siendo reforzados, debido a la personalidad de Correa, con lo cual mantendrá su legitimidad.

Cada vez más, en América Latina aparecen estos sistemas con estos componentes de un gobierno central que logra la redistribución, pasa por encima de la escena nacional, sin la mediación del juego político nacional, desarticula al legislativo, hace nexos con lo local e igualmente se legitima por recuperar recursos que permiten la redistribución en detrimento del capital exterior. Bolivia está yendo hacia el mismo camino de un modo o de otro. Quisiera insistir que vamos a un nuevo tipo de siste-

ma, con una nueva lógica de conflictos que serán más a nivel local, en el cual los aspectos de los conflictos sociales se vuelven secundarios, hacen más parte de una mecánica burocrática que del debate político. No son politizados en el sentido de encarnar un conflicto político. El discurso del gobierno sobre la seguridad es algo así; la seguridad, contrariamente a lo que habríamos podido esperar, en lugar de plantearla como parte del problema social, se vuelve parte de una mecánica de falta de eficacia, perdiéndose una visión más social y global, justamente las organizaciones sociales ya estuvieron en esto.

Está redefinido el sistema porque se agotó el anterior, al punto que ha sido posible incorporar inclusive un cambio generacional. Agotado un sistema y desplazados sus principales actores, ahora hay un actor principal en la escena central que lograría un encuentro con el sector local; lo cual en Ecuador resultaría histórico. Pero esto, no es fruto de un discurso o plan, su razón de ser es por el vacío creado con la crisis política que ha hecho desaparecer a los partidos y sus actores principales. Esto puede significar un gobierno que por largo tiempo tendrá una base social que no será la orgánica de la izquierda, ni tendrá un discurso coherente, sino una lógica más clientelar relacionada con Correa, en gran medida como en el sistema colombiano. Vamos hacia una redefinición sustantiva del sistema político ecuatoriano.

Pablo Andrade. Después de 1996, la crisis fundamental ecuatoriana era una desarticulación en la relación entre Estado y sociedad; ni siquiera digo Estado y sociedad civil, digo Estado y

sociedad en su conjunto. En esa desarticulación crecieron los movimientos sociales, hubo un cierto tipo de conflictividad social. En lugar de una rearticulación que era parte del proyecto País, el cual inicialmente al menos proponía un esbozo de rearticulación de la relación Estado-sociedad, creo que vamos hacia una rearticulación entre Ejecutivo y sociedad. No estoy muy seguro que la cuestión de lo local sea necesariamente al estilo fujimorista. La nueva Constitución facilita eso –la articulación directa Ejecutivo-sociedad–, se lo puede hacer sin ningún problema porque el Congreso que mal que bien era un escenario de la lucha política, ya no está. Más aún con un partido movimiento-máquina que tiende a ser hegemónico, que tiende además a resolver los conflictos fuera de la vida pública.

Los balances al poder del Ejecutivo tampoco están, el Ejecutivo tiene la posibilidad de controlar todos los elementos del poder del Estado. Esta tendencia a una articulación fuerte entre Ejecutivo y sociedad puede ser, desde una lógica tecnológica, muy útil para un proceso de recomposición de la economía de las características que mencionaba hace un momento. Creo que lo local fue importante porque no nos olvidemos que junto con el proceso de desarticulación de las relaciones Estado-sociedad se dio un amplio proceso de descentralización en el Ecuador que pluralizó los espacios políticos. Hizo de alguna manera crecer la torta electoral, la contienda o la torta de la competencia. Si uno toma de buena fe aquellos documentos que ha producido el gobierno por parte del SENPLADES o lo que está en la propia Constitución

sobre la rearticulación de las autonomías, la idea es más bien suprimir esos espacios de contienda local, recentralizarlos y reenfoarlos no tanto hacia el aparato del Estado, como podría parecer, sino más directamente hacia el poder ejecutivo.

Uno de los interesantes desarrollos que normalmente se ha ignorado en el proceso de la Asamblea Constituyente fue el de las relaciones que se establecieron a partir de las discusiones sobre el tema de las autonomías con los Municipios, el Presidente y Alianza País, la creación de una asociación paralela a la AME y al CONCOPE que puso sus servicios al Sr. Presidente para que ganara las elecciones del Referéndum. Un detalle que aun no he analizado, pero que me parece tiene en este momento una significación muy fuerte para mi hipótesis de la tendencia hacia una supresión de lo local como un espacio de conflicto y una recentralización hacia el ejecutivo.

Pasando a otra cosa, creo que vale la pena retomar lo que decía hace un momento Sánchez Parga sobre "crisis del capital o las crisis del capital". Hay que volver a leer a Shumpeter y Marx.

Me parecen muy pertinentes dos argumentos que leí muy recientemente. Uno de Atilio Boron sobre la lógica política detrás de la elección de Obama y lo que parecería ser su nuevo gabinete. Boron dice detrás de esto no es que haya un triunfo progresista, sino que lo que ocurrió es que lo otro ya no se podía mantener y en ese espacio emergió Obama como una posibilidad, una solución al conflicto.

Otro análisis sobre la crisis contemporánea que me pareció muy pertinente

el de Eric Hobsbawm en una entrevista aparecida en *Financial Times*. El decía que la crisis actual del capital lo que hace es modificar los elementos en los cuales ha estado funcionando la globalización financiera y eso es bastante claro: los cinco bancos más grandes promotores de la globalización financiera desde 1971 en adelante simplemente ya no están. Y eso tiene un impacto en la economía real de Estados Unidos, lo que pone efectivamente el punto final a un tipo de globalización que conocimos y que de aquí en adelante va a ser completamente distinto.

Un punto de vista que me parece esencial no solo para el análisis de la crisis internacional sino también para el análisis de la crisis local es el de Robert Brenner, quien ha sido muy criticado por los marxistas más ortodoxos desde que sacó su trabajo sobre el origen del capitalismo. Una de las cosas que no le han logrado rebatir los sectores marxistas ortodoxos a Brenner ha sido lo que él llama el 50 por ciento de error en Marx. Dice Brenner que Marx tenía toda la razón cuando sostenía que el capitalismo se destruirá por sus propias contradicciones, pero que se equivocó completamente en indicar cuales eran esas contradicciones. La contradicción fundamental del capitalismo no es entre las clases fundamentales según un viejo esquema del capital vs. el trabajo. La contradicción fundamental es la contradicción intraclases, el capital tiende a diversificarse y a crear contradicciones al interior de los capitalistas; creo que esto también es válido para el caso nacional. La crisis del año 1998-2000 barrió una parte del capital, fortaleció otra parte del capital y ahora tenemos

un contexto en el cual es posible que surjan nuevas contradicciones intraclassas que son las que en definitiva creo yo, siendo un poco marxista a la antigua, van a ser determinantes en la rearticulación ejecutiva sociedad.

José Sánchez-Parga. Esto que nos saca de la geografía nacional. Es muy interesante plantearnos que es una crisis del capital, crisis de las relaciones entre el capital financiero y el capital productivo.

En Ecuador cuando se habla de fuerzas locales y uno ve los conflictos realmente el único conflicto que se presenta de manera más estructural es el conflicto regional. Un conflicto que en algún momento podría dar lugar a unos "poderes en pugna" que sustituye la "pugna de poderes", es decir esa pugna de poderes que antes estaba institucionalizada y que ahora ha quedado totalmente desinstitucionalizada, y que podría dar lugar a lo que ha sido evidente en Bolivia e incluso en Venezuela: fuerzas sociales en pugnas políticas totalmente desinstitucionalizadas, que tienen unas características regionales y que tienden menos a enfrentar grupos sociales y más bien a dividir, incluso territorialmente, la misma sociedad nacional. Aunque los conflictos en Guayaquil fueron muy representativos, en los últimos meses han decaído porque la oligarquía guayaquileña no tiene bases sociales, será muy poderosa pero no tiene bases sociales. La oligarquía serrana no es hegemónica, la oligarquía guayaquileña creo si es hegemónica pero le faltan las bases sociales y por eso las conflictividades que tienen que pueden surgir allí tienen dos características: o bien son muy ocasionales, con-

tingentes, de más o menos baja intensidad, o bien son negociables como parecería ser el programa de gobierno de Correa, capaz de negociar eso. En términos de escenarios, lo que podría ser el problema de Evo Morales, es su radicalidad que le costó el apoyo de las clases medias, un costo muy alto.

La otra alternativa extrema pudo haber sido Gutiérrez. Una de las razones por la que las movilizaciones contra Gutiérrez fueron tan fuertes radicó en que gran parte de ese electorado que lo eligió se sintió profundamente traicionado y frustrado. La elección de Gutiérrez tenía una expectativa contra neoliberal que se frustró desde los primeros días, incluso desde antes. Creo que entre estas dos alternativas esto se va a ir moviendo el gobierno de Correa.

Hernán Ibarra. Desde el comienzo del gobierno de Correa ha estado presente el vínculo con Venezuela. ¿Qué implicaciones tiene este acercamiento de Ecuador hacia Venezuela? Tiene una fuerte carga ideológica porque implica también una alianza con Cuba; está abierta la confrontación con Brasil a partir de un conflicto económico pero también con un cuestionamiento al liderazgo brasileño. Es una situación geopolítica de América del Sur con la disputa de liderazgo entre Venezuela y Brasil. Pero también está la geopolítica del petróleo que es la que permite que el proyecto ALBA de Chávez tenga algún sentido. Si es que miramos todo el desplazamiento posible que puede haber hacia un desligamiento de la izquierda, ¿como podría ser compatible este nacionalismo de izquierda con recambio de alianzas de Acuerdo País y de cambio de política exterior?

Jorge León. Lo que estamos sosteniendo es que no va a haber recambios, decía que Correa funciona con un discurso para la izquierda, una lógica distributiva.

Hernán Ibarra. La vinculación con el ALBA podría bloquear la relación con los empresarios.

Pablo Andrade. No necesariamente. En más de una ocasión el presidente Chávez ha dicho “¿Cuando realmente Ecuador se viene al ALBA?”. El ALBA es viable a través de una estrategia que tiene un combustible bien claro. Con los precios del petróleo a la baja, una tendencia que al parecer va a continuar, Venezuela se queda sin combustible para su geopolítica. Este no es el caso de Brasil. Por un lado, el liderazgo brasileño es una especie de mito, Lula ha sido muy tímido en perseguir ese viejo mito brasileño de que nosotros somos la potencia y por lo tanto vamos a ser el líder natural de Sudamérica. Lo que sí ha sido es muy decidido al defender aquellos grupos y aquellos sectores económicos brasileños que han sido exitosos en la transnacionalización del capital. En Bolivia no solamente ha defendido la cuestión del gas y el petróleo sino además a los inversionistas brasileños en los cultivos de soya en Santa Cruz. También ha defendido esos intereses claramente en Ecuador. No creo que haya una verdadera disputa Venezuela-Brasil, aparentemente hay una disputa por la hegemonía política en Suramérica; sin embargo, Brasil no ha puesto un centavo detrás de su supuesta geopolítica.

La creación del Banco de Desarrollo Internacional de Brasil, no han termina-

do de consolidarse. Repentinamente hubo algo de vida de UNASUR durante la crisis entre Evo y los prefectos pero ha vuelto a su estado natural, básicamente un proyecto de papel. Se puede tener la impresión de que ALBA se está consolidando, pero esa consolidación es bastante frágil, depende demasiado de los recursos que puede realmente obtener el Estado venezolano. ¿Hay un acercamiento a Venezuela? Sí y no. Es un acercamiento bastante condicionado a intereses económicos, claramente pueden favorecer más que nada a los empresarios nacionales. Venezuela ha puesto en congelador el proyecto de la refinería en Manabí. Ese proyecto siempre fue a favor de Venezuela más que a favor del Ecuador. ¿Pero tiene sentido invertir tantos millones de dólares en la construcción de una refinería de crudos pesados con precios de petróleo que se desploman todos los santos días?

La política de Venezuela implica no tanto el desalineamiento con Brasil o la lejanía con Brasil. Implica directamente asumir el diagnóstico de seguridad venezolano. La doctrina de seguridad venezolana lo primero que dice es que el enemigo por excelencia, el que pone en riesgo la existencia misma del Estado venezolano es Estados Unidos. La política de Correa no es antiimperialista no es anti Estados Unidos, es una política pragmática. Hay pragmatismo en la cercanía a Irán, hay pragmatismo en la cercanía a Oriente Medio, el pragmatismo es trabajar una larguísima relación que tenemos con China. No veo un cambio geopolítico.

Jorge León. Cambio geopolítico existe, el norte pierde peso y los nexos

entre el sur crecen. Pero los nexos con Venezuela no son alineamiento. Desde hace tiempo Venezuela presiona a Ecuador para que forme parte del ALBA y Correa siempre dice dejemos eso para más tarde. No hay adhesión al proyecto que debilita más la Comunidad Andina. Además, se produce un conflicto con otra propuesta paralela de Ecuador, de convertirse en un intermediario de conflictos en América Latina, ese fue el objetivo que se planteó ante Colombia; que se lo ha llevado mal y que Correa no puede encarnar la mediación es otro problema, entre otros, por sus discursos exuberantes de polarización nacional e internacional. Más bien del lado ecuatoriano ha habido distancia ante Venezuela y creo que hay decepción de los acuerdos con Venezuela porque no funcionan técnicamente. Las exportaciones ecuatorianas que van a Venezuela tienen que pasar por un mecanismo más complicado que lo que teníamos nosotros con el Banco Central, pasan por una oficina de exportación e importación, les pagan 6 meses después, esto crea frustraciones.

Venezuela está retrocediendo en sus inversiones, no solo porque no tiene los dólares sino porque se da cuenta que no puede gestionar, no solo con el Ecuador está pasando esto, sino en todas partes, tuvo un exceso de dólares disponibles que cada vez los tiene menos. Creo que el nexo con Venezuela no ha estado dando los resultados positivos como se esperaba. En cambio, en la coyuntura nueva sí creo que Ecuador tiene que buscar el máximo de aliados con los Estados que tienen algo de plata y ahí entra Venezuela porque el choque con

Brasil es real. El error de Correa con este último posiblemente tendrá efectos negativos fuertes, no solo con Brasil y eso hace que empuje a Ecuador a acercarse un poco más a Venezuela. Pero no se si va a llegar a un punto de dependencia o de aceptación de los lineamientos de Chávez. La situación requiere tiempo, porque paralelamente el Pacto Andino anda mal y UNASUR no funciona. Y éste no va a funcionar sin el MERCOSUR, que tiene su dinámica, tampoco sin el mundo andino que también tiene su dinámica. La posición de Correa, al minimizar los nexos con el norte, no tiene un contexto favorable para una rápida alternativa en América Latina, el indispensable proceso de integración se retrasa, por eso es necesario incrementar los nexos con Medio Oriente y Asia; buscar el apoyo de los miembros de la OPEP es una salida. Quiero recordar algo que no se dice en público, el Banco de los miembros de la OPEP es casi como la CAF, es decir tiene muchísimos dólares. Ecuador como miembro de la OPEP y en nexo con los países árabes puede acceder a esos fondos. Es una posibilidad. Las contingencias van a empujar al poder mucho más en ese sentido. Además, estamos cambiando el sistema internacional: pasamos primero de la bipolaridad a la unipolaridad y, ahora que este sistema se fue a pique, vamos hacia la multipolaridad. Hay apertura, hay posibilidades de multiplicar los nexos, en este contexto, muy conservadoramente Correa está yéndose en este sentido, aunque innecesariamente en parte hace gestos que molestan a Estados Unidos. Los del Cono Sur van en el mismo sen-

tido, por ejemplo Brasil, pero pragmáticamente.

Un modo de marcar distancia frente a Estados Unidos era acercarse a los países árabes y a los miembros de la OPEP. Sin embargo, quisiera insistirles, todas las potencias latinoamericanas están yendo hacia esta nueva configuración del mundo que implica Asia. El discurso de hecho y oficial de Brasil transmitido entre otros por Lula a García, a Evo Morales, a Chávez, a Correa es que el Producto mundial bruto de aquí a 20 años, si las tendencias persisten, tendrá a los 5 principales actores económicos del mundo que ya no serán occidentales sino asiáticos, y eso en términos de mercado representa inmensas posibilidades para América Latina. ¿Que hace América Latina? Queda fuera de este realineamiento internacional o entra desde ya a ser parte de este mundo que comprende Extremo Oriente y Asia. Entre la India, China, Japón y los “tigres asiáticos” evidentemente hay mercados, circulación de capitales, nuevos nexos y apoyos que pueden ser de interés para nosotros y nos da más independencia. Lo que está haciendo el gobierno ecuatoriano al ampliar los nexos con esta región es positivo, debíamos haberlo hecho desde hace tiempo, más bien estamos atrasados. ¿Por qué lo hace en parte con el mundo árabe? eso ya es otra cosa que viene a ser parte de otro análisis, pero creo que la apertura hacia el Extremo Oriente y Asia es indispensable. Claro, en el contexto de inviabilidad de la Comunidad Andina, de UNASUR, de los conflictos para acceder a capitales y apoyos a lo mejor eso le sale bien.

Hernán Ibarra. Me vino a la mente la política mexicana de los años setenta. Era una política exterior extremadamente progresista. Echeverría por ejemplo hizo una política exterior tercermundista mientras casa adentro llevaba una política de represión a la izquierda radical.

Pablo Andrade. Si vamos a las comparaciones con México, éstas tienden a multiplicarse, tanto en el buen sentido como en el mal sentido. Por ejemplo, existe la probabilidad muy alta de ir hacia un régimen de partido hegemónico. La política exterior es un instrumento que cumple, como muchas otras funciones del Estado, la función de ser como Jano, un dios de dos caras, la posibilidad de comprar también legitimidad y apoyo doméstico, presentar una bonita cara hacia el exterior. Por poner solo un ejemplo, una de las cosas más divertidas que uno encuentra actualmente en Colombia es el enorme prestigio de Correa. Entre los académicos colombianos Correa tiene un gran prestigio porque tiene una bonita cara externa aun cuando la cara directa hacia Colombia sea poco sonriente. La política exterior crea apoyos internacionales y tiene, por supuesto, la ventaja de abrir acceso a fondos internacionales que buena falta hacen en un contexto de caída del sector externo y también la posibilidad de comprar domésticamente a los potenciales exportadores ecuatorianos. Si vamos por eso y menciono el modelo Evo Morales cuando pone en duda, ataca fuertemente al TLC, Colombia, Estados Unidos, vistos desde una cierta perspectiva aparece como coherencia anti-imperialista, pero desde

otra, de una manera más irónica lo que está haciendo es defender los intereses de la burguesía cruceña, su enemigo interno más poderoso. La burguesía cruceña tiene una vinculación muy fuerte con Colombia a través de la soya, que constituye el 43 por ciento de las exportaciones bolivianas, pero el 97 por ciento de la producción sojera boliviana va a parar en el mercado colombiano. Si el mercado colombiano se abre al mercado americano, como Estados Unidos es el segundo productor de soya en el mundo, simplemente los bolivianos no pueden competir. Allí la burguesía cruceña tiene un problema serio, y la política anti TLCs se convierte en una defensa.

José Sánchez-Parga. No hay un escenario político que permita decir aquí está la izquierda y aquí la derecha, es un gobierno contra-neoliberal, y es así como ha llegado a constituirse como gobierno, producto de una larga lucha de movilizaciones sociales durante casi una década, no solo en el caso ecuatoriano sino en los otros países. Lo que pasa es que en otros países se ha dado lugar a gobiernos más institucionalizados. Este será el desafío: hasta donde, o hasta cuando, va a poder seguir siendo un gobierno contra-neoliberal. Es en las posiciones y discursos que se agotará el contra-neoliberalismo del gobierno de Correa o tenderá a traducirse en un cambio de modelo de sociedad. Cambio o reforma.

Esta apertura hacia Irán, Venezuela, Rusia y ahora un embajador palestino. En todas estas "aperturas" hay varias estrategias combinadas: una estrategia energética, una estrategia de multipola-

ridad muy clara, y pienso que también hay una estrategia de poder o empoderamiento, que no se basa en el enfrentamiento como en el que incurre Chávez, incluso Morales, sino en la autonomía; lejos de cifrar cuotas de poder en el enfrentamiento sino más bien en las demostraciones de autonomía.

Pablo Andrade. Esta autonomía con Estados Unidos tal vez sea un producto deliberado, pero no es una innovación histórica. Si se analiza las relaciones Estados Unidos-Ecuador, hemos pasado por varias fases donde, sin lugar a dudas, la gran asimetría en realidad ha jugado a nuestro favor. Nueve de cada diez veces en los temas de política exterior nos hemos salido con la nuestra.

Jorge León. En lo internacional, los países pequeños no tienen posibilidades de tener un espacio propio o independiente sino molestándoles a los grandes, planteándoles conflictos y problemas. Sin embargo, en un sistema unipolar los conflictos de los países pequeños tienen menos posibilidades de ver ventajosos a éstos, se tiende a aplastarlos. En un sistema multipolar existen más posibilidades, inevitablemente tienen apoyo de unos u otros Estados. Por eso, en este contexto en el que estamos, la posición del gobierno de Correa va a lograr cierta eficacia y posiblemente más autonomía.

En las nuevas condiciones, Estados Unidos no puede ahora hacer gran cosa porque quedaría pésimo, frenando o castigando, ya no es el momento ahora. La redefinición de relaciones internacionales que harán los demócratas con Obama en América Latina, la independencia de Ecuador o de cualquier otro

país en el sentido de tener mayor autonomía relativa tendrá más eficacia.

Hernán Ibarra. No se debe ignorar este gran debate sobre la redefinición de los organismos multilaterales. Sus funciones tradicionales están altamente cuestionadas. El FMI ahora no puede imponer cartas de intención como antes. Esta es una nueva condición que sin embargo puede ser transitoria.

El informe de la auditoría de la deuda externa plantea un elemento muy simbólico, porque aniquila aún más a la anterior clase política, al identificar culpables y responsables, localizándolos en los representantes de la partidocracia y la tecnocracia de anteriores gobiernos. De esa manera el efecto que produce el informe de la deuda externa es una mayor erosión de posibles actores políticos que podrían competirle a Correa.

Pablo Andrade. Ese es el problema de lo que en inglés se llama "over killing". Cuántas veces realmente puedes matar a una persona, lo que puedes hacer es llenarle de plomo y nada más, y yo creo que en el caso de la vieja casta política está muerta. No es un cadáver que pueda resucitar o que tenga siquiera el espacio. Si alguna tarea tienen los liberales ahora en el Ecuador, es reinventar la oposición, reinventar una derecha política, a lo mejor eso no se pueda hacer, precisamente porque no hay el material humano en términos de liderazgo.

José Sánchez-Parga. Me parece que es más grave. No se puede hacer porque no hay condiciones para la *representación política*. Lo que hay son condiciones para *representatividades políticas*, o

personalidades privadas y particulares que se vuelven políticamente representativos. Pero lo que ya no hay son fuerzas políticas capaces de representar intereses y demandas sociales más o menos organizadas. Lo que tenemos desde hace casi una década en las elecciones es *representativismo político* y el mismo Correa es un ejemplo de eso. Aunque su representativismo tuvo una decisiva especificidad política: representar esa corriente contra-neoliberal que se fue reforzando y consolidando durante las dos últimas décadas en Ecuador.

Hernán Ibarra. La ausencia de liderazgos de derecha hace que el sistema político no tenga contrapesos. Se observa una escasa viabilidad de una alternativa de derecha nueva una vez que la vieja derecha ha colapsado.

Jorge León. En nuestro sistema no predominó la representación política como lógica de interés general, fue siempre una disputa con representaciones de facciones o sectores particulares. En ausencia de partidos, como en las dictaduras, ganan importancia los entes corporativos. Acuerdo País puede ser visto como un conglomerado de corporaciones o de sectores sociales y políticos, ahora amalgamados por el peso de Correa. Por eso, ante las dificultades, la disputa que se viene es al interior de Acuerdo País. Es la constitución de la autoridad de caciques. En La Costa, buena parte de las bases de Acuerdo País son ex PRE, ex PSC, ex PRIAN. No es una fuerza política organizada, son personas que tienen clientela. Y esa persona es la que encarna este lugar de lo local. A la larga, este sector local de la Costa

terminará teniendo un conflicto con los otros sectores de Acuerdo País de la Sierra que tienen un discurso más ideologizado, que tienen una visión diferente de la política, este puede ser, por ejemplo, un elemento que crea ruptura entre sectores de Acuerdo País, pero que a la larga va a consolidar al jefe, pues es él como en el pasado quien dirime.

Pablo Andrade. Las fracturas de Acuerdo País no necesariamente abren la oportunidad de una reconstitución del espacio político. Tal vez podría ocurrir la posibilidad de un partido hegemónico, pero esta posibilidad no es necesariamente un objetivo fundamental del nuevo tipo de régimen.

Jorge León. Tenemos una larga tradición presidencial, y la Constitución, le da las reglas del juego político más apropiado para lo que busca Correa. Es una Constitución ad-hoc, eso está claro, es más presidencialista que las anteriores y hace perder la lógica de los contrapesos, en este sentido no es nueva porque refuerza la tradición presidencial. Lo que si me parece clave es que en cambio le da mayor capacidad de jugar este nexo entre lo central y local,

porque no hay más mediaciones nacionales, es un nexo directo con el señor que encarna tal cosa a nivel local. Si me sirve queda dentro y si mañana no me sirve, queda afuera. Se recentraliza lo local no institucionalmente, sino en el Presidente como persona.

José Sánchez-Parga. Hay otra cosa que nos costó tres presidentes después que ha habido a partir de la Constitución anterior una acumulación de poderes en el Ejecutivo. Una acumulación que fue en detrimento de los otros poderes del Estado, lo que generó no fue más poder político sino contrapoderes y una fragilidad institucional. Cuando uno hace la secuencia de las tres caídas, el primer golpe fue un derrocamiento, pero el último fue casi una caída y el intermedio un poco de los dos porque son poderes que no tenían soporte institucional y el otro costo de gobierno que tiene este modelo es que muy pocos gobiernos han cambiado tanto de Gabinete. Los Ministerios de Finanzas y de Energía siempre fueron los más inestables, pero en este gobierno esto está muy ligado al decisionismo político.

Conflictividad socio-política Julio – Octubre 2008

Remontando la frecuencia de los conflictos durante el último año (noviembre 2007 – octubre 2008) hasta 435 respecto del año anterior, 362 conflictos entre nov. 2006 y oct. 2007, en el transcurso del presente año 2008 se registra de nuevo un decline de la conflictividad, el cual corresponde a un proceso de más larga duración, observado durante toda la década de reducción del número de conflictos. Dos fenómenos siguen caracterizando el actual proceso de conflictividad: una práctica supresión de la conflictividad política y una creciente policialización y judicialización de los conflictos sociales. Si a este fenómeno se añade el elevado número de “otras formas de conflicto”, diferentes de las más institucionales o convencionales de su registro, estaríamos en presencia de una mutación en la naturaleza misma de la conflictividad social.

Bajo el período gubernamental del Presidente Correa, durante los dos últimos años (2007-2008), la frecuencia de conflictos se mantiene relativamente baja, de acuerdo a una constante de larga duración, que se extiende por más de una década, aunque entre nov. 2006-oct.2007 el número de conflictos ha aumentado de 372 a 435. Sin embargo, el último período (julio-octubre) presenta una sensible

reducción de la conflictividad, 117 conflictos, respecto de los cuatrimestres anteriores. Esta reducción más coyuntural de la conflictividad podría atribuirse en parte al fin de las tensiones surgidas en torno a la Asamblea Constituyente y al Referéndum que aprueba la nueva Constitución el 28 de septiembre. Sin embargo tal reducción se enmarca en un proceso de larga duración de decline de los conflictos y luchas sociales.

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
JULIO / 2008	37	31,62%
AGOSTO / 2008	28	23,93%
SEPTIEMBRE / 2008	21	17,95%
OCTUBRE / 2008	31	26,50%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Evolución reciente de la conflictividad

Períodos	Frecuencia
Nov. 06 - Feb, 2007	131
Marzo 07- Jun. 2007	133
Jul. 07- Oct. 2007	98
Nov.07 – Febr.2008	163
Marzo 08- Jun. 2008	155
Jul. 08 – Oct. 2008	117

Elaboración: -UI-CAAP-

Por lo que se refiere al *género de conflictos* o el sector socio-político en el que tienen lugar, un fenómeno llama poderosamente la atención durante los 3 últimos años: la eliminación del conflicto *político legislativo*, reducido a cero, y una similar extinción de la conflictividad *político partidista* (1.03 anual). Dos géneros de conflicto que sir-

vieron de termómetro de la vida política durante 25 años de democracia han quedado prácticamente suprimidos. La razón obvia es la clausura del Congreso durante más de dos años y un ejercicio del Poder Ejecutivo sin el ejercicio de los otros poderes del Estado, en particular el Legislativo.

Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	7	5,98%
CIVICO REGIONAL	15	12,82%
INDIGENA	9	7,69%
LABORAL PRIVADO	33	28,21%
LABORAL PUBLICO	23	19,66%
POLITICO LEGISLATIVO	0	0,00%
POLITICO PARTIDISTA	7	5,98%
PUGNA DE PODERES	2	1,71%
URBANO BARRIAL	21	17,95%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Habría que considerar en qué medida la “pugna de poderes” entre las funciones del Estado democrático podría, en cierta medida, metabolizarse en la conflictividad *cívico regional* de los “poderes en pugna”. De hecho este género de conflictos ha alcanzado un nivel relativamente muy alto durante los últimos períodos, con un porcentaje en

el conjunto de la conflictividad que oscila entre el 48% y 50%. Sin embargo, este mismo conflicto, durante los dos últimos períodos (abril/julio, agosto/noviembre) se habría reducido también muy sensiblemente: a 12 y 15. En cualquier caso, la totalidad de los conflictos políticos (legislativo, partidista, “pugna de poderes”) no representa más

que el 6% de toda la conflictividad.

El cambio más significativo respecto del período anterior ha sido el aumento de los conflictos *campesino indígenas*, que se han duplicado respecto del período anterior, y que responden a las recientes confrontaciones del movimiento indígena y sus organizaciones con el Gobierno en torno a la explotación de los recursos naturales, en particular la minería.

El crecimiento del conflicto *laboral privado* (28% dentro de la conflictividad total) respecto del período anterior (24%), a costa de una reducción del conflicto *laboral público* (que pasa del 28% al 19%) responde a una tendencia sostenida de larga duración, la progresiva privatización de las relaciones del trabajo, pero también debería explicarse por efecto de la misma despolitización del sector laboral público.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMARAS DE LA PRODUCCION	2	1,71%
CAMPESINOS	8	6,84%
EMPRESAS	12	10,26%
ESTUDIANTES	4	3,42%
FUERZAS ARMADAS	1	0,85%
GREMIOS	12	10,26%
GRUPOS HETEROGENEOS	3	2,56%
GRUPOS LOCALES	11	9,40%
IGLESIA	1	0,85%
INDIGENAS	8	6,84%
ORGANIZACIONES BARRIALES	17	14,53%
PARTIDOS POLITICOS	9	7,69%
POLICIA	3	2,56%
SINDICATOS	6	5,13%
TRABAJADORES	20	17,09%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

En cuanto a los *sujetos del conflicto* disminuye en primer lugar la conflictividad tanto de los trabajadores (pasa de 36 a 20 respecto del período anterior) como de los sindicatos (baja de 12 a 6). También disminuyen los conflictos de las organizaciones barriales (de 22 a 17) y de los gremios (de 19 a 12). Se confirma así el lento y largo decline de la conflictividad social que caracteriza la última década.

Aunque con alteraciones se marca el tendencial decline en la conflictividad de los *grupos locales*, que descien- de de 102 en el 2007 (dic. 2006 a nov. 2007) a 29 en el 2008. Sólo se mantiene relativamente alta la conflictividad de los grupos empresariales (10 / 10.26%) similar al período anterior (13 conflictos), muy elevada cuando se comparan los conflictos que generalmente protagoniza este sector.

En resumen se observa una desactivación de aquellos conflictos más representativos de la conflictividad social, y una coyuntural emergencia de determi-

nados actores en sus enfrentamientos con las políticas gubernamentales: empresarios, estudiantes.

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	25	21,37%
FINANCIAMIENTO	24	20,51%
LABORALES	23	19,66%
OTROS	29	24,79%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	10	8,55%
SALARIALES	6	5,13%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Si el conflicto en base a *denuncias de corrupción* tiene por objeto impugnar y protestar contra las instituciones democráticas y las mismas políticas gubernamentales, no se puede separar el sensible crecimiento de esta conflictividad de carácter político con el decline y supresión de los conflictivos más específicamente políticos. Las denuncias de corrupción no sólo tienden a sustituir la conflictividad política, sino que más bien denunciarían y protestarían contra las mismas formas y procedimientos de suprimir dicha conflictividad política.

Aunque el *rechazo de la política estatal* en cuanto forma de protesta habría aumentado ligeramente en el 2008 respecto del 2007, se mantiene la tendencia de su lento decline, el cual se destaca en la reducción a 10 conflictos en el último período respecto de los 22 del período anterior. Lo mismo ocurre con las *demandas de financiamiento*, cuyo comportamiento oscilatorio entre

un período y otro se inscribe en el proceso de un lento decline a lo largo de los últimos años.

La *conflictividad salarial* confirma la tendencia de un lento descenso: 24 en el año 2007, frente a 18 en el 2008. Mientras que los *conflictos laborales*, a pesar de sus oscilaciones coyunturales, mantiene una constante relativamente a la alza: 24 (entre agosto y noviembre 2008) respecto de los 18 conflictos del período anterior (abril /julio). Las relaciones entre el conflicto salarial y el laboral son ambivalentes: a mayor conflictividad laboral puede corresponder un alza del conflicto salarial, pero en ocasiones el laboral aumenta con el descenso del salarial; lo que no ocurre es un aumento de los conflictos salariales (más reivindicativos) a costa de una reducción de los laborales (más protestatarios). Quizás habría que relacionar la ecuación salarial / laboral con la ecuación conflicto público / privado: al decline de la conflictividad pública y salarial (rei-

vindicativa) correspondería un aumento al menos relativo de la conflictividad privada y laboral (protestataria)

Finalmente, sigue confirmándose el elevado nivel de conflictos que tiene “otros objetos”, y que pueden responder a “otras formas” de conflictividad o

sobre todo a una diversificación cada vez más heterogénea de los objetos del conflicto social. Y que también podrían ser exponentes de la transformación del mismo conflicto social en otras formas de luchas y violencias sociales.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	13	11,11%
BLOQUEOS	5	4,27%
DESALOJOS	6	5,13%
DETENCIONES	5	4,27%
ESTADO DE EMERGENCIA	4	3,42%
HERIDOS/MUERTOS	3	2,56%
INVASIONES	7	5,98%
JUICIOS	9	7,69%
MARCHAS	17	14,53%
PAROS/HUELGAS	13	11,11%
PROTESTAS	18	15,38%
SUSPENSION	6	5,13%
TOMAS	11	9,40%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

La *intensidad del conflicto* mantiene su repertorio de actuaciones, varias de las cuales reflejan la tendencia más generalizada del decline: se reducen las *protestas*, que siguen siendo la forma predominante de lucha social durante la última década: 18 respecto de 48 del período anterior; siendo el 35.3 el promedio por período del año 2007. Así mismo se reducen las *marchas*, siempre muy asociadas a las movilizaciones sociales que sirven de soporte a las *protestas*: 14 menos de la mitad del período anterior, que fueron 35; siendo 20 el promedio de los períodos del año 2007. Los *paros / huelgas* aumentan respecto del período anterior, al pasar de 5 a 13,

pero se mantiene la tendencia anual.

Un fenómeno relativamente nuevo y en apariencia paradójico es el excesivo número de *heridos / muertos*, 4 igual que en el período anterior, y 26 durante el año 2007. Mientras que la conflictividad social, incluso en épocas de mayor frecuencia e intensidad, nunca había cobrado víctimas, resultaría hasta contradictorio que su número aumente de tal manera, precisamente en un proceso de largo y sostenido decline del conflicto social, como el que se observa desde hace una década. Sería un síntoma de la transformación del conflicto en violencia social y de cómo ésta puede penetrar aquel.

Aunque hubo 2 *estados de emergencia* en el último y anterior período por conflictos en las regiones del Oriente, y que dieron lugar a violentos enfrentamientos con saldo de víctimas, también se recurrió a esta declaración por parte del gobierno, para adoptar medidas extraordinarias en un determinado sector: tal fue el caso del *estado de emergencia energética* y el *estado de emergencia sanitaria*.

Si ya en el período anterior se había notado una fuerte *judicialización de la conflictividad*, la cual habría pasado de 2 durante el año 2007 a 6 sólo en el período anterior (mayo – agosto), los

conflictos judicializados aumentan un 50%, llegando a 9 en este último período. El aumento de las *detenciones*, que pasan de 1 en el período anterior a 5, y que fueron 8 durante el año 2007, estaría muy asociado a tal fenómeno. Este hecho reflejaría la tendencia o bien a criminalizar la conflictividad o bien a una criminalización de algunos conflictos.

No ajeno a este aumento de la violencia en la conflictividad y su eventual criminalización sería el gran aumento de las *invasiones*, que pasan de 1 en el período anterior a 7, y que no fueron más que 4 durante el año 2007.

Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	1	0,85%
BOLIVAR	0	0,00%
CAÑAR	0	0,00%
CARCHI	4	3,42%
CHIMBORAZO	2	1,71%
COTOPAXI	1	0,85%
EL ORO	2	1,71%
ESMERALDAS	8	6,84%
GALAPAGOS	1	0,85%
GUAYAS	23	19,66%
IMBABURA	1	0,85%
LOJA	2	1,71%
LOS RIOS	5	4,27%
MANABI	10	8,55%
MORONA SANTIAGO	0	0,00%
NAPO	0	0,00%
ORELLANA	2	1,71%
PASTAZA	4	3,42%
PICHINCHA	39	33,33%
SANTA ELENA	0	0,00%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	6	5,13%
SUCUMBIOS	2	1,71%
TUNGURAHUA	2	1,71%
ZAMORA CHINCHIPE	2	1,71%
NACIONAL	0	0,00%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

La distribución geográfica del conflicto mantiene los mismos parámetros con ligeras variaciones. Se confirma la principal tendencia del aumento del conflicto en las provincias de la costa a excepción de Guayas (31 conflictos, 26% de la conflictividad total), mayor que la conflictividad en la Sierra a

excepción de Quito (13 conflictos, 11% de la conflictividad total).

Sin embargo, como generalmente ocurre, la mayor concentración de conflictos en la capital, Quito, hace que Pichincha acumule un mayor número de conflictos (39, 33.3%) que Guayas (23, 19.6%).

Intervención estatal

INTERVENCION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	0	0,00%
GOBIERNO PROVINCIAL	7	5,98%
INDA	0	0,00%
JUDICIAL	18	15,38%
LEGISLATIVO	1	0,85%
MILLITARES/POLICIA	4	3,42%
MINISTROS	13	11,11%
MUNICIPIO	14	11,97%
NO CORRESPONDE	12	10,26%
POLICIA	33	28,21%
PRESIDENTE	14	11,97%
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	1	0,85%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

También en este período se mantiene relativamente elevada la *intervención del Presidente* en la negociación y tratamiento de los conflictos, aunque declina más de la mitad (14 veces, 11.97% del total de las intervenciones estatales) respecto del período anterior (abril /julio) había llegado al número de 31 (20%). Lo que sumaría 45 intervenciones en los dos últimos períodos, mucho más que las 35 intervenciones de los tres períodos del año 2007.

También los *Ministros* dejan de ser el segundo agente de la intervención del Estado en los conflictos: si bien mantie-

nen una frecuencia relativamente elevada de intervenciones en los conflictos, 31 en los dos últimos períodos, de 18 intervenciones en el período anterior pasan a 13 en el actual. Esto supondría prolongar la tendencia de un descenso, que se destaca desde el año 2007, a lo largo de sus tres períodos: 28 intervenciones en abril, 20 en agosto, 24 en diciembre. Mientras que en el año 2007 las intervenciones ministeriales en el conflicto (72) representan el 20% de todas las estatales, en el presente año 2008 es del 11.36%. Si bien cabe suponer que, en determinadas coyunturas

hay una transferencia de las intervenciones en los conflictos desde los Ministros hacia el Presidente, lo que se observa de manera general, también en este caso, es un decline de las intervenciones desde los organismos ejecutivos del gobierno a favor de los organismos de la policía y la justicia.

A excepción del período anterior (abril-julio 2008), cuando por razones coyunturales las intervenciones de los *Gobiernos provinciales* aumentan considerablemente su frecuencia a 14 respecto todo el año anterior 2007 (20 en total), en el actual período las frecuencias vuelven a su nivel anterior: 7 (5.98%). Es decir, de la misma manera que se desactiva sensiblemente la intervención del Presidente y Ministros en la conflictividad social, y en cierto modo se sustrae de su gobierno político, igualmente se mantiene baja la intervención de los Gobiernos provinciales. Análoga es la situación de la intervención de los Municipios en la conflictividad: tras un ligero aumento en el período anterior (14), el período actual confirma la tendencia de decline, que se vienen manteniendo desde el año anterior 2007: 25 (abril), 28 (agosto), 12 (diciembre).

Quizás el hecho actual más significativo, pero que se podía ya observar desde el año 2007, es el extraordinario aumento de las *intervenciones judiciales* en la conflictividad social, las cuales pasan de 9 en el período anterior (22 habían sido durante el año 2007) a 18 en el período actual: alcanzando el 15.38% del total de intervenciones estatales. El segundo lugar después de las *intervenciones policiales*. Ambos fenómenos, que responden a un proceso

paralelo y sostenido, no pueden ser disociados. Las intervenciones policiales y militares suman 37; una frecuencia mucho más elevada que la del período anterior 13; llegando a representar actualmente el 31.63% de todas las intervenciones estatales en la conflictividad, y postergando a un segundo plano las intervenciones del Ejecutivo (Presidente y Ministros juntos).

Esta nueva situación sugiere una progresiva pero intensa *policialización* y *judicialización* de las intervenciones estatales en la conflictividad social. Si sólo hubieran aumentado las cifras de las intervenciones policiales o de las intervenciones judiciales, se podría pensar que el gobierno del conflicto social instrumentaliza el aparato policial o judicial. Pero la combinación de las intervenciones policiales y judiciales junto con el decline de las intervenciones del gobierno Ejecutivo, estaría corroborando un fenómeno nuevo: la creciente judicialización de las intervenciones estatales en el conflicto, la más frecuente después de las intervenciones policiales.

Tendría lugar entonces una despolitización de las intervenciones estatales en el gobierno del conflicto social, y por consiguiente una delincualización o criminalización de dicha conflictividad. O quizás una invisible transformación de las luchas en violencias sociales, o una sustitución de aquellas por éstas. Como si el escenario de las luchas sociales hubiera sido ocupado por diversas formas de violencia social.

Lo que aparece como una creciente desinstitucionalización de la intervención estatal en los conflictos parece

expresarse también en el aumento de aquellas intervenciones que *no corresponden* a ninguno de los indicadores del registro. Este ha decrecido durante el período actual (12) respecto del ante-

rior (48), 60 en total (20.6% promedio del total de intervenciones), número superior a los tres períodos del año 2007: 27 (19%).

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	13	11,11%
NEGOCIACION	30	25,64%
NO RESOLUCION	20	17,09%
POSITIVO	33	28,21%
RECHAZO	12	10,26%
REPRESION	9	7,69%
TOTAL	117	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

El nivel de no – tratamiento de los conflictos se mantiene relativamente elevado: 58 (el 37.42%) incluyendo los *aplazados* (24, 15.48%) y los *no resueltos* (21, 13.55%), los *rechazados* y *reprimidos* (8, 5.16% y 5, 3.23%). Siendo muy inferior el nivel de negociación de los conflictos 53 (34.19%). Sin embargo la negociación de los conflictos se muestra relativamente eficaz, ya que de los 53 negociados 44 tienen una resolución positiva (28.39%); lo que significa que sólo un 5.8% de conflictos negociados no son resueltos. Según esto, las competencias negociadoras se muestran relativamente altas, mientras las capacidades o disposiciones para la negociación serían más bien muy limitadas. Este fenómeno tiene que ver, sin duda, con el modelo de intervención del Estado y el Gobierno en los conflictos.

Es muy significativo, y además tiene valor de argumento, el relacionar la

evolución de las intervenciones estatales en el conflicto social con los desenlaces de la conflictividad social. En primer lugar, se reduce extraordinariamente el nivel de *negociación de los conflictos*, que de 53 en el período anterior baja a 30 en el actual. En segundo lugar, se mantiene casi igual el *no-tratamiento de los conflictos*, incluyendo los “aplazamientos” y “no-resueltos”: 45 en el período anterior y 43 en el actual. En tercer lugar, aumentó muy sensiblemente el número de conflictos *rechazados* (12) y *reprimidos* (9), 21 en total, respecto del período anterior: 13 en total. Consecuencia de estos cambios será una reducción de los conflictos *positivamente resueltos*, que pasan de 44 en el período anterior a 33 en el actual.

Respecto del año anterior 2007 se puede constatar que: a) se mantiene el decline en los niveles de *negociación*; b) la *no-resolución* de conflictos oscila

sin una alteración de la tendencia; c) aunque con oscilaciones se mantiene un proceso de mayor *solución positiva* de conflictos; d) pero en cambio tiende a aumentar la combinación de *represión y rechazo* de los conflictos. Todo esto, en conclusión, significa menores

disposiciones y capacidades para tratar los conflictos, mayor número de soluciones positivas para aquellos conflictos que son objeto de tratamiento, pero también mayor número de conflictos que en vez de ser tratados son objeto de rechazo o represión.

TEMA CENTRAL

El Buen Vivir, una oportunidad por construir

Alberto Acosta¹

“Y volverá a preguntárenos: ¿qué ha dejado a la Kultura Don Quijote? Y diré: ¡el quijotismo, y no es poco! Todo un método, toda una epistemología, toda una estética, toda una lógica, toda una religión sobre todo, es decir, una economía a lo eterno y lo divino, toda una esperanza en lo absurdo racional”.

Miguel de Unamuno, Del sentimiento trágico de la vida, 1912

El Buen Vivir como principio estructurador de la nueva Constitución implica el reconocimiento de las concepciones de sustentabilidad y respeto a la naturaleza promovidos por las sociedades indígenas. Más que una declaración constitucional es una oportunidad para construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo basado en una economía solidaria. Esto significa alejarse de una economía sobredeterminada por las relaciones mercantiles, impulsando una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad. El Buen Vivir es utopía de un proyecto de vida en común a ser ejecutada por la acción de la ciudadanía.

Ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario

En la Asamblea Constituyente, el Buen Vivir o Sumak Kausai (en kichwa) fue motivo de diversas interpretaciones. En un debate, que en realidad recién empieza, primó el desconocimiento y el temor en algunos sectores. Para unos el Buen Vivir, al que lo entendían ingenuamente como una despreocupada y hasta pasiva *dolce vita*, les resultaba inaceptable. Otros,

quizás temerosos de perder sus privilegios, no dudaron en anticipar que con el Buen Vivir se proponía el retorno a la época de las cavernas.

Algunos asambleístas, contando con el eco perturbador de gran parte de una prensa mediocre e interesada en el fracaso de la Constituyente, acostumbrados a verdades indiscutibles, clamaban por concreciones definitivas. Mientras que otros, que inclusive alentaron este principio fundacional de la Constitución de Montecristi, al parecer no te-

1 Economista. Profesor e investigador de la FLACSO. Consultor internacional. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente.

nían clara la trascendencia de esta decisión...

Para entender lo que implica el Buen Vivir, que no puede ser simplistamente asociado al "bienestar occidental", hay que empezar por recuperar la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas; planteamiento que también se cristalizó en la discusión constitucional en Bolivia. Eso, de plano, no significa negar la posibilidad para propiciar la modernización de la sociedad, particularmente con la incorporación en la vida de muchos y valiosos avances tecnológicos de la humanidad.

En la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas, en las sociedades indígenas de nuestro país no existe el concepto de desarrollo, nos recuerda Carlos Viteri Gualinga. Es decir, no hay la concepción de un proceso lineal que establezca un estado anterior o posterior. No hay aquella visión de un estado de subdesarrollo a ser superado. Y tampoco un estado de desarrollo a ser alcanzado. No existe, como en la visión occidental, esta dicotomía que explica y diferencia gran parte de los procesos en marcha. Para los pueblos indígenas tampoco hay la concepción tradicional de pobreza asociada a la carencia de bienes materiales o de riqueza vinculada a su abundancia.

Desde la cosmovisión indígena el mejoramiento social -¿el desarrollo?- es una categoría en permanente construcción y reproducción. En ella está en juego la vida misma. Siguiendo con este planteamiento holístico, por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el Buen Vivir, los bienes mate-

riales no son los únicos determinantes. Hay otros valores en juego: el conocimiento, el reconocimiento social y cultural, los códigos de conductas éticas e incluso espirituales en la relación con la sociedad y la Naturaleza, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir constituye una categoría central de la filosofía de vida de las sociedades indígenas. Y su aporte nos invita a asumir otros "saberes" y otras prácticas.

Pero eso no es la única fuente de inspiración para impulsar el Buen Vivir. Incluso desde círculos de la cultura occidental se levantan cada vez más voces que podrían estar de alguna manera en sintonía con esta visión indígena. En el mundo se comprende, paulatinamente, la inviabilidad global del estilo de desarrollo dominante.

Frente a los devastadores efectos del calentamiento global, se plantean cambios para que la humanidad pueda escapar con vida de los graves riesgos ecológicos y sociales en ciernes. El crecimiento material sin fin podría culminar en un suicidio colectivo, tal como parece augurar el mencionado recalentamiento de la atmósfera o el deterioro de la capa de ozono, la pérdida de fuentes de agua dulce, la erosión de la biodiversidad agrícola y silvestre, la degradación de suelos o la propia desaparición de espacios de vida de las comunidades locales...

Para empezar el concepto mismo de crecimiento económico debe ser reubicado en una dimensión adecuada, concepto que está íntimamente vinculado al de desarrollo, al menos en su acepción occidental. Valga traer nuevamente a colación la visión crítica del creci-

miento económico que tiene Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1997. Para reforzar la necesidad de una visión más amplia, superadora de los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, él insiste “que las limitaciones reales de la economía tradicional del desarrollo no provinieron de los medios escogidos para alcanzar el crecimiento económico, sino de un reconocimiento insuficiente de que ese proceso no es más que un medio para lograr otros fines. Esto no equivale a decir que el crecimiento carece de importancia. Al contrario, la puede tener, y muy grande, pero si la tiene se debe a que en el proceso de crecimiento se obtienen otros beneficios asociados a él. (...) No sólo ocurre que el crecimiento económico es más un medio que un fin; también sucede que para ciertos fines importantes no es un medio muy eficiente”. Y por lo tanto, no es la única vía a la que debería darse necesariamente prioridad.

Incluso a escala global la concepción del crecimiento basado en inagotables recursos naturales y en un mercado capaz de absorber todo lo producido, muestra que más que producir el desarrollo lo que se observa, como señala José María Tortosa, es un “mal desarrollo”. Tortosa va más allá. Él afirma que “el funcionamiento del sistema mundial contemporáneo es “maldesarrollador” (...) La razón es fácil de entender: es un sistema basado en la eficiencia que trata de maximizar los resultados, reducir costes y conseguir la acumulación incesante de capital. Esa es la regla de juego que para nada es atemperada por la “mano invisible” de los sentimientos morales de que hablaba Adam Smith, es

decir, por el sentido de la responsabilidad. Si “todo vale”, el problema no es de quién ha jugado que y cuando, sino que el problema son las mismas reglas del juego. En otras palabras, el sistema mundial está maldesarrollado por su propia lógica y es a esa lógica a donde hay que dirigir la atención.”

Eso no es todo, a más de no obtener el bienestar material, se están afectando la seguridad, la libertad, la identidad de los seres humanos. Ese mal desarrollo, generado desde arriba, sea desde los gobiernos centrales y sus empresas transnacionales, o desde las élites dominantes a nivel nacional, implica entonces una situación de complejidades múltiples que no pueden ser explicadas a partir de versiones monocausales. Por ello está también en cuestión aquella clasificación de países desarrollados y subdesarrollados, tanto como el mismo concepto de desarrollo tradicional. Y, por cierto, aquella lógica del progreso entendida como la acumulación permanente de bienes materiales.

En esta línea de reflexión, desde la vertiente ambiental, podríamos mencionar los reclamos de cambio en la lógica del desarrollo, cada vez más urgentes, de varios pensadores de gran valía, como Nicholas Georgescu-Roegen, Iván Illich, Herman Daly, José Manuel Naredo, Joan Martínez Alier, Roberto Guimaraes, Eduardo Gudynas, entre otros. Sus cuestionamientos a las estrategias convencionales se nutren de una amplia gama de visiones, experiencias y propuestas propias de la misma civilización occidental. Sus argumentos prioritarios son una invitación a no caer en la trampa de un concepto de “desarrollo sustentable” que no afecte la revaloriza-

ción del capital, hoy vendido como “capitalismo verde”. También alertan sobre los riesgos de una confianza desmedida en la ciencia su técnica. En definitiva, estos pensadores cuestionan la idea tradicional del progreso material y proponen nuevas formas de organización de la vida misma.

La búsqueda de nuevas formas de desarrollo implica revitalizar la discusión política, ofuscada por la visión economicista sobre los fines y los medios. Al endiosar la actividad económica, particularmente al mercado, se han abandonado muchos instrumentos no económicos, indispensables para el desarrollo. La resolución de los problemas exige una aproximación multidisciplinaria.

La acumulación material -mecanicista e interminable de bienes-, apoltroada en “el utilitarismo antropocéntrico sobre la Naturaleza” (Eduardo Gudynas), no tiene futuro. Los límites de estilos de vida sustentados en esta visión ideológica del progreso son cada vez más notables. El ambiente, es decir los recursos naturales no pueden ser vistos como una condición para el crecimiento económico, como tampoco pueden ser un simple objeto de las políticas de desarrollo. Esto nos conduce a aceptar que la Naturaleza, en tanto una construcción social y en tanto término conceptualizado por los seres humanos, debe ser reinterpretada y revisada íntegramente, sobre todo si la humanidad no está fuera de la Naturaleza. La visión dominante, que pretende ver a la humanidad por fuera de la Naturaleza, incluso al definirla como Naturaleza sin considerar al ser humano como parte inte-

gral de la misma, ha abierto la puerta para dominarla y manipularla. Se le ha transformado en recursos naturales e incluso en “capital natural” a ser explotados. Cuando, en realidad, la Naturaleza hasta podría existir sin seres humanos...

En este punto hay que rescatar las verdaderas dimensiones de la sustentabilidad. Esto exige, desde la perspectiva de Roberto Guimaraes, tener “como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos de progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas”. Para él, “el crecimiento, definido como incremento monetario del producto y tal como lo hemos experimentado, constituye un componente intrínseco de la insustentabilidad actual”. Esto, siguiendo al mismo autor, nos conduce al “desplazamiento del crecimiento como un fin último hacia el desarrollo como un proceso de cambio cualitativo”. Y eso -pensando desde ya en lo que podría ser una economía postcrecimiento, como lo entiende Enrique Leffse logrará, para volver a Guimaraes, “en la medida que se logre preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y de materiales en la biósfera y, a la vez, se preserve la biodiversidad del planeta”. Para lo que habrá de “transitar del actual antropocentrismo al biopluralismo, otorgando a las especies el mismo derecho ‘ontológico’ a la vida”.

Estos planteamientos de Guimaraes ubican con claridad por donde debería

marchar el desarrollo sustentable, si realmente pretende ser una opción de vida, en tanto respeta la Naturaleza y permite un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos. La Naturaleza, en definitiva, debe tener la necesaria capacidad de carga y recomposición para no deteriorarse irreversiblemente por efecto de la acción del ser humano. He aquí una aproximación ética explicativa de los derechos que se otorgaron a la Naturaleza en Montecristi.

En suma, el desarrollo debe ser sustentable ambientalmente en tanto compromiso con las generaciones futuras. En esa línea de pensamiento, si aceptamos que es necesaria una nueva ética del desarrollo, hay que incorporar elementos consustanciales a un verdadero proceso de transformaciones radicales, como son la igualdad, las diversas equidades² y la justicia social (productiva y distributiva), así como elementos morales, estéticos y espirituales. Y esto dentro de un esfuerzo de democratización permanente de la sociedad, a partir de la construcción de ciudadanías sólidas.

Entonces, de ninguna manera es aceptable un estilo de vida fácil para un grupo reducido de la población, mientras el resto, la mayoría, tiene que trabajar para sostener los privilegios de aquel segmento privilegiado y opresor. Esta es la realidad del régimen de desarrollo actual, una realidad propia del sistema capitalista. Ya lo apuntó -en su obra clásica, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*,

1776- Adam Smith, profeta del liberalismo: "Allí donde existen grandes patrimonios, hay también una gran desigualdad. Por un individuo muy rico ha de haber quinientos pobres, y la opulencia de pocos supone la indigencia de muchos".

El capitalismo ha demostrado una gran capacidad productiva. Ha podido dar lugar a progresos tecnológicos sustanciales y sin precedentes. Ha conseguido incluso reducir la pobreza en varios países. Sin embargo, produce también procesos sociales desiguales entre los países y dentro de ellos. Sí, se crea riqueza, pero son demasiadas las personas que no participan de esos beneficios.

Aquí cobra renovado vigor las propuestas de Amartya Sen, para quien el "poder de crear riqueza" equivaldría a la posibilidad de "ampliación de las capacidades" del ser humano. No cuentan tanto las riquezas o sea las cosas que las personas puedan producir durante sus vidas, sino lo que las cosas hacen por la vida de las personas: "El desarrollo debe preocuparse de lo que la gente puede o no hacer, es decir si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escribir, comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, etc. En palabras de Marx, se trata de 'sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias'" (Sen). Una convivencia sin miseria, sin discriminación,

2 Económica, social, intergeneracional, de género, étnica, cultural especialmente.

con un mínimo de cosas necesarias y sin tener a éstas como la meta final. Estas, a no dudarlo, una visión equiparable con el Buen Vivir, deseable y posible en un país con tantas posibilidades como el Ecuador.

Por este motivo resulta inapropiado y altamente peligroso aplicar el paradigma del desarrollo tal y como es concebido en el mundo occidental. No sólo que no es sinónimo de bienestar para la colectividad, sino que está poniendo en riesgo la vida misma de la humanidad. El Buen Vivir, entonces, tiene una trascendencia mayor a la sola satisfacción de necesidades y acceso a servicios y bienes. En este contexto, desde la filosofía del Buen Vivir se precisa cuestionar el tradicional concepto de desarrollo. La acumulación material permanente de bienes materiales no tiene futuro.

El desarrollo, mejor digámoslo un renovado concepto de desarrollo, visto desde esta perspectiva -planteada también por connotados tratadistas latinoamericanos³ - implica la expansión de las potencialidades individuales y colectivas, las que hay que descubrir y fomentar. No hay que desarrollar a la persona, la persona tiene que desarrollarse. Para lograrlo, como condición fundamental, cualquier persona ha de tener las mismas posibilidades de elección, aunque no tenga los mismos medios. El Estado corregirá las deficiencias del mercado y actuará como promotor del desarrollo, en los campos que sea necesario. Y si el desarrollo exige la equidad y la igualdad, éstas sólo serán posibles con democracia -no un simple ritual electo-

ral- y con libertad de expresión, verdaderas garantías para la eficiencia económica y el logro del Buen Vivir, en tanto camino y en tanto objetivo.

El Buen Vivir, más que una declaración constitucional, se presenta, entonces, como una oportunidad para construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo. Constituye un paso cualitativo importante al pasar del "desarrollo sustentable" y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y por cierto más compleja. Su contenido no se refleja simplemente en una sumatoria de artículos constitucionales en donde se mencionan estas palabras: Buen Vivir. Es mucho más que la posibilidad de introducir cambios estructurales a partir del cumplimiento de los diferentes artículos constitucionales en donde se aborda expresamente o no el Buen Vivir. Esta propuesta, siempre que sea asumida activamente por la sociedad, en tanto recepta las propuestas de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de amplios segmentos de la población, puede proyectarse con fuerza en los debates de transformación que se desarrollan en el mundo.

El Buen Vivir, en definitiva, tiene que ver con otra forma de vida, con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales. También está plasmado en los principios orientadores del régimen económico, que se caracterizan por promover una relación armoniosa entre los seres humanos individual y colectivamente, así como con la Naturaleza. En esencia busca cons-

3 Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, Jürgen Schuldt, José Luís Coraggio.

truir una economía solidaria, al tiempo que se recuperan varias soberanías como concepto central de la vida política del país.

Hacia la construcción de una economía solidaria

Desde esa perspectiva, el Buen Vivir, en tanto régimen de desarrollo en construcción y como parte inherente de un Estado plurinacional, tal como se aprobó en Montecristi, busca una vida armónica. Es decir equilibrada entre todos los individuos y las colectividades, con la sociedad y con la Naturaleza. No se puede olvidar que lo humano se realiza (o debe realizarse) en comunidad; con y en función de otros seres humanos, sin pretender dominar a la Naturaleza.

El valor básico de la economía, en un régimen de Buen Vivir, es la solidaridad. Se busca una economía distinta, una economía social y solidaria, diferente de aquella caracterizada por una supuesta libre competencia, que anima al canibalismo económico entre seres humanos y que alimenta la especulación financiera. A partir de esa definición se aspira a construir relaciones de producción, de intercambio y de cooperación que propicien la eficiencia y la calidad, sustentadas en la solidaridad. Se habla de productividad y competitividad sistémicas, es decir medibles en avances de la colectividad y no sólo de individualidades sumadas muchas veces en forma arbitraria.

El mercado por sí solo no es la solución, tampoco lo es el Estado. El subordinar el Estado al mercado, conduce a subordinar la sociedad a las relaciones mercantiles y al egolatrismo individua-

lista. Lejos de una economía sobredeterminada por las relaciones mercantiles, se promueve una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad. Se busca construir una sociedad con mercado, para no tener una sociedad de mercado, es decir mercantilizada. No se quiere una economía controlada por monopolistas y especuladores, como en la época neoliberal. Tampoco se promueve una visión estatista a ultranza de la economía.

El mercado, tanto como el Estado, requieren una reconceptualización política, que conduzca a regulaciones adecuadas. El mercado es una relación social sujeta a las necesidades de los individuos y las colectividades, entendida como un espacio de intercambio de bienes y servicios en función de la sociedad y no sólo del capital. "Los mercados pueden ser totalmente inmorales, ineficientes, injustos y generadores del caos social", nos recuerda Luis de Sebastián. Por lo tanto, siguiendo el pensamiento de Karl Polanyi -"el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo"-, al mercado hay que organizarlo y controlarlo como a un sirviente, pero no asumirlo como un amo. El Estado deberá, en definitiva, ser ciudadanizado, mientras que el mercado habrá de ser civilizado, lo que, en ambos casos, implica una creciente participación de la sociedad.

Para enfrentar la gravedad de los problemas existentes en la economía ecuatoriana hay que desarmar las visiones simplificadoras y compartamentalizadas. El éxito o el fracaso no es solo una cuestión de recursos físicos sino que depende decisivamente de las capacidades de organización, participa-

ción e innovación de los habitantes del país. Existen sobradas razones para afirmar que el principal estrangulamiento para asegurar una vida mejor, en un mundo mejor, para todos y todas, es la ausencia de políticas e instituciones⁴ que permitan fortalecer e impulsar las capacidades humanas de cada una de las culturas existentes.

Está claro que en la nueva Constitución, no está en juego simplemente un proceso de acumulación material. Se precisan respuestas políticas que hagan posible un desarrollo impulsado por la vigencia de los derechos fundamentales (derechos humanos en términos amplios y derechos de la Naturaleza), como base para una sociedad solidaria, en el marco de instituciones que aseguren la vida. Las instituciones actualmente vigentes, apegadas a los dogmas ortodoxos, apenas han contribuido a paliar circunstancialmente los elementos más explosivos del subdesarrollo.

Se persigue una economía que garantice el derecho de propiedad bien habida. Pero sobre todo el derecho a la propiedad de quienes nada o muy poco tienen. Esta nueva economía consolida el principio del monopolio público sobre los recursos estratégicos, pero a su vez establece una dinámica de uso y aprovechamiento de esos recursos desde una óptica sustentable, con la necesidad de disponer de mecanismos de regulación y control en la prestación de los servicios públicos. Igualmente considera diversas formas de hacer economía: estatal, pública, privada, mixta,

comunitaria, asociativa, cooperativa... Busca, con esto, ampliar la base de productores y propietarios en el Ecuador en un esquema de economía solidaria que articule activa y equitativamente a todos los segmentos productivos.

La redistribución de la riqueza (de la tierra, por ejemplo) y la distribución del ingreso, con criterios de equidad, así como la democratización en el acceso a los recursos económicos, como son los créditos, están en la mira de esta economía solidaria. Así, las finanzas deben cumplir un papel de apoyo al aparato productivo y no ser más simples instrumentos de acumulación y concentración de la riqueza en pocas manos; realidad que alienta la especulación financiera. Los bancos, por lo tanto, en un plazo perentorio, tendrán que vender todas sus empresas no vinculadas a la actividad financiera, incluyendo sus medios de comunicación.

La Constitución propone también la construcción de una nueva arquitectura financiera, en donde los servicios financieros son de orden público. Allí se reconoce a las finanzas populares como promotoras del desarrollo y se incentiva la creación de una banca pública de fomento, como aglutinadora del ahorro interno e impulsador de economías productivas de características más solidarias. Un tratamiento preferente a las cooperativas de ahorro y crédito, así como a las diversas formas de ahorro popular, también está reconocido constitucionalmente.

4 Conjunto de normas y reglas emanadas de la propia sociedad, que configuran el marco referencial de las relaciones humanas.

El ser humano, al ser el centro de la atención, es el factor fundamental de la economía. Y en ese sentido, rescatando la necesidad de fortalecer y dignificar el trabajo, se proscribió cualquier forma de precarización laboral, como la tercerización; incluso el incumplimiento de las normas laborales puede ser penalizado y sancionado. Por otro lado se prohíbe toda forma de persecución a los comerciantes y los artesanos informales.

En lo social, se priorizaron las inversiones en educación y salud.⁵ En tanto derechos humanos, la educación y la salud serán servicios gratuitos; se incluyó específicamente la gratuidad de la educación en el nivel universitario. La gratuidad en el acceso a la justicia es otro de los derechos consagrados en la Constitución. Se aprobó la universalidad de la seguridad social, de ninguna manera su privatización. Todo este esfuerzo en lo social se complementa con una serie de disposiciones para superar tanto el machismo como el racismo, así como toda forma de exclusión social.

Todas las personas tienen por igual derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. Todos estos derechos, para su cumplimiento, exigirán ajustes en la distribución de la riqueza y del ingreso, puesto que su vigencia no sólo puede estar garantizada por posibles ingresos

petroleros u otros similares. Los derechos deben ser garantizados por la sociedad para todos sus miembros, en cualquier tiempo o circunstancia, no sólo cuando hay excedentes financieros.

En el nuevo texto constitucional existe una sección completa sobre derechos y garantías para personas con discapacidades, que constituyen, además, una temática transversal a toda la Constitución.

En esta carta magna se consolidan los derechos de los y las emigrantes. No sólo que podrán votar en las elecciones ecuatorianas y que tendrán representantes a la Asamblea Nacional, elegidos por ellos, sino que podrán impulsar varias iniciativas políticas, inclusive de ley. El Estado generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, para que dichos recursos se orienten hacia la inversión productiva de calidad decidida por los propios emigrantes. También se estimulará su afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; para lograrlo se contará con el aporte de las personas domiciliadas en el exterior. En un gesto de coherencia con la defensa de los derechos de los compatriotas en el exterior, esta Constitución asegura similares derechos a los extranjeros y a los ecuatorianos: los extranjeros que tengan residencia de cinco años en el Ecuador -por ejemplo- podrán ejercer el derecho al voto, sin necesidad de acuerdos bilaterales con sus países de origen; no podrán ser devueltos o expulsados a un país donde su vida, libertad, seguri-

5 Cumpliendo el mandato popular de fines del 2006, se destinará anualmente al menos 6% y 4% del PIB, por lo menos, para educación y salud, respectivamente.

dad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. En esa línea de compromiso se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

No se espera a que cambie el mundo para recién entonces avanzar en el campo de la migración, se actúa para provocar el cambio del mundo...

En sintonía con estas propuestas en el ámbito de la movilidad humana se impulsa el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. Para lograrlo se promueve la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en dicha región; la instrumentación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y, la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Con esta Constitución, a diferencia del pensamiento neoliberal todavía dominante, se quiere recuperar lo público, lo universal, lo gratuito, la diversidad, como elementos de una sociedad que busca sistemáticamente la libertad, la igualdad y la equidad, así como la solidaridad en tanto elementos rectores del Buen Vivir. En su articulado, más allá de las simples interpretaciones que hacen los constitucionalistas frustrados, encontramos borradores de una utopía por construir. Una utopía que implica la

crítica de la realidad desde los principios plasmados en la Constitución de Montecristi. Una utopía que, al ser un proyecto de vida en común, nos dice lo que debe ser... alternativa imaginaria, políticamente conquistada, a ser ejecutada por la acción de la ciudadanía.

Por eso, en forma pionera a nivel mundial, en la nueva Constitución se ha establecido que la Naturaleza es sujeto de derechos. Esta definición enfrenta la actual crisis civilizatoria, cuando ya se ve la imposibilidad de continuar con el modelo industrialista y depredador basado en la lucha de los humanos contra la Naturaleza. No va más la identificación del bienestar y la riqueza como acumulación de bienes materiales, con las consecuentes expectativas de crecimiento y consumo ilimitados. En este sentido es necesario reconocer que los instrumentos disponibles para analizar estos asuntos ya no sirven. Son instrumentos que naturalizan y convierten en inevitable lo existente. Son conocimientos de matriz colonial y eurocéntrica, que pretenden convencer de que este patrón civilizatorio es natural e inevitable (Edgardo Lander).

Al reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos, en la búsqueda de ese necesario equilibrio entre la Naturaleza y las necesidades y derechos de los seres humanos, enmarcados en el principio del Buen Vivir, se estaría superando la clásica versión por la que la conservación del medioambiente es entendida simplemente como un derecho de los seres humanos a "gozar de un medioambiente sano y no contaminado". Los derechos de la Naturaleza tienen que ver con el derecho que tienen la actual y las siguientes generacio-

nes de gozar un ambiente sano. Pero estos derechos acogen otros criterios de justicia que superan la visión tradicional de justicia, lo que provoca varios conflictos conceptuales entre los constitucionalistas y juristas tradicionales.

De esta nueva concepción jurídica -todavía en construcción- se derivan decisiones trascendentales. El agua es asumida como un derecho humano fundamental, que cierra la puerta a su privatización; en concreto se afirma que reconoce que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la Naturaleza y para la existencia de los seres humanos; la Constitución plantea prelación en el uso del agua: consumo humano, riego para la producción de alimentos, caudal ecológico y actividades productivas, en ese orden. La soberanía alimentaria, que incorpora la protección del suelo y el uso adecuado del agua, que representa un ejercicio de protección a los millares de campesinos que si viven de su trabajo, se transforma en eje conductor de las políticas agrarias e incluso de recuperación del verdadero patrimonio nacional: su biodiversidad. Incluso se plasma aquí la necesidad de conseguir la soberanía energética, sin poner en riesgo la soberanía alimentaria o el equilibrio ecológico.

Esta Constitución, la más ecuatoriana de toda la historia, que ofrece una categórica propuesta de descentralización y autonomías, sobre bases de solidaridad y equidad, abre la puerta también a la integración regional. Sin la integración de los pueblos de Nuestra América Latina no hay desarrollo. Ese es

un paso fundamental para que dichos pueblos puedan insertarse con dignidad e inteligencia en el contexto mundial. Y para hacerlo, la Constitución declara al Ecuador como un territorio de paz, en donde no podrán asentarse fuerzas militares extranjeras con fines bélicos, ni ceder bases militares nacionales a soldados foráneos.

Finalmente, el Buen Vivir, una filosofía de vida, abre la puerta para construir un proyecto liberador y tolerante, sin perjuicios ni dogmas. Un proyecto que, al haber sumado muchas historias de luchas de resistencia y de propuestas de cambio, se posiciona como punto de partida para construir una sociedad sustentable en todos los ámbitos.

La nueva Constitución, medio y fin para cambios estructurales

Como punto básico de la nueva Constitución tenemos que resaltar la declaración de un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Con esta definición se abre la posibilidad de un nuevo pacto de convivencia amplia, de múltiples entradas. Sin pretender agotar los alcances de esta definición, cabría resaltar que lo constitucional se posiciona prioritariamente para intentar desterrar la permanente violación de las cartas magnas y lo plurinacional conduce a una suerte de refundación del Estado en tanto toma en cuenta definitivamente la existencia de pueblos y nacionalidades indígenas, lo que significa un salto cualitativo de la mirada monocultural eurocéntrica imperante hasta ahora.

Por ello es preciso reformular las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos para que sean éstos los auténticos poseedores de la soberanía. La crisis de representación política que ha afectado y aún afecta a las instancias parlamentarias, implica una crisis del Derecho Constitucional en tanto que la “soberanía popular” está sometida a los apetitos privados en contradicción con las exigencias ciudadanas, lo cual crea un conflicto en el sistema de legitimación. El Derecho Constitucional fue un derecho de papel. La tarea planteada por la nueva Constitución es superar aquel conjunto de normas acordadas explícita o implícitamente por los grandes agentes económicos, que actúan con independencia de los poderes públicos en la regulación de las relaciones de estos entes privados, entre ellos mismos y con el Estado. Finalmente, han sido estas regulaciones desde los intereses privados, incluso transnacionales, las que han determinado las relaciones políticas con el Estado. Esto ha implicado una desvalorización del Derecho Constitucional y de las constituciones, con una pérdida de soberanía por parte del pueblo.

“La gran tarea -en palabras de Rómulo Salazar Ochoa- consiste en que comencemos a trabajar para arrancar el derecho constitucional del “pedestal academicista” en el que la derecha mantuvo la Constitución y convirtamos a ésta en inspiración y expresión del pensamiento social en función del cambio y la transformación política, garantizando el respeto a los derechos de las personas y de las colectividades. Esta preocupación, desde luego, comienza a despejarse en la medida en que logra-

mos entender que los principios constitucionales rigen a pesar de los vacíos, limitaciones y tergiversaciones que respecto de ellos contiene la ley, y que por lo mismo, a diferencia del viejo positivismo, no es y no puede ser ella sino el propio texto constitucional la fuente de nuestros derechos y garantía a la vez de su eficacia en armonía con la más alta significación de la naturaleza humana.”

La propia Constitución establece, por tanto, que para la consecución del Buen Vivir, a las personas y a las colectividades, y a sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. El Buen Vivir no será nunca una dádiva de los actuales grupos de poder. La construcción de una sociedad equitativa, igualitaria y libre, sólo será posible con el concurso de todos y de todas.

Por todo lo expuesto anteriormente, recién ha empezado el verdadero proceso constituyente. Un proceso que exige una mayor y más profunda pedagogía constituyente, así como una sociedad movilizadora que impulse la consecución de los logros constitucionales. Un proceso de constitución de ciudadanía.

La consolidación de las nuevas normas constitucionales en leyes y en renovadas políticas coherentes con el cambio propuesto, es una tarea que convoca a los habitantes del campo y de la ciudad a seguir caminando por la senda de las movilizaciones. Hay que impedir que, por ejemplo a través de las nuevas leyes, se trate de vaciar de su contenido

histórico a la nueva Constitución, que recibió en las urnas el masivo respaldo de la sociedad.

Esta Constitución, éste es quizás uno de sus mayores méritos, abre la puerta para disputar el sentido histórico del desarrollo. Estamos conscientes que estas nuevas corrientes del pensamiento jurídico no están exentas de conflictos. Al abandonar el tradicional concepto de la ley como fuente del derecho, se consolida a la Constitución como punto de partida jurídico independientemente de las visiones tradicionales. No debe sorprendernos, entonces, que esta nueva carta magna genere conflictos con los juriconsultos tradicionalistas, así como con aquellos personajes acostumbrados a tener la razón en función de su pensamiento (y sobre todo de sus intereses).

Los Derechos de la Naturaleza, por ejemplo, han sido vistos como un “galimatías conceptual”. Les resulta difícil entender que el mundo cambia y harán lo imposible para intentar detener los cambios. Este conflicto será positivo para la sociedad, servirá para fortalecer el proceso democrático. “La tarea, desde luego, no es fácil y no tiene por que serlo; al contrario, como las grandes causas, es ardua y prolongada, pero ha comenzado con la vigencia de la Constitución de Montecristi. La óptica constitucional del derecho implica, además de una actitud profundamente ética, una elevada formación intelectual...” (Rómulo Salazar Ochoa).

No se trata simplemente de hacer mejor lo realizado hasta ahora. Como parte de la construcción colectiva de un nuevo pacto de convivencia social y ambiental es necesario construir nuevos

espacios de libertad y romper todos los cercos que impiden su vigencia.

Para empezar reconozcamos que, en la actualidad, todavía están presentes tesis y prácticas desarrollistas propias de una economía extractivista, que no han permitido el desarrollo y que están minando las bases de la Naturaleza. Los actuales gobiernos progresistas en América Latina han tenido avances en algunas áreas, especialmente la social, pero muestran enormes dificultades para generar nuevos estilos de desarrollo, en particular en lograr otra apropiación efectiva de los recursos naturales para la sociedad en su conjunto y reducir el grado de deterioro ambiental.

En Ecuador, el propio gobierno que impulsó activamente la aprobación de la nueva Constitución en el referéndum, sigue atado a visiones y prácticas neodesarrollistas, que no garantizan un verdadero desarrollo y que, además, estarán en permanente contradicción con el espíritu del Buen Vivir. Por tanto, no sólo es indispensable superar las prácticas neoliberales, sino que es cada vez más imperioso garantizar la relación armónica entre Sociedad y Naturaleza. Hoy más que nunca, en medio de la debacle financiera internacional, que es apenas una faceta de la crisis civilizatoria que se cierne sobre la humanidad, es imprescindible construir una concepción estratégica nacional -otro mandato de la nueva Constitución-, sobre bases de creciente soberanía, para insertarse inteligentemente y no en forma dependiente en la economía mundial. Hay que terminar con aquellas relaciones financieras especulativas que han colapsado y, sobre todo, hay que cambiar aquella visión que condena a nues-

tros países a ser productores y exportadores de materias primas.

Se necesita dar vuelta la página definitivamente. De todo lo anterior se desprende que hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar aquellos efectos positivos que se puedan obtener de la extracción de recursos naturales, sin perder de vista que esta actividad, sobre todo cuando se realiza a gran escala, afecta a la Naturaleza y a las comunidades. Por lo tanto, es ingenuo creer que ampliando dichas actividades extractivistas se obtendrán recursos para financiar otro tipo de actividades que puedan sustituir a la extracción masiva de recursos naturales... El "desarrollismo senil" (Joan Martínez Alier), por lo demás, no es el camino para el desarrollo. La consecución de una mayor disponibilidad de crecientes ingresos financieros no ha asegurado el desarrollo de ningún país. No podemos vivir prioritariamente de la renta de los recursos naturales sino del esfuerzo de los seres humanos, viviendo y conviviendo con la Naturaleza. Es preciso generar capacidades sociales.

Incluso hay que dejar atrás lo que el actual vicepresidente boliviano Álvaro García Linera define como "patrimonialismo popular", en el que se recrean las prácticas rentísticas y clientelares con otras formas e incluso con otras preferencias. Una situación que aflora en estos primeros años de la "Revolución

Ciudadana", en los que todavía se registra un importante déficit de ciudadanía...

"Hoy el patrimonialismo -al decir de García Linera- es más 'democrático', comienza a socializarse, ya no es un privilegio de casta reducido al color de piel, el apellido, o la herencia familiar, sino que es asumido como un derecho de todos, pero no deja de ser patrimonialismo popular. (Y) esto es complicado porque, con quiebres, habla de una continuidad que no ha podido ser superada". La conclusión es obvia frente a esta nueva realidad, por más que ésta pueda ser vista como un avance en relación a las anteriores prácticas patrimonialistas de corte oligárquico: Democracia sí, patrimonialismo no.⁶ Esa es la gran tarea.

Para lograrlo hay que abrir todos los espacios de diálogo posibles, crear y consolidar todos los mecanismos de participación ciudadana y control social necesarios. Es urgente, en suma, apropiarse democráticamente del contenido de la nueva Constitución. Los futuros acuerdos políticos, indispensables para enraizar la nueva Constitución, tienen como condición innegociable sustentarse en el sentido de país, aportar al Buen Vivir y no sacrificar los intereses nacionales en beneficio particular de personas, gremios y corporaciones; los privilegios de unos pocos son insostenibles. A diferencia de las prácticas de los gru-

6 Al patrimonialismo no sólo se lo ve como sinónimo de autoritarismo y discrecionalidad en el manejo de la cosa pública. Tiene que ver con la apropiación de los recursos por las elites dominantes en beneficio propio. Esto viene atado con relación una clientelar en el ámbito social. Este régimen social, sostenido por una serie de patrones no consagrados jurídicamente, reproduce una serie de formas de reclutamiento y de clientelismo.

pos oligárquicos (causantes de la crisis nacional) que han controlado el Estado durante décadas, no se quiere ganar posiciones simplemente con la fuerza del número, sino con la de los argumentos y con la de la acción democrática. La Constitución debe ser realmente de todos y de todas, no de un gobierno en particular.

La responsabilidad es grande y compleja. Estamos ante el imperativo de construir democráticamente una sociedad realmente democrática, fortificada en valores de libertad, igualdad y res-

ponsabilidad, practicante de sus obligaciones, incluyente, equitativa, justa y respetuosa de la vida. Una sociedad “que incorpore el anticapitalismo sin planificación burocrática y con pluralismo político”, para ponerlo en palabras de Claudio Katz. Una sociedad en la que sea posible que todos y todas tengamos iguales posibilidades y oportunidades, donde lo individual y lo colectivo coexistan en armonía con la Naturaleza, donde la racionalidad económica se reconcilie con la ética y el sentido común.-

El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución Ecuatoriana del 2008

Agustín Grijalva¹

La Constitución de 2008 ha establecido un Estado plurinacional e intercultural. Esto significa ir más allá del multiculturalismo. Los indudables avances de los derechos de las poblaciones indígenas ya contempladas en la Constitución de 1998 han sido ampliadas. Pero el tránsito a una nueva forma de Estado dependerá de la forma en que la sociedad ecuatoriana, sus instituciones y las propias organizaciones indígenas den vida a la nueva Constitución.

Este artículo analiza la proyección constitucional de los cambios introducidos en la Constitución ecuatoriana del 2008, que establece un Estado plurinacional e intercultural, respecto a la Constitución de 1998, la cual establecía un Estado pluricultural y multiétnico. Aunque el análisis aborda de forma general varias temáticas que estos principios constitucionales cruzan transversalmente, el énfasis se ubica en los derechos colectivos y específicamente en la administración de justicia indígena. En su primera parte el artículo explora elementos conceptuales constitutivos de un constitucionalismo plurinacional. En la segunda parte se refiere específicamente al caso ecuatoriano.

Constitucionalismo plurinacional e intercultural

La diversidad cultural es sin duda uno de los desafíos centrales que afronta el constitucionalismo actual. Ello se debe a los problemas teóricos y prácticos planteados por la coexistencia de grupos humanos con diversas culturas en el territorio de un mismo Estado. Tal coexistencia cuestiona ciertas versiones de conceptos centrales como los de nación, ciudadanía o igualdad, conceptos que a su vez fueron pensados en el marco de los proyectos de Estados nacionales,² los cuales han desconocido a los pueblos indígenas sea ignorándolos o pretendiendo integrarlos en una cultura nacional homogénea. La diversi-

1 Doctor en Jurisprudencia, master y PH.D © en Ciencias Políticas. Docente de la Universidad Andina.

2 El debate sobre estos temas ha aflorado aún en Europa, la cuna misma del concepto de Estado Nacional, incluso en países como Alemania, donde la unidad y homogeneidad han marcado el pensamiento político de un importante sector de constitucionalistas.

dad cultural no es solo un cuestionamiento externo al sistema de derechos que una Constitución establece, sino que se asienta fuertemente sobre varios de estos mismos derechos. Así, por ejemplo, incluso bajo algunas constituciones europeas que no reconocen a las minorías derechos colectivos de identidad cultural, y para las cuales todos los derechos constitucionales son individuales, el derecho a la libertad religiosa de los inmigrantes y su contexto comunitario ha llevado a plantearse este problema, como ha sucedido por ejemplo en Alemania con el Tribunal Constitucional y su jurisprudencia³.

Por otra parte, otros Estados, como por ejemplo Suiza, Bélgica, Canadá, Bolivia o en un sentido más limitado España⁴, reconocen su plurinacionalidad. En efecto, la discusión sobre plurinacionalidad se halla presente también en Asia y África, evidenciando el fuerte cuestionamiento político y teórico a la concepción liberal de una sola nación como realidad coincidente con un solo Estado, y planteando frente a ella la coexistencia democrática de varias naciones o nacionalidades en el marco de un mismo Estado⁵.

Para el constitucionalismo latinoamericano la diversidad cultural implica

un desafío aún mayor y de connotaciones propias. Bajo la presión de los movimientos indígenas y en un esfuerzo de legitimación que problematiza su indudable impronta neo-colonial, varios Estados latinoamericanos han constitucionalizado, bajo fórmulas variables, el derecho a la diversidad cultural y a la identidad. Tal reconocimiento ha incluido expresiones culturales claves de los pueblos indígenas tales como sus idiomas, territorios y sistemas de autoridad y normativos.

El Ecuador en particular es un caso interesante en el contexto latinoamericano porque desde 1998 evidencia un desarrollo importante del reconocimiento de la diversidad cultural a nivel constitucional formal. Este desarrollo, empero, no se ha expresado de forma proporcional en las políticas públicas, la legislación y la jurisprudencia. La Constitución de 1998 estableció un amplio catálogo de derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero no llegó a dictarse casi ninguna normativa legal al respecto, el Tribunal Constitucional generó una magra jurisprudencia y la mayoría de instituciones públicas actuaban como si tal normativa constitucional no existiera⁶. El *constitucionalismo plurinacional* es o debe ser un nuevo

3 Erhard Denninger y Dieter Grimm, *Derecho Constitucional para la Sociedad Multicultural*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

4 La Constitución española no reconoce el carácter plurinacional del Estado, pero su artículo dos incluye una fórmula cercana a esto al reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades que integran España.

5 De Sousa Santos, Boaventura, *La Reinención del Estado y el Estado Plurinacional*, Santa Cruz (Bolivia), CENDA, 2007. pp 17 – 18.

6 Dos importantes excepciones a esta inefectividad de las normas constitucionales han sido los programas interculturales en salud y educación, aunque es discutible cuando haya contribuido la Constitución de 1998 a estos procesos.

tipo de constitucionalismo basado en relaciones interculturales igualitarias que redefinan y reinterpreten los derechos constitucionales y reestructuren la institucionalidad proveniente del Estado Nacional. El Estado plurinacional no es o no debe reducirse a una Constitución que incluye un reconocimiento puramente culturalista, a veces solo formal, por parte de un Estado en realidad instrumentalizado para el dominio de pueblos con culturas distintas, sino un sistema de foros de deliberación intercultural auténticamente democrática.

Lo que James Tully ha llamado *constitucionalismo moderno*⁷, es decir el constitucionalismo liberal clásico, basado en la igualdad formal ante la ley, el Estado nacional centralizado y la ciudadanía culturalmente homogénea⁸, ha sido cuestionado en múltiples aspectos por el propio desarrollo histórico y conceptual del propio constitucionalismo.

Un primer cuestionamiento al constitucionalismo moderno afloró con el surgimiento del Estado social y sus implicaciones: los derechos sociales y la concepción material del principio de igualdad. El Estado social introdujo el explícito reconocimiento de las diferencias con miras a lograr una igualdad más real, implicó la visualización de

sujetos de derechos distintos a los individuos, y de derechos distintos a los individuales⁹. Con el Estado social los grupos y los individuos concretos comenzaron a exigir del Estado acciones positivas para lograr una igualdad real, lo cual contrasta con los individuos abstractos y el Estado limitado al **dejar hacer y dejar pasar** propio del constitucionalismo liberal clásico.

Un segundo cuestionamiento proviene del federalismo, de las formas descentralizadas de Estado, y de la integración entre Estados. El federalismo significa la institucionalización de la coexistencia de múltiples jurisdicciones, múltiples normativas, múltiples identidades bajo un mismo Estado; en tal sentido constituye una limitación a la centralización y homogenización del poder estatal central. Esa misma orientación, de forma más moderada, caracteriza a los procesos de descentralización y autonómicos. Por otra parte también la integración de los Estados y la consiguiente relativización de su soberanía nacional han tenido un efecto equivalente.

El Estado plurinacional e intercultural marca un paso más en este proceso. Como el Estado social y el Estado Federal, descentralizado o integrado, el

7 Tully, James, 1997, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge University Press. Véase también Boaventura de Sousa Santos, op cit.

8 Un análisis jurídico interesante sobre la crisis actual de la ciudadanía como homogeneidad y su actual desarrollo como derecho a la diferencia puede hallarse en Salazar Benítez, Octavio, *El Derecho a la Identidad Cultural como Elemento Esencial de una Ciudadanía Compleja* en Ruiz-Rico Gerardo y Pérez Nicolás, *Constitución y Cultura: Retos del Derecho Constitucional del Siglo XXI*, Valencia, Tiran lo Blanch, 2005.

9 Víctor Abramovich y Christian Courtis, "Introducción, la estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad", en *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, España, 2002, pág. 15-47.

Estado plurinacional e intercultural no implica necesariamente la secesión sino su transformación estructural. El constitucionalismo plurinacional no puede sino ser profundamente intercultural, puesto que a él le corresponde constituirse en el ámbito de relación igual y respetuosa de distintos pueblos y culturas a efectos de mantener las diferencias legítimas, eliminar o al menos disminuir las ilegítimas y mantener la unidad como garantía de la diversidad¹⁰.

El desarrollo del *Estado plurinacional e intercultural*, empero, no ha carecido de tensiones, contradicciones, retrocesos y paradojas. De hecho, una versión o fase del mismo, que se ha venido a denominar *Estado multicultural*, se caracteriza por la integración formal de dimensiones étnicas y culturales en los textos constitucionales. Se trata de un reconocimiento culturalista que abstrae a los pueblos y nacionalidades indígenas de sus concretas condiciones políticas y económicas. Esta abstracción lleva al Estado multicultural a un contrasentido puesto que niega o al menos subvalora las condiciones mismas de existencia de los pueblos cuyas culturas busca defender y promover¹¹.

Frente a estas limitaciones del multiculturalismo las propuestas de intercul-

turalidad y plurinacionalidad surgen como una crítica y una renovación. Este constitucionalismo no puede sino ser dialógico, concretizante y garantista.

Dialógico, porque requiere de comunicación y deliberación permanente para acercarse al entendimiento del otro, del diferente. El nivel constitucional cuando atañe a derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas debe operar en términos interculturales. Así, por ejemplo, los tribunales constitucionales, los parlamentos, las instituciones públicas, incluyendo las de defensa de derechos humanos, deben convertirse en verdaderos foros interculturales, fundamento y expresión institucional sólidos de una unidad real de un país, y no de su unificación basada en la opresión y la discriminación.

Concretizante, porque debe buscar soluciones específicas y al tiempo consistentes para situaciones individuales y complejas; y a su vez tales soluciones deben derivar en generalizables para situaciones comparables. Para lograr este encuentro entre norma y realidad social y cultural, la interpretación constitucional debe en sí misma ser intercultural e interdisciplinaria. El intérprete constitucional debe recurrir a un diálogo que le permita entender el punto de

10 A este respecto son sugestivas las palabras de Alain Touraine quien identifica en la democracia cultural esta nueva versión de igualdad como ámbito que hace posible la diferencia entre individuos y entre pueblos. "Es en el extremo opuesto de todo principio universal que se debe buscar un principio de igualdad, en la voluntad y en el esfuerzo de cada uno por ser diferente a todos los demás, por crearse una vida particular." Alain Touraine, *Igualdad y Diversidad – Las Nuevas Tareas de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

11 Para un análisis de este tópico en las constituciones de los países andinos véase Raquel Irigoyen Fajardo, *Vislumbrando un Horizonte Pluralista: Rupturas y Retos Epistemológicos y Políticos en Milka Castro*, *Los Desafíos de la Interculturalidad: Identidad, Política y Derecho*, Santiago, Universidad de Chile, 2004.

vista de una cultura distinta, para ello debe escuchar a los involucrados y auxiliarse además de los conceptos y la indagación empírica de las ciencias sociales, y en especial de la Antropología Jurídica, en este sentido también hay diálogo de saberes.

Un ejemplo de esta situación es el del debido proceso, aunque ésta es una noción jurídica, no puede entenderse de idéntica forma en cualquier cultura, un pueblo indígena puede tener un debido proceso muy distinto al de la cultura hegemónica, e igual asegurar el derecho a la defensa y la indagación de la verdad. Otro ejemplo es el del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, que debe entenderse siempre en cada contexto cultural. Igual sucede con nociones como las de trato cruel, inhumano y degradante, tal cual lo ha evidenciado la jurisprudencia constitucional colombiana sobre la materia.

Garantista, porque estas soluciones que surgen de la deliberación en torno a problemas y soluciones concretas deben tener por marco la comprensión y vigencia intercultural de los valores constitucionales institucionalizados en los derechos humanos.

Los derechos constitucionales, en consecuencia, no pueden entenderse sino como inherentemente complementarios y de igual jerarquía. Derechos constitucionales como los de identidad individual y libre desarrollo de la personalidad, religión, conciencia o expresión adquieren una nueva dimensión puesto que incluso los individuos no pueden ejercer tales derechos sino en relación al derecho a la cultura propia, que opera como su condición previa. A su vez, este *derecho a la cultura propia*

no puede absolutizarse hasta el punto de desconocer los mínimos o núcleos esenciales interculturalmente definidos de los demás derechos constitucionales. En otras palabras, el derecho a la identidad y diferencia cultural debe inscribirse en el marco de los derechos humanos conforme van siendo definidos por el Estado plurinacional.

Estas tres características aunque diferentes se complementan, se requieren recíprocamente entre ellas, pues no hay diálogo intercultural en abstracto y sin los derechos que crean las condiciones de igualdad y respeto que todo diálogo, y más aun un diálogo intercultural requiere.

Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador

La Constitución de 1998

La Constitución ecuatoriana de 1998 definía ya al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico. Aunque esta fórmula podría verse como culturalista y estática frente al énfasis más político y de interacción cultural de la Constitución del 2008 al declarar al Estado plurinacional e intercultural, lo cierto es que la Constitución de 1998 establecía también un amplio catálogo de derechos colectivos y diversas referencias a las culturas indígenas en materias como idiomas, salud o educación; derechos y referencias que la Constitución del 2008 aumenta y enriquece.

A partir de la Constitución de 1998 debían por tanto dictarse diversas leyes, por ejemplo regulando el uso oficial de los idiomas indígenas, la coordinación

de las jurisdicciones indígenas con la estatal, la educación y salud intercultural, la regulación de las jurisdicciones territoriales indígenas. Sin embargo estos desarrollos fueron muy limitados. La pregunta que surge de inmediato es ¿por qué la Constitución de 1998 con sus importantes herramientas normativas para el desarrollo de la diversidad cultural no significó este correspondiente desarrollo institucional? La pregunta es útil no solo para evaluar la Constitución de 1998 sino también para considerar las perspectivas de la del 2008.

Ha sido en las áreas de políticas públicas en salud y educación donde pese a diversas limitaciones puede hallarse experiencias interculturales interesantes, quizás más bien circunscritas a ciertas localidades, pero en todo caso concreciones de la orientación que establecía la Constitución de 1998. Por otra parte se han creado órganos públicos especializados para la salud y educación intercultural. Lo que resulta más dudoso es que en tales experiencias la normativa constitucional ha tenido un rol decisivo o siquiera importante. Más bien ha sido la propia fuerza y presión de ciertas organizaciones y la apertura de ciertas autoridades locales o estatales lo que parece haber catalizado tales experiencias.

También en cuanto al reconocimiento de la organización social y política de los pueblos indígenas se pueden destacar avances limitados. A raíz de la Constitución de 1998 se creó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y

Pueblos del Ecuador (CODENPE), institución que pese a las falencias que pudieren anotarse, constituye un espacio de institucionalidad pública para los pueblos y nacionalidades indígenas, con cierta autonomía, una Secretaría Nacional de Salud Intercultural, un presupuesto propio, y estructuración relativamente estable en cuanto se halla regulado mediante Ley Orgánica¹² a partir del 2007.

La respuesta a la falta de desarrollo de los derechos colectivos indígenas es compleja e incluye variables políticas, sociales y culturales. Aquí ensayamos solo una de las varias explicaciones, de orden institucional. A la Constitución de 1998 no precedió ni siguió el desarrollo de un constitucionalismo plurinacional e intercultural, ni un proceso de constitucionalización general y efectivo. Ni los legisladores, ni el ejecutivo, ni el Tribunal Constitucional y otras instituciones públicas de defensa de derechos humanos asumieron efectivamente en su actividad los principios constitucionales de diversidad cultural y étnica.

Un ejemplo de esta falta de desarrollo de la Constitución es el caso de la justicia indígena. Diez años después de dictada la Constitución de 1998 y pese a su expreso mandato respecto a dictar una ley de coordinación de justicia estatal e indígena, no se concretó esta ley ni se generó casi ninguna jurisprudencia ni institución que coadyuve a la coordinación de las jurisdicciones indígenas y la estatal. Por el contrario, continuó la criminalización de las actuaciones de las autoridades indígenas, la manipulación

12 Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas, RO 175 – 21 Septiembre del 2007.

y sustitución de la justicia indígena por agentes extraños a ella como son las juntas campesinas, los conflictos intraculturales con los derechos humanos y la superposición de jueces de paz sobre autoridades ancestrales. En Colombia con una Constitución mucho menos completa que la del Ecuador en cuanto a reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos colectivos, se ha avanzado comparativamente mucho más en materia de justicia indígena y derechos constitucionales.

Estas limitaciones muestran que sin duda el mayor riesgo para el Estado plurinacional e intercultural es su reducción, junto con otros principios constitucionales, a lo nominal, a una suerte de retórica constitucional inoperante o meramente legitimadora frente a las instituciones y la sociedad. Una Constitución no es un texto cerrado, fijo, estático. Si algo nos han enseñado la hermenéutica en general, y la hermenéutica jurídica y constitucional en particular, es que la interpretación no es el hallazgo de algo preexistente sino un verdadero proceso, resultado dinámico del diálogo entre intérprete, norma y contexto. En el caso de una Constitución este proceso debe involucrar a actores sociales, políticos, institucionales y técnico-jurídicos.

¿Plurinacionalidad o interculturalidad?

El movimiento indígena ecuatoriano viene desarrollando desde los años

ochenta una definición de los pueblos indígenas como nacionalidades y la consiguiente necesidad de un Estado plurinacional, la cual implica un reconocimiento de la diversidad cultural que se proyecta institucionalmente y políticamente en la estructura del Estado. Esta autodefinición se reconoció incluso en la Constitución de 1998, cuyo artículo 83 hacía referencia a "los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales."

En el último proceso constituyente ecuatoriano, sin embargo, un sector de las organizaciones indígenas en la que se incluía la FENOCIN y la FEINE cuestionó la noción de plurinacionalidad como atentatoria a la unidad del país, y la contrastó con la de Estado intercultural, la cual según estas organizaciones sería un tipo de Estado adecuadamente inclusivo, compatible con una concepción igualitaria de ciudadanía. Según este enfoque, mientras que la plurinacionalidad enfatiza la autonomía y la diferencia, la interculturalidad enfatiza las relaciones entre distintos y su encuentro respetuoso y fructífero. La pregunta que surge inmediatamente es la de si es viable tal encuentro sin condiciones políticas, institucionales y jurídicas que lo hagan posible¹³.

La existencia de estas dos posiciones expresaron antes que diferencias conceptuales distintas alianzas políticas de diferentes organizaciones indígenas, así como diferencias en cuanto al énfasis cultural o político de sus propuestas.

13 Para mayor referencia sobre este debate ver Floresmil Simbaña, "La Plurinacionalidad en la Nueva Constitución", publicado en Varios, *Análisis – Nueva Constitución*, Quito, ILDIS, 2008. Acceso en Internet en: www.ildis.org.ec

Mientras que la propuesta de plurinacionalidad se relaciona más fuertemente con el autogobierno, la participación de los pueblos indígenas en la explotación de recursos naturales, y su representación y participación política en las instituciones estatales, la noción de interculturalidad hace énfasis en las relaciones socio-culturales individuales y colectivas entre pueblos indígenas y especialmente de éstos con la sociedad mestiza. Sin embargo, ni la propuesta de interculturalidad negaba la dimensión de sujetos políticos y económicos de los pueblos indígenas, ni el planteamiento de plurinacionalidad desconocía el carácter esencial que para las propias nacionalidades tiene desarrollar la interculturalidad.

Finalmente prevaleció la idea de que ambas nociones antes que contradictorias son complementarias y por tanto ambas nociones se incluyeron en la Constitución aprobada en Montecristi. En efecto, en correspondencia con esta concepción, el artículo nueve de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que el Ecuador suscribió y que según los artículos diez y once de la nueva Constitución tiene en Ecuador rango constitucional dice lo siguiente: "Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejer-

cicio de este derecho." La misma Declaración en su artículo 46 establece que ninguna de sus disposiciones "se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes"

En definitiva, existe por definición una abismal diferencia entre plantear una reorganización del Estado de forma que exprese institucional y políticamente la diversidad de los pueblos que lo comprenden, y cualquier tesis secesionista que también por definición plantea la división y no la reestructuración del Estado. Es no solo inexacto sino injusto atribuir a la mayor parte de los movimientos indígenas tendencias secesionistas puesto que justamente ellos han contribuido a la definición de un nuevo y único estado intercultural y plurinacional. Boaventura de Sousa Santos ha resumido esta tensión y complementariedad entre diferencia e igualdad de la siguiente forma, por cierto coincidente con las modernas teorías constitucionales sobre el principio constitucional de igualdad:

"Lo que es diverso no está desunido, lo que está unificado no es uniforme, lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es diferente no tiene que ser injusto. Tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza, tenemos el derecho a ser diferentes, cuando la igualdad nos descaracteriza..."¹⁴

Avances y límites en el fortalecimiento de Derechos Colectivos

La nueva Constitución ecuatoriana del 2008 en balance amplía y fortalece los derechos colectivos indígenas incluidos en la Constitución de 1998. Un primer cambio consiste en la titularidad de estos derechos. En la Constitución de 1998 los titulares son solo *los pueblos indígenas, y los pueblos negros o afroecuatorianos* en lo que les fuera aplicable. En el artículo 56 de la Constitución del 2008 se amplían estos derechos también a *las comunidades y nacionalidades indígenas, así como al pueblo afroecuatoriano y a los pueblos montubios*.

En realidad, la Constitución del 2008 elimina las clasificaciones tradicionales de derechos. Lo hace con el propósito de enfatizar el carácter complementario y la igual jerarquía de todos los derechos constitucionales¹⁵. Así, por ejemplo, elimina la clásica división de derechos civiles, políticos, y económicos, sociales y culturales. En su lugar utiliza una división puramente temática (derechos de participación, derechos de libertad, etc.). Incluso al referirse a los derechos colectivos, la Constitución del 2008 los denomina “derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, para así destacar que también otros derechos pueden exigirse eventualmente de forma colectiva. Según el artículo diez son titulares de estos derechos las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; por tanto, como lo indica el artículo once,

todos los derechos pueden exigirse de forma individual o colectiva.

Esta *ampliación de la titularidad* de los derechos implica que los pueblos y nacionalidades indígenas pueden eventualmente demandar como tales no solo sus específicos derechos colectivos sino cualquier otro de los derechos establecidos en la Constitución. Así por ejemplo, una nacionalidad indígena podría demandar contra actos violatorios de los derechos sociales, a los cuales la Constitución denomina Derechos del buen vivir o *sumak kawsay*, o los derechos de grupos de atención prioritaria (niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, etc.). De esta forma se impide la práctica que venía desarrollando el Tribunal Constitucional del Ecuador de rechazar demandas de los pueblos indígenas por violaciones de sus derechos constitucionales bajo el argumento de que carecían de legitimación activa (capacidad para comparecer en juicio).

Esta universalización de la capacidad para reclamar derechos se corrobora también en la regulación de garantías jurisdiccionales de la nueva Constitución. Estas garantías son los medios procesales para exigir a los jueces que aseguren de autoridades y particulares el respeto a los derechos constitucionales. En el artículo 86 de la nueva Constitución se ratifica que “cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución”. Mediante estos principios constitucionales se intenta pasar de una justicia constitucional altamente formalista, en

15 Julio César Trujillo y Ramiro Ávila, *Análisis – Nueva Constitución*, Quito, ILDIS, 2008, pag 70-71.

que el acceso estaba fuertemente restringido, a una amplia posibilidad de actuación por parte de todos los ciudadanos.

En cuanto al contenido de los derechos colectivos, las principales innovaciones respecto a la Constitución de 1998 tienen que ver primero con la inclusión de **nuevos derechos colectivos** tales como el derecho a no ser objeto de racismo ni discriminación (arts. 57.2 y 57.3), a mantener sus sistemas jurídicos propios¹⁶ (art. 57.10), constituir y mantener sus propias organizaciones (art. 57.15), el derecho a ser consultados antes de la adopción de medidas legislativas que puedan afectarlos (art. 57.17), la limitación de actividades militares en sus territorios (art. 57.20), el derecho a que la diversidad cultural se refleje en la educación pública y en los medios de comunicación, y a tener sus propios medios (art. 57.21), y los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario (art. 57 inciso final).

Por otra parte, algunos derechos colectivos ya establecidos en la Constitución de 1998 fueron ampliados y enriquecidos. Así por ejemplo, el derecho a conservar las prácticas indígenas de manejo de la biodiversidad que ya constaba en el artículo 84.6 de la Constitución de 1998 se complementa con la obligación del Estado de establecer y ejecutar programas de este tipo en

coordinación con las comunidades (Art. 57.8). Así mismo, el derecho del artículo 84.14 en la Constitución de 1998 a participar con representantes en organismos oficiales, se amplía al de participar en el diseño de planes y políticas públicas que les afecten (art. 57.16). En otros casos, los derechos colectivos se desarrollan fuera de su sección específica, cuando la Constitución regula temas de salud, educación, patrimonio cultural, etc.

Respecto a la salud, los artículos 32, 57.12, 358, 360, 362, 363.4 contienen elementos normativos ya no solamente de reconocimiento de las medicinas indígenas y ancestrales, como en la Constitución anterior¹⁷ de 1998, sino además el mandato constitucional de buscar su complementariedad con la medicina occidental y de su integración en la red pública integral de salud. El artículo 362 es el que desarrolla más extensamente este principio al establecer: "La atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias." En definitiva en esta materia se fortalece el principio de interculturalidad.

También en lo relativo a educación se fortalece la interculturalidad¹⁸. Este principio ya constaba brevemente enun-

16 La Constitución de 1998 ya lo mencionaba pero no expresamente en el catálogo de derechos colectivos.

17 El artículo 44 de la Constitución codificada en 1998 establecía que el Estado "...reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de las medicinas tradicional y alternativa, cuyo ejercicio será regulado por ley." La Constitución del 2008, por cierto, elimina tal referencia a la regulación por ley.

18 Para un análisis del tema ver Catalina Vélez, *Educación Intercultural Bilingüe y Participación Social*, Quito, CARE Internacional, 2008.

ciado en el artículo 66 inciso 2 de la Constitución de 1998. Sin embargo, el artículo 28 de la nueva Constitución especifica el principio en estos términos: "Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones."

Tanto en salud como en educación el desafío que se plantea es el de la articulación de los sistemas nacionales que la nueva Constitución establece para estos nuevos derechos, con la gestión autónoma que desplieguen las propias comunidades, pueblos y nacionalidades.

Pese a estos y otros avances en estos derechos colectivos, el derecho colectivo al autogobierno no fue reconocido en los términos explícitos propuestos por el proyecto de Constitución de la CONAIE¹⁹. Por otro lado, las normas constitucionales de integración de circunscripciones territoriales indígenas (Art. 257) plantean diversas interrogantes. Tampoco el planteamiento de reconocer al quichua y el shuar como idiomas oficiales en términos de igualdad con el castellano fueron aceptados por la Constituyente.

En cuanto a la transformación institucional, el proyecto de Constitución de la CONAIE planteaba la integración de un legislativo o Asamblea Plurinacional²⁰, en la cual los pueblos y nacio-

nalidades indígenas tuvieran sus propios representantes, siguiendo así los modelos de las Constituciones de Bolivia, Colombia y Venezuela. La Constitución del 2008 no adoptó este criterio manteniendo a este respecto las nociones de representación política de la Constitución de 1998.

Otro debate cuyo resultado fue percibido por varias organizaciones indígenas como fallido hace relación a los efectos del derecho de consulta previa de los pueblos indígenas respecto a explotación de recursos naturales en sus territorios. En todo caso, un análisis constitucional completo al respecto deberá incluir también la normativa internacional pertinente.

La Constitución del 2008 además vincula la autoridad y el Derecho Indígena a los territorios de los pueblos y nacionalidades (artículos 57.9 y 171). Este es un asunto complejo puesto que excluiría la competencia de la jurisdicción indígena en razón de las personas²¹, cuando en los hechos estas autoridades resuelven muchos conflictos fuera de tales territorios. En otras palabras se plantea el problema jurídico de si el requisito de territorio es posible cumplirlo especialmente donde éste no está definido, áreas en las cuales conviven indígenas y no indígenas.

Otro cambio que merece destacarse es el de la restricción de las limitaciones en el ejercicio de los derechos colecti-

19 Este proyecto establecía en su artículo 34.2: "Derecho al autogobierno en sus territorios y tierras comunitarias e individuales y de posesión ancestral de conformidad a su derecho consuetudinario, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas":

20 Artículo 115 del Proyecto de la CONAIE.

21 Es decir cuando un juez asume competencia para juzgar algo no porque el acto sucedió en determinado territorio, sino considerando las características personales de quien ejecutó el acto.

vos. Mientras que la Constitución de 1998 tenía restricciones mucho más genéricas y amplias pues incluía entre tales límites a la ley y el orden público, además de la propia Constitución y los derechos humanos (art. 84), la Constitución del 2008 establece exclusivamente a estos dos últimos como límites a tal ejercicio de los derechos colectivos (art. 57).

En todo caso, como se ha sugerido, y como demostró la experiencia de la Constitución de 1998, las limitaciones al desarrollo de la plurinacionalidad y la interculturalidad vienen más de la dinámica de fuerzas políticas y económicas que de particularidades de las normas formalmente vigentes.

La Jurisdicción Indígena

La Constitución ecuatoriana del 2008 introduce ciertos cambios en materia de justicia indígena respecto a la Constitución de 1998²². Los cambios más importantes tienen que ver con la participación de las mujeres en los sistemas jurisdiccionales indígenas, así como la ya mencionada vinculación de jurisdicción y territorio (ambos en el art. 171). Como se dijo, también es importante la disminución de las limitaciones a la jurisdicción indígena, pues la

Constitución de 1998 incluía entre éstas a la Constitución, los derechos humanos, la ley y el orden público, mientras que la Constitución del 2008 hace referencia solo a la Constitución y los derechos humanos. El artículo 189 aclara que los jueces de paz no podrán prevalecer sobre la justicia indígena.

En realidad las referencias a la justicia indígena son más numerosas en la Constitución del 2008, puesto que a diferencia de la Constitución de 1998 constan no solo en el capítulo sobre Función Judicial sino que aparecen también como un derecho colectivo. El artículo 57.10 establece textualmente que se reconoce el derecho colectivo a: “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.” Es importante aclarar que esta referencia a los derechos de las mujeres indígenas ya constaba en el artículo 211 del proyecto de Constitución de la CONAIE²³, lo cual evidencia que tal limitación fue asumida y propuesta por los propios indígenas.

El artículo 171 de la nueva Constitución añade algunas normas inexistentes en 1998: “El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indíge-

22 Para un análisis de la justicia indígena en la Constitución ecuatoriana de 1998 en comparación con otras constituciones andinas ver Raquel Irigoyen Fajardo, “El Reconocimiento constitucional del Derecho Indígena en los países andinos, en Willem Assies et.al, *El Reto de la Diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, 1999.

23 El artículo 211 del Proyecto de la CONAIE establece: “Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, de conformidad con su derecho propio, **siempre que respete la igualdad de género** y no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos y garantizados en ella y en los instrumentos internacionales vigentes.”

na sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad..." La obligatoriedad de las decisiones de autoridades indígenas es una condición esencial para que haya verdadera jurisdicción indígena e incluso para que ésta no sea criminalizada por las autoridades estatales y la opinión pública. Respecto al control constitucional sobre la jurisdicción indígena, éste solo podría tener por función ubicar el ejercicio de esta jurisdicción en el marco de una comprensión intercultural de los derechos constitucionales. Su función no es la de desvirtuar la autonomía y diferencia cultural que la propia constitución reconoce y garantiza a esta jurisdicción. Para el efecto la Corte Constitucional deberá asegurar en su funcionamiento institucional algunas formas de análisis o diálogo intercultural.

El problema más complejo que plantea la nueva Constitución en materia de justicia indígena, como se anotó, es el de la vinculación entre jurisdicción y territorio indígena. En el caso de las nacionalidades y pueblos amazónicos y ciertas poblaciones de la costa estas normas constitucionales pueden ser operativas. Sin embargo, la exigencia de un territorio definido para ejercer jurisdicción en el caso de la región interandina puede generar graves dificultades. Esta región se caracteriza por la convivencia de indígenas y mestizos tanto en zonas rurales como en las ciudades. En otras palabras, no hay, sino por excepción, la continuidad y delimitación territorial a que hace referencia la norma constitucional.

La dificultad de delimitar los territorios indígenas, especialmente en la región interandina, quedó ya evidenciada a partir de la anterior Constitución. La Constitución codificada de 1998 estableció que mediante ley podían crearse circunscripciones territoriales indígenas. Sin embargo, y pese al intento por formular ciertos proyectos de ley, no llegó a concretarse ninguna circunscripción de este orden. Actualmente, el artículo 257 de la Constitución del 2008 mantiene tales circunscripciones, añadiendo que para integrarse es necesaria la aprobación de su conformación por al menos dos terceras partes de los votos válidos en la respectiva circunscripción. Si se consideran votos válidos los de los indígenas que residen en cierta área, queda la pregunta antropológica de si la identidad o pertenencia a la comunidad de quienes viven fuera de tal área se diluye por haber cambiado su residencia.

Otro interrogante que la Constitución de 1998 planteaba y que la del 2008 mantiene es el relativo a la exigencia de que los conflictos sean internos a los pueblos, comunidades o nacionalidades para que puedan ser resueltos por la jurisdicción indígena. El término *conflicto interno* es bastante general y no es claro si se refiere por ejemplo a actos realizados dentro de un territorio indígena, a conflictos solo entre indígenas o a conflictos interétnicos que afecten directamente a la comunidad. Esta indefinición tiene trascendencia práctica puesto que un gran número de conflictos tienen lugar entre personas de la comunidad y otras personas ajenas a ella, como en los casos

de abigeato y robo en general. Es necesario entonces que la ley o la jurisprudencia constitucional dilucidan estos problemas procesales.

Hay que señalar también que al igual que la Constitución de 1998, la Carta del 2008 dispone en su artículo 171 inciso segundo dictar una ley que coordine la justicia indígena y la justicia estatal. Se trata básicamente de una ley procesal que distribuya competencias. Otras constituciones latinoamericanas contienen similar disposición en cuanto a dictar tal ley, pero ni Ecuador ni estos países la han dictado. Al respecto hay que señalar que tal coordinación, como se infiere de lo antes expuesto, no depende solo de una ley sino que puede y debe ser canalizada por la jurisprudencia constitucional, y en general por

una estructura institucional pública intercultural.

En conclusión, la Constitución del 2008 evidencia múltiples limitaciones respecto a los proyectos de Constitución de varias de las organizaciones indígenas, mientras en materia de derechos colectivos evidencia ciertas innovaciones y desarrollos. ¿Hasta que punto la nueva Constitución puede marcar un tránsito del Estado formalmente multicultural a un Estado efectivamente plurinacional e intercultural? La respuesta, por supuesto, no se halla solo en la propia Constitución sino sobre todo en la forma como la sociedad ecuatoriana, sus instituciones y las propias organizaciones indígenas den vida a esta Constitución.

Fragmentación territorial y representación política. Criterios para el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución

*Richard Ortiz Ortiz*¹

La nueva Constitución evidencia una cuestión compleja relativa a los gobiernos autónomos descentralizados. Estos en realidad suponen diversos niveles locales de poder, atribuciones y competencias. La representación política es problemática en el contexto de una fragmentación territorial. El diseño de un sistema electoral se enfrenta a la necesidad de tomar en cuenta una arquitectura institucional que organice adecuadamente un territorio social, etnia y demográficamente desequilibrado.

Introducción

En los artículos 238 a 274 de la Nueva Constitución del Ecuador se establece una organización territorial y régimen de competencias complicado y lleno de imprecisiones. La elevada fragmentación territorial reflejada en más de un millar de “gobiernos autónomos descentralizados” (ver inc. 2, Art. 238) impone retos casi insuperables a la representación política efectiva de las unidades territoriales en los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, desde el artículo 95 a 117 del Código Político se regu-

lan los diferentes mecanismos de participación política, intentando darle un nuevo carácter a la democracia representativa y tratando de complementarla y corregirla mediante mecanismos de democracia participativa y directa. Para el presente análisis es relevante el problema de cómo la representación política se resuelve en los diferentes niveles de gobierno y, en particular, cómo ese problema se refleja en el diseño de un sistema electoral específico.

Para tratar este conjunto de cuestiones procederemos de la siguiente manera: primero, haremos algunas reflexiones sobre la reforma política y los problemas

1 Constitucionalista y politólogo. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Católica del Ecuador y Doctor en Ciencia Política (Ph.D.) por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor de la Universidad Internacional del Ecuador y profesor de Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política y de la Maestría en Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral de la República del Ecuador. Comentarios, críticas y sugerencias son bienvenidos a rortiz@internacional.edu.ec

que enfrenta el diseño de instituciones políticas, como son los sistemas electorales; segundo, analizaremos brevemente las características del nuevo ordenamiento territorial; tercero, explicaremos los aspectos relevantes de la representación política; cuarto, abordaremos las características y funciones de los sistemas electorales en las democracias modernas y delimitaremos las dificultades que emanan del diseño de un sistema electoral que guarde cierto equilibrio entre las diversas funciones e intente solucionar los problemas de representación en el contexto de una fragmentación territorial; y, finalmente, expondremos algunas conclusiones generales sobre la ingeniería institucional.

Reforma política y diseño institucional

El discurso político sobre una reforma institucional no sólo intenta defender una propuesta más o menos concreta, sino busca alcanzar consensos y legitimar el proyecto de cambio institucional. Sin embargo, el debate político es ambiguo y general y, por tanto, las propuestas de reforma se enfrentan en el campo operativo con los siguientes problemas prácticos: (1) cómo determinar si la *reforma es realmente necesaria*; (2) cómo identificar claramente los *objetivos generales* de las reformas y *específicos* de los diversos componentes institucionales; (3) cómo traducir los objetivos específicos en *diseños concretos* sin perder de vista los objetivos generales; (4) cómo sopesar los *recursos disponibles* y la relación de fuerzas de tal manera que el diseño concreto genere los efectos deseados; (5) cómo calcular

los posibles *efectos colaterales* de la nueva arquitectura institucional, de tal manera que la reforma no sea disfuncional con el conjunto; (6) cómo conciliar el razonamiento técnico con el *cálculo político*; y, (7) cómo unir todos los elementos institucionales en un *todo orgánico* que guarde coherencia y cumpla en el transcurso del tiempo con el proyecto político de una mayoría que por la misma dinámica democrática pasará a ser minoría. Cada interrogante plantea una serie de problemas para los cuales no tenemos respuestas definitivas.

Estas cuestiones son tratadas sistemáticamente por la *ingeniería institucional* (ver Sartori 2003). Esta ciencia operativa se basa en los siguientes supuestos: (1) la elaboración de diseños institucionales es una técnica especializada y compleja; (2) las instituciones tienen efectos importantes en la estructuración de la política, en el reparto del poder y la dinámica de los procesos de toma de decisiones; (3) pero para su funcionamiento efectivo se requiere de ciertas condiciones estructurales y de determinadas disposiciones conductuales; y, por lo tanto, (4) *las instituciones cuentan*, pero no determinan por sí solas los procesos y contenidos políticos.

De lo expuesto, fácilmente se puede deducir que el diseño de instituciones políticas en contextos dinámicos es una tarea ardua y que exige un profundo conocimiento especializado y de las condiciones estructurales e históricas de una determinada sociedad; pues, la experiencia nos enseña que una determinada estructura institucional puede desplegar diversos efectos e incluso contradictorios en contextos diferentes;

por ello, se recomienda estudiar y diseñar instituciones dentro de su respectivo contexto. A esta necesidad hace referencia el *institucionalismo contextualizado* (ver. Ortiz Ortiz 2006). Este enfoque institucional será el que guíe las reflexiones de este ensayo sobre fragmentación territorial y representación política.

Desorden territorial y autonomías

Si se lee en la Nueva Constitución del Ecuador la parte pertinente a la organización territorial (Arts. 238-274), no hay que hacer mucho esfuerzo para constatar tanto la imprecisión conceptual en la denominación de las unidades territoriales subnacionales como “gobiernos autónomos descentralizados”, como la inconsistencia en el régimen de competencias. Por esta razón, es imprescindible aclarar conceptos y discutir sus implicaciones a la luz de la nueva normativa constitucional.

Las definiciones son construcciones artificiales. Especialmente en las ciencias sociales y políticas, la discusión conceptual es abundante y, muchas veces, apasionada y confusa. Los conceptos “descentralización” y “autonomía” también son propensos a las ambigüedades y la literatura especializada al respecto da fe de esta “riqueza” semántica. Las ciencias sociales enfrentan este problema conceptual exigiendo la definición expresa de los conceptos centra-

les y su utilización uniforme y coherente. Por esto, para que el par “descentralización” y “autonomía” tengan algún sentido deben referirse a fenómenos diversos, aunque no excluyentes.² Partamos por definir estos conceptos, pues la Nueva Constitución habla de “gobiernos autónomos descentralizados”; por tanto, las diversas unidades territoriales deberán gozar de estas dos cualidades simultáneamente.

Etimológicamente, descentralización proviene de las raíces latinas *de*, que significa apartarse, y *centrum*, igual a punto medio. Por tanto, descentralización significa *alejarse del punto medio*. Tomando en cuenta esta perspectiva, la descentralización implica: “un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la vida de la población” (Carrión 2007b: 33). A ello hay que agregar que la descentralización no sólo es “la división garantizada del poder entre niveles centralizados y no centralizados de gobierno sino también, en la práctica, gobiernos fuertemente descentralizados que ejercen una parte sustancial del poder total disponible a ambos niveles” (Lijphart 2000: 178).³ En pocas palabras, la descentralización es un proceso vertical que conlleva la transferencia de competencias y

2 Evidentemente, ambos conceptos teleológicamente tienen una pretensión común, la de difundir el poder, controlarlo más eficazmente y repartirlo horizontalmente con el objetivo de precautelar las libertades de los ciudadanos y reconocer la particularidad y diversidad dentro de un territorio.

3 Esta afirmación de Arend Lijphart ya toca los límites de la autonomía política, como ya veremos.

su ejecución de un nivel superior a nivel inferior.⁴

El concepto de autonomía, en cambio, proviene de las raíces griegas *autos*, propios, y *nomos*, ley, significa, por ende, el *poder de darse su propia legislación*. En consecuencia, el grado de autonomía no está dado simplemente por el conjunto de competencias descentralizadas de una unidad territorial, sino por el catálogo de competencias exclusivas y la posibilidad real de legislar sobre esas materias; y, esa legislación no son normas de segundo grado con respecto a la legislación nacional, no son simples ordenanzas, reglamentos o resoluciones. Los gobiernos autónomos tienen capacidad de legislar en el campo de sus competencias exclusivas con la única condición de sujetarse a los mandatos constitucionales.⁵ La legislación nacional no prevalece sobre la legislación de los gobiernos autónomos; en términos técnicos, no es una cuestión de jerarquía, sino de competencia, la que decide que legislación prevalece.⁶

Sin embargo, el Estado autonómico no es un Estado federal. Pues el Estado federal supone la preexistencia de estados independientes que renuncian soberanamente a su independencia y a parte de sus competencias estatales transfiriéndolas a una entidad estatal superior de nueva creación, manteniendo empero un poder originario de mando y, con esto, su categoría estatal y su poder constituyente.⁷ En cambio, la autonomía implica la creación, en el seno de Estado unitario preexistente, de unidades políticas nuevas, dotadas de poderes normativos y de autogobierno, pero carentes de poder originario de mando y, por tanto, no alcanzan la categoría de estados, ni poseen poder constituyente. El objetivo de la autonomía es, por consiguiente, “limitar el poder del Estado unitario [...] en aras de la personalidad de los entes autónomos por la vía de la *descentralización política* [cursivas del autor]” (Colomer 1994: 106).⁸ De aquí es fácil colegir que la autonomía es una descentralización política real y profunda, que presupone

-
- 4 Es necesario precisar que la concepción jerárquica no es del todo adecuada. Sería más exacto hablar de un proceso horizontal en que las unidades territoriales se van alejando del dominio central sin perder su dependencia, pero disminuyéndola, como una especie de sistema solar, en el que la fuerza de *gravidad territorial del centro* es inversamente proporcional a la distancia con respecto a los satélites territoriales y al volumen de las competencias y recursos.
 - 5 Creo que no es indispensable insistir que la aplicación de las leyes autonómicas están también limitadas territorialmente, pues sólo tienen vigencia dentro del territorio de la unidad territorial respectiva.
 - 6 Sobre el principio jerárquico y de competencia con respecto a las leyes orgánicas y ordinarias, ver las reflexiones que desarrolla Rafael Oyarte (2005: 88-91), que también son aplicables en parte al tema de las competencias exclusivas entre los diversos niveles de gobierno.
 - 7 Sobre las características básicas de un Estado federal y su dinámica, ver el interesante artículo de Dieter Nohlen (2006b) sobre el federalismo alemán.
 - 8 Aquí se aprecia claramente que un proyecto autonomista no supone intenciones separatistas. La autonomía pretende más bien lograr una distribución horizontal del poder político efectiva con el fin de garantizar la diversidad territorial, potenciar la eficiencia administrativa, aumentar la participación y el control ciudadano. Por el contrario, son los nacionalismos los que sí implican intenciones independentistas.

la capacidad de las unidades territoriales de elegir sus propias autoridades y de legislar en ciertos campos de la política pública.

Ahora bien, ¿qué nos dice la Nueva Constitución? El Art. 238 del texto constitucional es muy generoso con la autonomía, ya que establece que ¡todos! “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”. Política quiere decir que tendrán sus propios órganos de gobierno y un campo de legislación de su exclusiva competencia, como ya se anotó. Administrativa significa que los órganos descentralizados podrán establecer su propia estructura organizativa e institucional, tomando en cuenta variables territoriales. Y, financiera, que podrán generar y contar con sus propios recursos. Es decir que tienen capacidad normativa, ejecutiva y recursos suficientes.

De la lectura del capítulo tercero y cuarto del título V de la Nueva Constitución podemos inferir que el territorio nacional está descentralizado y que la descentralización de la gestión y ejecución es más acentuada que la descentralización verdaderamente política. Aunque los diversos niveles deberán contar con recursos propios y participarán de las rentas del Estado (Art. 270), los criterios señalados en el Art. 272 dejan mucho margen para una repartición incierta. Con el trasfondo de un territorio fragmentado y de normas constitucionales técnicamente poco precisas, es de suponer que las tendencias centrípetas del sistema encontrarán condiciones favorables y que la representación política tendrá que enfrentar nuevas dificultades.

Representación política en sociedades fragmentadas

La nueva ola de reformas globales en la región andina es el resultado del desprestigio de la clase política tradicional, del colapso de los partidos y del fracaso de las políticas neoliberales para resolver los problemas de desigualdad social. Esta crítica antisistémica se ha traducido en una crítica a la democracia representativa, proponiendo como alternativa una democracia participativa ambigua y populista. Aclaremos, en primer lugar, que entendemos por democracia.

La democracia se la puede mirar desde tres perspectivas: (1) como un *ideal*, (2) como *principio de legitimidad*, y (3) como una *técnica de gobierno* (ver Sartori 2007: 29-69). Como ideal se refiere a que todos los ciudadanos se autogobierren; aquí ya no es posible hablar de la existencia de un Estado, pues el poder está completamente repartido en cada persona. Es la democracia directa en su máxima expresión.

Como principio de legitimidad, se plantea el problema de la representación política. Por medio de las técnicas electorales se separa la titularidad del ejercicio del poder. El soberano, el pueblo, mantiene la titularidad mientras que se transfiere temporalmente el ejercicio del poder a los representantes. En los estados unitarios centralizados el número de representantes es limitado, en su extremo, se reduce a la elección de los poderes del Estado central (en el parlamentarismo, parlamento; en el presidencialismo, el presidente y el parlamento). Pero históricamente se han elegido también a las máximas autoridades

del gobierno local. En sistemas unitarios descentralizados y federales, la difusión de la legitimidad es mucho más amplia.

Como técnica de gobierno, la democracia hace referencia al procedimiento de toma de decisiones y a la generación de políticas públicas. El principio de la mayoría y la división de poderes es esencial desde esta perspectiva. La democracia es el método en que la mayoría prevalece pero con el respeto de los derechos de la minoría, pues las democracias modernas suponen también límites a la voluntad popular. En el Estado de derecho hay valores y principios que se oponen a la simple decisión democrática; ya que, en ciertas circunstancias, la democracia debe ser defendida incluso contra la voluntad de la "gran mayoría". En estados unitarios la división de poder horizontal es fundamental. Se intenta evitar el abuso de poder a través de un sistema de pesos y contrapesos, la división vertical a nivel de los diversos niveles de gobierno (departamental y local), tiene menor importancia. En los sistemas descentralizados y, sobre todo, en los federales la división territorial y la limitación del poder central son más acentuadas y más diferenciadas.

Planteada así la cuestión, la concepción de democracia que nos interesa para este análisis es la que considera a la democracia como un principio de

legitimidad y el desdoblamiento entre titularidad y ejercicio, es decir, el problema de la representación política y sus características.

Giovanni Sartori (2007b: 257) con su acostumbrada agudeza distingue claramente entre representación (1) como *mandato* o delegación, (2) como *representatividad*, es decir, como semejanza o similitud, y (3) como *responsabilidad*. La primera idea de representación está vinculada a la concepción de representación del derecho privado e implica una relación estrecha entre mandante y mandatario; generalmente, el mandatario está obligado a seguir rigurosamente los términos del mandato,⁹ es un delegado que sólo sigue instrucciones. La segunda concepción de representación hace alusión a un fenómeno sociológico, en este sentido, decimos que algo es "representativo de" si comparte las características esenciales de un grupo o clase. Este tipo de representación halla su concreción en la llamada representación funcional, mediante la cual los diversos sectores sociales o grupos de presión tienen representantes ("embajadores") en los órganos del poder público.¹⁰ La última acepción del término "representación" alude a la idea de responsabilidad política, separándose de la simple idea de representación como delegación o semejanza.

9 Nuestro Código Civil recoge en el Art. 2047 esta concepción de la representación como *mandato legal*: "[...] un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que confiere el encargo se llama comitente o mandante, y la persona que lo acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario." Y, el Art. 2062 insiste en que "El mandatario se ceñirá rigurosamente a los términos del mandato [...]".

10 En el Ecuador, desde la constitución de 1929 hasta la de 1967 estuvo vigente la representación funcional.

No obstante, el concepto de representación política no está completamente separado de las nociones sociológicas y jurídicas del término. Esto lo notamos cuando hablamos de falta de representación o subrepresentación de los trabajadores o de los grupos étnicos en el sistema político (dimensión sociológica), o cuando decimos que nuestros representantes no nos representan, no entienden nuestras necesidades (vínculo entre representante y representado).

Las sociedades modernas son democracias representativas y esta realidad no ha sido desarticulada ni por la retórica populista, ni por las tendencias autoritarias de gobiernos que apelan desproporcionadamente a la participación. De manera simplona, se afirma que nuestras democracias tienen que ser representativas, porque no pueden ser verdaderas democracias, no pueden ser democracias puramente directas (sentido ideal). Pero la evolución y aceptación de la representación política tienen antecedentes históricos y doctrinales más profundos que la simple argumentación del tamaño de la población y del territorio. Dos constitucionalismos intrínsecamente diversos, el francés y el inglés, llegaron a la misma conclusión: por un lado, a la necesidad de la representación del pueblo y, por otro, al repudio del mandato imperativo. El ensayista y político francés Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) ya argumentaba que el pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislatura nacional, y que no puede hablar y actuar sino a través de sus representantes. Por tanto, la *representación implica el poder que se da al representado de decir en nombre y por la nación*. En consecuencia, la

representación no es un simple acto de legitimación sino *instrumento eficaz de unificación de la voluntad nacional* (ver Sartori 2007: 259s.).

Por el lado inglés, Edmund Burke (1729-1797) partiendo de la premisa de que gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio, rechaza el mandato imperativo y defiende una representación libre de los deseos de grupos o fracciones de una sociedad. Para él, la opinión de los electores es una opinión importante que debe ser respetada y considerada por los gobernantes, pero toda decisión política debe incluir el debate y la deliberación, el enfrentamiento de distintas opiniones, y, por ende, la decisión no puede estar predeterminada. En consecuencia, el parlamento no es simple conjunto de embajadores con intereses particulares y contrapuesto que defienden a sus mandantes; es, por el contrario, una asamblea deliberante de una nación con un único interés, el del conjunto.

Pero nuevamente insistimos que la representación sin mandato imperativo no diluye completamente a la representación sociológica o jurídica. Sartori resume esta dualidad en la siguiente fórmula: “en el *gobierno representativo* coexisten dos almas, dos exigencias: gobernar y representar” (2007: 269). Es decir, la capacidad de decidir adecuada y oportunamente y la de ser receptivo a las necesidades colectivas sobre los intereses particulares. De esta separación también se infieren dos tipos de responsabilidad: (1) la personal, que establece un vínculo entre el representante y el representado, y, (2) la funcional o técnica que hace referencia a la prestación en términos de aptitudes y

eficacia. (Ibídem: 268). Esta última es el tipo de responsabilidad que le interesa a la política, mediante el voto *únicamente confiamos* que nuestros políticos sean lo suficientemente receptivos de nuestros deseos y de la colectividad y que sean aptos y capaces para manejar los asuntos públicos con responsabilidad y, en ese sentido, nos sentimos representados.

A estas alturas del análisis, se plantean dos cuestiones de un valor práctico fundamental: ¿cómo, dentro de los límites de una concepción moderna de representación, representar adecuadamente? y, finalmente, ¿cómo lograr gobiernos funcionalmente efectivos, es decir, que puedan decidir? Si buscamos una respuesta institucional, nos encontramos con el rol e importancia de los partidos políticos y sistemas electorales en la configuración de la representación y de gobiernos responsables. Dejemos de lado los partidos políticos, para pasar al análisis de la relación entre sistema electoral, representación política y organización territorial.

Sistemas electorales y representación

El más importante especialista internacional en sistemas electorales, el profesor alemán Dieter Nohlen, nos da una definición elegante y económica de sistema electoral, dice: "Los sistemas electorales contienen [...] el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños" (2004: 34). Pero el profesor Nohlen (Ibídem: 135-160) no se queda en puras disquisiciones teóricas, sino que nos ofrece criterios siste-

máticos para distinguir las diversas funciones que cumplen los sistemas electorales y que nos ayudan a sopesar los posibles efectos institucionales tanto en la representación como en la efectividad del gobierno en el contexto particular de una sociedad determinada.

Nohlen propone analizar los sistemas electorales y sus posibles efectos a partir de la distinción de cinco funciones: (1) representación, (2) concentración o efectividad, (3) participación, (4) simplicidad y (5) legitimidad. La primera función hace relación a la representación en la idea de semejanza y a la idea de representación justa; los criterios de medición son ya sea la falta de representación de ciertos grupos sociales (mujeres, minorías étnicas) o la desproporción entre votos y mandatos. Y, en el Ecuador especialmente, representa un reto casi insalvable diseñar un sistema electoral que traduzca la llamada "plurinacionalidad" y la concentración demográfica desproporcionada en las grandes ciudades en una representación política efectiva y justa. La misma constitución entiende la "plurinacionalidad" como un concepto sin consecuencias sobre la representación. Y a esto, súmese la generosidad de la Carta Magna de calificar a más de 1000 unidades territoriales de "gobiernos autónomos descentralizados" relacionados de manera imprecisa y confusa. Me atrevo a decir que no existe sistema electoral alguno que resuelva satisfactoriamente la función de representación en sus dos sentidos dentro del marco constitucional y de la realidad demográfica, regional y étnica del país.

La función de concentración o efectividad hace énfasis en la idea de

gobierno efectivo; y, se refiere a la capacidad del sistema electoral de reducir el número de partidos a nivel de la representación parlamentaria y de la formación de mayorías institucionales en los órganos del poder público. La Nueva Constitución no se decide por un sistema electoral concreto, pero el Art. 116 establece los principios básicos que debe respetar el nuevo sistema electoral. El citado artículo establece: “Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.”

El criterio relevante para este análisis es el de proporcionalidad, que ha dejado atrás “la representación de las minorías”. Si interpretamos adecuadamente el Art. 116 de la Nueva Constitución, debemos deducir que el constituyente se decidió por el *principio de representación proporcional*, cuyo fin político “es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población” (Nohlen 2004: 100), por lo que el porcentaje alcanzado es determinante. Con esta decisión pasa a segundo plano la función de efectividad, pero no la excluye completamente, en razón de que los sistemas proporcionales pueden combinarse con fórmulas de repartición más o menos proporcionales y con barreras legales que potencien la capacidad de concentración.

En sociedades fragmentadas social y territorialmente es muy difícil alcanzar grados altos de concentración en el sistema político, pues la exclusión de cier-

tos grupos sociales o étnicos no solo que pueden deslegitimar el sistema, sino conducir a la inestabilidad. No obstante, el espíritu de las normas constitucionales de la representación política, Arts. 112 a 117, dejan entrever que el constituyente establece como principio la proporcionalidad del sistema electoral en el marco de partidos políticos bien estructurados y fuertes y, por tanto, que cierta concentración es importante para el adecuado funcionamiento de las instituciones políticas.

La tercera función, la de participación, se refiere —en el contexto de los sistemas electorales— a la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad por parte del elector en el marco de la alternativa del voto personalizado y el voto por partido o lista. Esta función hace relación a la responsabilidad e identificación entre electores y elegidos. El Art. 99 de la Constitución de 1998 establecía que “en las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán *seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas*. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías [cursivas del autor].” Por tanto, el anterior texto constitucional daba un valor desmedido a la función de participación, pues los electores podían “hacer su propia lista” entre listas y escoger personalmente a los candidatos de su preferencia. Esta elección desestructurada condujo a una *representación caótica* (Pachano 1998) que sólo aumentó la fragmentación del sistema de partidos y la inestabilidad política. La Nueva Constitución es más cauta con este tema y no menciona el voto personalizado, pero no excluye la posibilidad de com-

binar un sistema proporcional con el *voto preferencial* dentro de una lista. Como se puede notar, las soluciones institucionales a la heterogeneidad social, étnica y territorial no son sencillas.

La cuarta función, la de simplicidad, es un requisito orientador y comprende la posibilidad de que el elector pueda comprender la lógica del sistema electoral para orientar su voto y, por ende, pueda prever los posibles efectos de su voto. Obviamente, si se quiere potenciar todas las virtudes de un sistema electoral, el sistema será más complejo y, en consecuencia, más difícil de ser digerido por el elector. No hay un parámetro concreto para medir este criterio, sobre todo en el Ecuador con reformas políticas exageradamente continuas y mal concebidas. El elector no tiene tiempo para entender la reforma, ni sus bondades. Lo cierto es que, en un país tan fragmentado como el Ecuador, el sistema electoral tenderá a ser menos simple.

Por último, tenemos la función de legitimidad. Esta función engloba a todas las demás y se refiere a la aceptación de las reglas de juego y de los resultados electorales por los sujetos políticos y por la sociedad. Esta función se puede observar en el consenso que existe sobre la conveniencia del sistema electoral y la intensidad de la crítica. En el Ecuador, el sistema electoral fue deslegitimado desde sus inicios. La serie de reformas no expresaban un consenso común, sino el deseo de ir acomodando las reglas electorales a intereses particulares y coyunturales. Hasta ahora esperamos el diseño de un sistema electoral que sea generalmente aceptado y respetado.

Este viaje por los sistemas electorales nos sugiere lo difícil de diseñar instituciones en contextos en permanente cambio y en sociedades con una acentuada desigualdad social y territorial. No nos empeñamos en señalar las dificultades con el ánimo de caer en el pesimismo, sino de advertir sobre los factores que se deben tomar en cuenta en el diseño institucional.

Los alcances y límites de la ingeniería institucional

Resumiendo teóricamente las reflexiones precedentes, los procesos políticos –por sí complejos como la representación política en sociedades fragmentadas– sólo pueden ser entendidos e interpretados mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, y se tome en cuenta que las instituciones tienen importancia pero no siempre y no con la misma intensidad. Se debe entender que las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los aspectos estructurales, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la elite política y la cultura política dominante. La relación entre estructuras, instituciones y actores es, por tanto, compleja y dinámica (ver Ortiz Ortiz 2006).

Para la reforma política, por tanto, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos: (1) no existe ninguna solución institucional ideal con validez universal;

(2) las instituciones tienen únicamente un valor relativo, en cuanto son un factor entre muchos; (3) las instituciones despliegan diversos efectos en diversos contextos; (4) las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores; (5) la fuerza explicativa de las instituciones no se debe sobrestimar, sobre todo, en sociedades en que los procesos políticos poseen alta fluidez; y, (6) la reforma institucional no es jamás una cuestión puramente técnica. Toda reforma institucional importante implica un cambio en las coordenadas del poder, por esto, la manipulación institucional es una *lucha por el poder*, por ampliar o mantener márgenes de influencia y competencia (esto se aprecia muy claramente en el sistema electoral y en el modelo territorial). Así visto, el éxito de la reforma depende de la percepción de los actores políticos sobre las posibles pérdidas y ganancias. Mientras más se piense a corto plazo y más grande sea la incertidumbre institucional, menos será posible llevar a cabo una reforma institucional.

En la *elaboración de diseños concretos* la ingeniería institucional se enfrenta con los siguientes aspectos problemáticos: (1) necesita para semejante empresa una teoría racional y empíricamente fundada sobre los posibles efectos institucionales, teoría con la cual todavía no contamos; (2) necesita de reglas claras que le permitan dar el salto de la teoría a la praxis, reglas difíciles de estandarizar; y, (3) necesita criterios para identificar los medios adecuados,

sopesar los recursos disponibles y neutralizar los efectos colaterales indeseables. Nuestro conocimiento empírico actual está muy lejos de semejante formalización y, además, esa empresa se ve enormemente dificultada por la diversidad de contextos nacionales y su inherente complejidad.

Respecto al *cálculo de los medios*, es decir a la relación entre objetivos y componentes institucionales concretos, Sartori escribe, nuevamente, con la claridad y agudeza que le caracterizan: “[...] la ciencia política es un saber operativo en cuanto asegura que los medios son adecuados y que se adaptan a los fines propuestos. [...] No basta decir: quiero este fin. Habrá que determinar también si el fin puede obtenerse; y por lo tanto, la elección de los fines queda condicionada por la disponibilidad de los medios” (1984: 136). El profesor italiano subdivide el *cálculo de los medios* en cuatro fases: “1) asegurarse que los medios son *suficientes*; 2) asegurarse que los medios son *idóneos*; 3) determinar el *efecto sobre otros fines*; 4) determinar si los medios *sobrepasan la finalidad* [cursivas en el original]” (Ibíd.: 136s.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.

Un “ingeniero político” tiene también que tomar en cuenta que, al final, son los actores políticos los que asumen la responsabilidad de decidir: (1) si una reforma institucional es necesariamente indispensable y si podría contribuir en algo a solucionar la crisis de representación que se vive; (2) si la reforma pro-

puesta responde de manera adecuada a los objetivos propuestos y características del país; y, (3) si están tanto en condiciones de alcanzar un consenso que haga posible la reforma, como dispuestos a mantener y hacer respetar los compromisos alcanzados. Esto presupone, por supuesto, que hay condiciones mínimas de competencia política.

Finalmente, hay que saber que no existen soluciones prefabricadas ideales. Esto pone énfasis en la gran responsabilidad de los que promueven, asesoran y llevan a cabo la reforma política. Un cambio desafortunado puede tener efectos desastrosos. Por ello se aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político.

Diseñar una arquitectura institucional que organice adecuadamente un territorio social, étnica y demográficamente desequilibrado y que, en ese contexto, se complemente con un sistema electoral que potencie las diversas funciones, es un arduo trabajo que debe ser permanentemente repensado. Por lo menos, en este ensayo, hemos pretendido describir aquellos aspectos problemáticos y proporcionar criterios concretos para el diseño de un sistema electoral acorde con las condiciones de un país fragmentado en varias dimensiones.

Bibliografía

Barrera, Augusto

- 2007 "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 175-206.

- Carrión, Fernando (ed.)
2003 *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLACO, OEA y Parlamento Andino.
- Carrión, Fernando (ed.)
2007a *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 207- 224.
- Carrión, Fernando
2007b "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 31-55.
- Carrión, Fernando
2007c "Implósión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 207- 224.
- Colomer Viadel, Antonio
1994 *Estudios constitucionales*, Mexico: UNAM.
- Lijphart, Arend
2000 *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.
- Nohlen, Dieter
2006a "¿Reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia?", en: Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, México: UNAM y Porrúa, pp. 165-179.
- Nohlen, Dieter
2006b "El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y su reforma al futuro", en: Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, México: UNAM y Porrúa, pp. 145-179.
- Ojeda, Lautaro
2003 "Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina", en: Fernando Carrión (ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLASCO, OEA y Parlamento Andino, pp. 65-104.
- Ortiz Ortiz, Richard
2006 "Contextos, instituciones y actores políticos", en: Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, México: UNAM, Porrúa, S. 1-29.

Oyarce, Rafael

- 2005 *Curso de derecho constitucional, Tomo II: La función legislativa*, Quito: Andrade y Asociados.

Pachano, Simón

- 1998 *La representación caótica*, Quito: FLAC-SO

Sartori, Giovanni

- 1984 *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni

- 2003 *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni

- 2004 "¿Hacia dónde va la ciencia política?", en: *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. 2, pp. 349-354.

Sartori, Giovanni

- 2007 *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.

Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo*

J. Sánchez Parga**

Son muchas y muy diversas las democracias actuales, que han recurrido a reformas constitucionales más o menos grandes. Un rasgo común a todas ellas es el reforzamiento de los poderes gobernantes en detrimento de los poderes legislativos y de la representación ciudadana. Tanto la Constitución de 1998, en razón de una mayor gobernabilidad, como la nueva Constitución de 2008, para garantizar la revolución ciudadana, comparten esta misma orientación. Sin embargo ¿qué eficacia democrática puede tener una Constitución sin instituciones capaces de ponerla en práctica? ¿O son los poderes extraordinarios atribuidos al Ejecutivo, los que pueden compensar la falta de mediaciones institucionales? Que “el poder esté en la Constitución” podría inducir al Gobernante a confundir su ejercicio del poder con la misma Constitución.

En la última década han sido muchas las democracias, que han emprendido reformas constitucionales o bien se han dotado de una nueva Constitución. En todos los casos, europeos y latinoamericanos, ha sido bajo la presión y exigencias de los Ejecutivos, Presidentes y Gobernantes, que los procesos constitucionales han tenido lugar en función de nuevas exigencias gubernamentales, ya sea por obra de Asambleas Constituyentes o mayorías parlamentarias. En cualquier caso, estaríamos en presencia de un

ajuste constitucional, que en Ecuador tuvo ya su precedente en la Constitución de 1998, y en el cual se habría cifrado un cambio de sociedad (la “revolución ciudadana”, según el slogan análogo al de la “revolución bolivariana” venezolano).

Hay que partir del presupuesto, que estaríamos asistiendo hoy a la constatación terminal de lo que ya hace más de un siglo había pronosticado la crítica marxista de la democracia burguesa o democracia formal: “¿cómo integrar las poblaciones inferiores por su nivel eco-

* Traducción y actualización de un texto anterior (junio 2008) presentado al CETRI, Alternative Sud, Louvain-la-Neuve, con el título *Contradictions Politiques et Institutionales du Constitutionalisme* (agosto 2008).

** Investigador del CAAP

nómico y social en una nación fundada sobre el principio de la igualdad política y jurídica?... la igualdad jurídica y política no puede compensar las brutales desigualdades del orden económico ni real ni simbólicamente”¹. Hoy sabemos más bien que esa democracia tan formal y de mercado ha servido exactamente para todo lo contrario de lo que se hubiera podido esperar de ella: agravamiento de las diferencias socio-económicas y radicalización de las desigualdades socio-políticas.

Los actuales procesos por los que atraviesan las democracias en todo el mundo, y los fenómenos que de manera particular caracterizan muchas de ellas, no son ajenos al real y profundo fracaso de la democracia en la actual *sociedad de mercado*, o a las tortuosas inviabilidades de lo que se ha denominado “*democracias de mercado*”. Tales fracasos democráticos, perversiones y deslegitimación de la democracia han adoptado modalidades muy diversas según las regiones y los países. Pero algo evidente en todo el mundo, en particular en América Latina y concretamente en Ecuador, es que la democracia del *ajuste estructural*, de la *dominación neoliberal*, de la sociedad de mercado lejos de reducir las diferencias económicas ha servido para aumentar las desigualdades y violencias sociales junto con la concentración y acumulación de riqueza. A esto muy específicamente ha servido – más que el ajuste económico – el *ajuste democrático*. A este último

corresponden actualmente los nuevos *ajustes constitucionales*.

No al margen de este contexto general, sino en el centro de su problemática se inscribe la actual coyuntura constitucionalista en Ecuador, en otros países latinoamericanos e incluso europeos. Lo que en unos y otros países ha sido diferente son las orientaciones de las reformas constitucionales.

A una tendencia generalizada en todas las democracias modernas de reforzar los poderes del Ejecutivo en detrimento de los Legislativos y Judiciales (e incluso Constitucionales) se ha asociado un fortalecimiento aún mayor de los poderes Presidenciales (en las democracias no-parlamentarias). A tal reforzamiento han contribuido en muchos casos las recientes reformas constitucionales. Pero un caso particular de este fenómeno son las nuevas Constituciones – o Asambleas Constitucionales – emprendidas por los gobiernos de Chávez, Morales y Correa, cuyo objetivo – más allá de la mencionada concentración y acumulación de poderes presidenciales – es dotarse de un nuevo marco jurídico, político e institucional, que además de una reforma del Estado permita un radical reordenamiento de las políticas gubernamentales.

Esta suerte de “empoderamiento constitucional”, entendido como la forma de reforzarse y legitimarse un gobierno, sostenido por un “movimiento constitucionalista” desde la misma sociedad civil, responde en los

1 Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris, 1994: 149ss.

tres países latinoamericanos no sólo a un proyecto de gobierno, que en cierto modo subvertió casi dos décadas de políticas neoliberales, sino también a compensar un profundo déficit institucional y en particular de aquellas instituciones democráticas de la representación política. De hecho, la Asamblea Constituyente, elegida para redactar una nueva Constitución, apareció legitimando un nuevo *representativismo político*, según el cual los políticos se candidatizan y son elegidos por considerarse representativos de quienes piensan como ellos y tienen sus mismas posiciones políticas; a diferencia de la *representación política*, según la cual los representantes representaban determinadas fuerzas sociales e intereses colectivos, o al menos los de sus electores². También el mencionado constitucionalismo contradecía o atenuaría en parte los populismos nacionalistas, que se achacan a los actuales gobiernos, criticando que tal vía popular nacionalista no puede ser una solución para los países latinoamericanos, cuando las otras soluciones impuestas durante las dos últimas décadas (ajuste, privatizaciones, endeudamiento, inversión extranjera...) lejos de solucionar agravaron tales problemas. El presente estudio tratará de analizar críticamente este constitucionalismo en el particular caso ecuatoriano.

“Dificultades”, “incertidumbres” y “peligros” del reto constitucionalista

El Presidente Correa, su actual gobierno, todo el movimiento constitucionalista que surgió con su campaña electoral y se ha ido consolidando en torno a la Asamblea constituyente, junto con gran parte de la opinión pública nacional, quizás no hayan tomado plenamente conciencia de lo que implican las ambiciosas reformas constitucionales e institucionales puestas en juego. De estos riesgos y retos políticos, propios de toda gran transformación institucional, advertía ya Maquiavelo: “nada hay más difícil de tratar, ni más incierto de conseguir, ni más peligroso de manejar, que ponerse al frente para introducir nuevos órdenes institucionales”³.

La razón principal del grave desafío, que supone esta vehemente voluntad de transformación constitucional, es el excesivo poder requerido para llevarla a cabo. Tal concentración y acumulación de poder en una sola persona es absolutamente necesaria no sólo para enfrentar las “dificultades”, “incertidumbres” y “peligros” de una mutación del ordenamiento constitucional sino también porque “quienes quieren ejercer un poderío absoluto... deberán renovar todo”. No otro es el precio a pagar, cuando “nada proporciona mayor mérito político que hacer nuevas leyes e institucio-

2 Hemos tratado más ampliamente esta problemática en un artículo anterior: cfr. J. Sánchez Parga, “Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista”, en *Ecuador Debate*, n. 71, agosto 2007.

3 N. Machiavelli, *Il Principe*, c. 6, *Tutte le Opere*, Sanzoni Editore, Tirenze, 2007.

nes"⁴. Ahora bien, en un contexto democrático todo aumento, concentración y acumulación de poder no se lleva a cabo sino es a costa de las otras fuerzas sociales y de los otros poderes políticos, y sobre todo a costa del reforzamiento de los contrapoderes. Lo cual acarrea siempre mayores riesgos y peores conflictos.

De otro lado, cuanto mayor es el poder, las fuerzas e intereses investidos en las grandes transformaciones institucionales, tanto más se reforzarán las resistencias y confrontaciones a tales cambios. Esto significa, en primer lugar, no tanto ignorar y evitar los conflictos cuanto no subestimarlos; y en segundo lugar, conseguir nuevas y mayores fuerzas en los mismos cambios institucionales. En otras palabras, se necesita un excedente de poder tanto para destruir viejas instituciones y sus ordenamientos como para crear otras nuevas.

Ahora bien, la masa de normatividad constitucionalista requerida para destruir el anterior ordenamiento socio-político y económico, implementado por las fuerzas e intereses neoliberales, y para reorientar la sociedad y el Estado ecuatoriano hacia un desarrollo post-neoliberal, puede resultar tan pesada, que aplaste las ya frágiles y precarias condiciones y capacidades de institucionalidad del país. Resultado de ello sería la instalación de un enorme artefacto jurídico-constitucional, cuya superestructura se encuentre totalmente desfasada de las reales estructuras de la sociedad ecuatoriana.

Finalmente el extraordinario poder concentrado y acumulado, requerido para emprender reformas constitucionales por parte de un Ejecutivo, únicamente se justifica para llevar a cabo tales reformas e innovaciones, pero no para ejercerlo en otras actividades, para otros fines, ya sea al margen de tales instituciones o bien instrumentalizándolas; de lo contrario dicho ejercicio excesivo del poder no sólo tenderá a deslegitimarse sino que además podría volverse en contra del mismo gobernante en la forma de contra-poderes.

Aunque la sociedad ecuatoriana y sus instituciones políticas no habrían cambiado tanto en los diez últimos años, como para merecer una nueva Constitución muy diferente de la elaborada en 1998, lo que sí se ha modificado radicalmente es la instrumentalización que se hizo de aquella Constitución, y la del 2008: en ambos casos la Constitución fue utilizada para imprimir una determinada orientación al Estado, a las políticas de gobierno y a la misma sociedad. Es pues el cambio de orientación, lo que haría necesaria la nueva *instrumentalización* de la Constitución. En otras palabras, es la relación política respecto de la Constitución lo que se ha transformado. Aunque lo que de hecho está en juego es una doble versión y tratamiento políticos de lo que significa y *hace* una Constitución. Mientras que la de 1998 fue una *Constitución - balance*, que consolidaba una década de reformas y políticas neoliberales, la que se pretende actualmente se presenta como

4 "quello che vuole fare una potestà assoluta... debbe rinnovare ogni cosa" (N. Machiavelli, *Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio* I, 25, O.c.).

una *Constitución – programa*, que no sólo rectifique casi dos décadas de dominación neoliberal, sino que sobre todo imprima una nueva orientación más social o socialista a las instituciones del Estado y a las políticas gubernamentales⁵.

La actual coyuntura nos pone en presencia no sólo de dos modelos de constitucionalismo, sino sobre todo de dos concepciones del sistema político y de la misma formación de la sociedad nacional: ya que una cosa es *constituir lo ya instituido* en la sociedad y en su sistema político, y otra cosa muy diferente es poder llegar a *institucionalizar una Constitución*. Resulta entre ambicioso e ilusorio, a la vez que representa un enorme desafío, el optar en el Ecuador actual por esta última versión y tratamiento constitucionalistas, cuando el gran déficit y fracaso histórico del régimen democrático ecuatoriano ha sido la precariedad institucional tan generalizada en el ámbito político como en el social; en términos más precisos la incapacidad de institucionalizar procesos sociales y políticos.

No hay que olvidar hoy el fuerte coyunturalismo político, que influyó no sólo en la Constitución de 1978, producto de un pacto impuesto por la transición democrática, y en la Constitución de 1998, producto también del pacto no menos impuesto por una *governabilidad* tan ideológica e influida por coerciones externas y transnacionales como por los intereses económicos y fuerzas

neoliberales dominantes en ese entonces sobre la sociedad ecuatoriana. Así también la Constitución del 2008 estuvo dominada por una voluntad y promesas de cambio, por un proyecto contra-neoliberal, y ha sido en función de estas expectativas y proyectos de transformación, que se podrían legitimar todas las destrucciones institucionales producidas por la nueva Constitución.

Ahora bien, tal “transformación constitucional” sólo *a posteriori* podría justificarse, si realmente da lugar a reales cambios económicos y políticos en la sociedad ecuatoriana; pero si lo que de hecho implementa el Gobierno son políticas más reformistas que transformadoras, dicha ingeniería constitucional sólo habría servido para reforzar los poderes presidenciales y gubernamentales, y no para efectuar supuestas transformaciones. Lo que terminaría por generar profundas frustraciones políticas, llevando a un extremo todavía mayor la actual deslegitimación de la democracia. Tal ineficiente acumulación y concentración de poder, que no consigue reales transformaciones, pueden dar lugar a un síndrome político muy característico de los actuales Ejecutivos y Presidentes democráticos, cuyos poderes quedan atrapados entre el desgaste y el despilfarro.

Estos planteamientos además de explicar el actual proceso constitucionalista, las tensiones y conflictos en torno a él, permitiría desarmar ciertas críticas, que reprochan al actual consti-

5 Sobre este doble modelo de Constitución, que en realidad corresponde a un doble modelo de sistema político cfr. Guiseppe de Vergottini, art. “Constitución”, en N. Bobbio et al. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988:325.

tucionalismo de “nominalista” y “fetichista”, ya que en lugar de producir una Constitución que refleje la realidad política e institucional del país, más bien se pretende atribuir a la Constitución el poder crear un modelo de sociedad, un orden institucional y una cultura política y ciudadana, que realmente no existen. Una tal pretensión implicaría no sólo abrir una brecha entre la realidad y sus ideales, sino sobre todo invertir la causalidad política, que en lugar de actuar desde la sociedad y sus instituciones hacia la Constitución, presupone quizás demasiado ilusoriamente que es la Constitución y desde ella, que sería posible producir una nueva sociedad e institucionalidad política.

En este sentido, se ignora que la Constitución “no inventa o promueve de manera voluntarista un orden de libertad. Da una nueva forma política al orden de libertad en el que ya vive” una sociedad⁶. En otras palabras, la normatividad de la Constitución no puede ser considerada ni tratada como algo exterior a la misma sociedad y su sistema político, puesto que “la Constitución, en efecto, es la misma estructura de una comunidad política organizada, aquel orden necesario que deriva de la designación de un poder soberano y de los órganos que lo ejercen”⁷. Si por ello, “una Constitución es inmanente a una sociedad cualquiera” (según el mismo Matteucci), es preciso reconocer que es la sociedad la que hace la Constitución y no la Constitución que hace la sociedad.

Formulado en otros términos, lo que en la actual coyuntura parece contraponerse es, de un lado, un *voluntarismo constitucionalista*, promotor de importantes transformaciones políticas, y de otro lado, una *realidad institucional*, que limitaría y hasta frenaría tales cambios. Ante situación tan paradójica el proyecto constitucionalista, que en lugar de superabundar o agotarse en grandes declaraciones y enunciados de principios, debería centrarse en reformas institucionales, de tal manera que éstas pudieran operar como mediaciones efectivas de los posibles cambios constitucionales. Aunque puede ocurrir también algo políticamente más equivocado y contraproducente: que los ideales e idearios constitucionales, sus fines y objetivos, lejos de servirse de las instituciones democráticas como medios para alcanzar aquellos, las transgredan y perviertan con la finalidad de lograr los objetivos constitucionales. No otra sería la *paradoja institucional del neoconstitucionalismo*: subordinar y sacrificar las instituciones democráticas a unos ideales constitucionales, que supuestamente sólo podrían ser alcanzados por el ejercicio del gobierno y las políticas gubernamentales del Ejecutivo.

Cuando las leyes son demasiado distantes de las prácticas y conductas reales de la sociedad, aquellas se vuelven incapaces de regular éstas; las leyes por consiguiente deberían traducir de alguna manera las costumbres de una sociedad dada, so pena de una total inefica-

6 Javier Pérez – Díaz, *Sueños y razón de América Latina*, Taurus, Madrid, 2005.

7 Cfr. Nicola Matteucci, art. “Constitucionalismo”, en Norberto Bobbio et al. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988:349.

cia o de favorecer una desobediencia generalizada y constantes transgresiones; es decir un incivismo generalizado. Sin embargo, bien se podría objetar que las leyes no son necesarias en una sociedad, donde ya las costumbres son eficaces, y que por consiguiente las leyes sólo tienen por objeto normar e imponer constreñimientos, allí donde los hábitos y las costumbres de una sociedad son insuficientes e ineficientes para ordenarlas. Ambas posiciones lejos de excluirse se complementarían, pudiendo indicar los dos umbrales, en cuyo interior unas leyes y una constitución tienen condiciones de posibilidad para ser efectivas y subsidiarias. En cualquier caso, el problema que la actual Constitución plantea residiría en la ausencia de reales mediaciones institucionales entre las normas y directrices constitucionales y los distintos ámbitos de la realidad social y política. Sin tales mediaciones institucionales no es posible lograr un equilibrio entre la *legalidad constituyente* y la *normatividad constituida*.

Contradicciones institucionales del constitucionalismo

Retomamos el planteamiento anterior: formulado en términos simples, una Constitución tiene, en su sentido propio, un objetivo fundamental: *constituir los procesos instituidos* en la sociedad y su sistema político, garantizando su validez, impidiendo cualquier transgresión y sobre todo sentando las bases para ulteriores desarrollos institucionales, ya que define las reglas del juego de todas las fuerzas y acciones socio-políticas. Más difícil y aleatorio es el objetivo

de *instituir lo constituido* por una Asamblea Constituyente en un texto constitucional; no sólo debido a la distancia retórica interpelativa que adquieren sus contenidos (sobrecargados de *deber-ser*) y las reales condiciones de su institucionalización, sino también porque una tal Constitución habrá de elaborarse sobre un proceso de desinstitucionalización. ¿Cómo, por consiguiente, establecer un nuevo ordenamiento constitucional sobre un viejo desorden institucional?

Este problema se encontraría agravado por un clima ideológico tan dominante como generalizado, en el que los intereses, necesidades y reivindicaciones se transforman fácilmente en derechos y son reivindicados como tales; como si dicha transformación en derechos fuera ya una garantía para la satisfacción de tales necesidades y reivindicaciones. El actual *movimiento constitucionalista* en parte se inscribe en dicho clima ideológico e interpelativo, y en parte prolonga su dinámica: transformar en derechos constitucionales todos aquellos intereses y necesidades, expectativas y reivindicaciones, que las institucionales sociales y políticas han sido incapaces de satisfacer y cumplir.

De ahí que instituir lo establecido por una Constitución sólo estaría garantizado en una sociedad y sistema político con una gran capacidad de institucionalizar sus propios procesos socio-políticos. Lo que desgraciadamente no es el caso ecuatoriano.

Al invertir la causalidad entre Constitución y sociedad e instituciones políticas, no sólo incurre en una suerte de fetichismo constitucionalista, según el cual los enunciados de la Constitu-

ción tendrían ya por sí mismos efectos en la sociedad y en sus actores, sino que sobre todo dispensaría a la misma sociedad, sus actores sociales y políticos, a las instituciones, organismos del Estado y sus gobernantes la tarea de emprender y llevar a cabo esa idea o proyecto de país que llegue a forjarse en una Constitución. Según esto, la hipertrofia constitucionalista responde en el fondo a una atrofia de las instituciones sociales y políticas, cuya incapacidad para producir los cambios se pretendería compensar y encubrir con una supuesta eficacia y retórica constitucionalistas, con poderes más interrelativos que efectivos. Formulados en términos opuestos y aún más radicales ¿en qué medida la hipertrofia constitucionalista no agrava en mayor grado la atrofia de las instituciones?

Tal sería el peor error de un constitucionalismo, que “supone una confianza excesiva en los textos constitucionales para renovar la sociedad, superar sus contradicciones, impulsar el progreso y resolver todos sus problemas”⁸. El excesivo constitucionalismo, o la necesidad de incorporar a una Constitución no sólo demasiada carga legislativa sino también la mejor imagen que una sociedad quiere de sí misma pretendería compensar o en parte sustituir el déficit de institucionalidad política, y sobre todo un creciente defecto de Estado.

Junto con una artificial y excesiva institucionalización de la política, el fetichismo constitucionalista puede acarrear una mayor atrofia institucional, la cual llegue a resultar tan nefasta para un gobierno democrático como para la misma vida política, ya que “un exceso de institucionalización de la política puede llegar a ser para la vida democrática tan contraproducente como la ausencia de instituciones sólidas”⁹.

Tras toda estrategia tendiente a reunir poder legislativo y poder constitucional, de suplantarlo por éste, y del Ejecutivo de reunir poder gobernante y poder estatal, poderes políticos y poderes administrativo-decisionales, hay que entender un denodado intento por volver a juntar lo que tanto la dominación económica del mercado como los gobiernos e ideologías neoliberales habían separado y distanciado cada vez más: el poder y la política¹⁰.

Esta paradoja resulta tanto más contradictoria en la medida que los efectos de una Constitución dependen sobre todo de las instituciones sociales y políticas de la sociedad, y más aún de manera muy particular de un Estado eficiente, tanto en la consolidación de sus instituciones como en sus funcionamiento. Así se resalta de nuevo la misma paradoja: ¿cómo una Constitución podrá institucionalizar sus contenidos y objetivos, propuestas y proyectos

8 Javier del Rey Morató, “Cultura política y Constituciones en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, n. 210, julio – agosto, 2007:9.

9 Fernando Mires, “Estado y política. La lucha por la democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n. 210, julio-agosto, 2007: 146.

10 Siempre se podrá objetar que el poder está en todo lugar, local o capilarmente, en forma de fuerzas o de flujos, y que todo es política, pero en términos operativos no se pueden ignorar las diferencias institucionales de sus respectivos funcionamientos

constitucionales en una sociedad y en un sistema político ellos mismos tan incapaces para institucionalizar procesos y procedimientos?

Se ha instaurado una ecuación muy difícil de resolver: por muy grandes que sean los poderes atribuidos a la Constitución, éstos no garantizan ni un Estado eficiente ni un Gobierno eficaz, sobre todo cuando el Ejecutivo acumula tantos poderes decisionales y de intervención en tantos ámbitos de la realidad socio-política, que incluso lleve a paralizar o atrofiar las facultades institucionales del Estado. En realidad ocurre todo lo contrario: una Constitución no tiene en sí misma poder alguno, lo que supondría una suerte de fetichismo constitucional; su poder reside en la capacidad y eficiencia de las instituciones democráticas, para implementar los contenidos constitucionales, no en las políticas gubernamentales. Atribuir a gobiernos y gobernantes la puesta en práctica de la Constitución en detrimento de las instituciones, hace que Ejecutivos y Presidentes queden atrapados por un *síndrome gesticulatorio*, muy asociado al activismo, al presencialismo mediático y decisionismo gubernamental, que de ninguna manera es sinónimo de real efectividad¹¹. Este mismo fenómeno puede ocurrir en el caso de las reformas e innovaciones, cuando falta una equilibrada correspondencia entre todo lo que se quiere y lo que se puede renovar; y más aún cuando pueden ser más efectivos aquellos cambios, que se

realizan sin aparentes innovaciones. Aun cuando esto implique abdicar de los réditos políticos, que procuran las apariencias de los grandes cambios.

De otro lado, el Constitucionalismo respondería además a un defecto de legitimidad gubernamental, y de correspondencia entre la democracia gobernante y la democracia gobernada; de tal manera que la Constitución en lugar de ser el *marco jurídico* del ejercicio, del gobierno y de la relación entre gobernantes y gobernados, se convierte en un *instrumento de mediación* del gobierno y de la relación entre ambos; instrumento tanto de la *gubernamentalidad* del gobernante como de la *governabilidad* de los gobernados. Lo cual implicaría una constitucionalización y judicialización de la misma política. Formulado en términos muy simples, si por una parte no se puede gobernar con la Constitución en la mano, por otra parte tampoco se puede caer en la tentación de justificar constitucionalmente todas las políticas gubernamentales y hasta programas de gobierno. De esto resulta, como se ha demostrado en las décadas neoliberales, que sus políticas nunca contaron con la suficiente legitimidad.

Ahora bien, lo que en la actualidad justificaría la instrumentalización gobernante de una nueva Constitución, es que ya la Constitución anterior, que se pretende abrogar o reformar, había sido muy instrumentalizada por los gobiernos y fuerzas políticas precedentes. Según esto, la única manera de salir de

11 Para demostrar que el fenómeno rebasa el espacio político latinoamericano, basta referirse al Presidente Sarkozy como excelente ejemplo del *síndrome gesticulatorio*: un Presidente que gobierna en detrimento del Jefe de gobierno.

esta espiral (o vaivén) constitucionalista, consistiría en redefinir un modelo de *Constitución - marco* y no seguir reproduciendo un modelo de *Constitución - instrumento* de gobierno, y que puede resultar tan efímera como la correlación de fuerzas que contribuyeron a su gestación.

Por consiguiente, el objetado “fetichismo constitucionalista” o “nominalismo constitucionalista” (Rey Morató), según el cual los hechos existirían por el simple hecho de enunciarlos en la Constitución, no sería ajeno a un doble modelo de posible constitucionalismo, ni a la tensión y conflicto internos a toda Constitución entre su versión de principios formales y de principios materiales: entre el tipo de normatividad que va de la sociedad y del sistema político hacia la Constitución, para expresarse en ella, y la normatividad sostenida y movilizada por fuerzas sociales y poderes gubernamentales, que va de la Constitución hacia la sociedad y su ordenamiento político.

En el primer caso, de acuerdo a la versión más jurídica (material), la Constitución constituye “aquellos *principios que están a la base del sistema normativo* de todo ordenamiento político. En tal sentido la Constitución no es más que la *norma de la norma*, la cual enmarca toda producción de leyes y normas generales, y sobre todo presupone como ya constituido el ordenamiento socio-político sobre el cual se basa. En el segundo caso, la *Constitución - programa* “expresa de manera particularmente explícita un sistema orgánico de directivas a aplicar en breve, medio o largo plazo” (Matteucci, 1988: 325). Lo que en definitiva decide

la legitimidad y eficacia de una Constitución es la relación de los gobernantes y sus gobiernos respecto de ella; pero relación necesariamente mediada por las instituciones democráticas.

Es evidente que una Constitución excesivamente idearia y doctrinal resultará muy poco *normativa y programática*, con una peligrosa consecuencia política: en razón de los elevados principios e idearios constitucionales podrá transgredirse cualquier procedimiento institucional. El otro riesgo que corre una Constitución excesivamente declaratoria, sin las correspondientes *mediaciones institucionales* en el sistema político, será la necesidad de recurrir a las *mediaciones legislativas*, como si éstas pudieran sustituir aquellas o compensar el déficit de institucionalidad.

Dadas estas dos tendencias constitucionales más o menos predominantes cada una de ellas en todo proyecto de Constitución, de acuerdo a la historia y coyuntura políticas de cada sociedad, sería necesaria “la búsqueda de conciliación entre el sistema tendencial *estático* de sus normas originarias y las orientaciones impresas por las direcciones políticas, que los órganos constitucionales formulan bajo el empuje *dinámico* de las fuerzas sociales” (ibid.). Es evidente que una hipertrofia de las dinámicas atribuidas a una Constitución además de irreales y utópicas pueden ser capitalizadas y utilizadas en beneficio de un autoritarismo político, más o menos justificado para explotar o llevar a cabo las potencialidades depositadas en la Constitución, legitimando así un ejercicio excesivo del poder gobernante. Como si los ambiciosos objetivos cifrados en la Constitución sirvieran de

soporte a una también ambiciosa política gubernamental.

De otro lado el *constitucionalismo* en cuanto instrumento de gobierno contribuye a debilitar y deslegitimar el principal y más importante instrumento gubernamental: el mismo Estado. Y en este preciso sentido, al abolir las mediaciones institucionales y estatales, el mismo *constitucionalismo* responde a una aparente paradoja, que sin embargo se encuentra muy generalizada en la opinión pública latinoamericana: las preferencias por un *autoritarismo democrático* o por *democracias autoritarias*, que de alguna manera en parte legitiman la democracia y en parte se opongan o resistan a las dominaciones neoliberales, que se han ejercido a través de los mismos regímenes democráticos durante las dos últimas décadas¹².

Una de las formas que puede adoptar el autoritarismo democrático producto de las nuevas *reformas constitucionales* es la concentración y acumulación de poderes en el Presidente con detrimento de los otros poderes del Estado. Más aún, el reforzamiento de los poderes del Ejecutivo y en particular de los personales poderes presidenciales contribuye a una mayor fragilización de las instituciones. Hay que reconocer, sin embargo, que lejos de tratarse de un fenómeno excepcional (exclusivamente latinoamericano), responde más bien a un proceso generalizado en todas las

democracias actuales, incluso las más liberales (EEUU y GB) y republicanas (Francia). Tal autoritarismo democrático y presidencialista no sería más que la manifestación política con la que, en unos casos se expresan las fuerzas de los mercados y los poderes económicos, y en otros casos las resistencias a dichas fuerzas y poderes de la dominación capitalista y neoliberal. ¿Dónde está la diferencia? Mientras que en los gobiernos y Ejecutivos neoliberales la concentración y acumulación de poder se ejercen en contra de los principios democráticos y de las mismas instituciones públicas del Estado en beneficio de los intereses y fuerzas del mercado y del gran capital, por el contrario aquellos gobiernos y Ejecutivos que pretenden resistir a la dominación capitalista, necesitan así mismo una excesiva concentración y acumulación de poder, no sólo para resistir a los organismos nacionales e internacionales del capital y del mercado, sino también para llevar a cabo políticas públicas, más sociales y redistributivas.

Lo que ha ocurrido de manera generalizada en las democracias actuales, es que el constitucionalismo fundamentado en el principio de la separación de poderes y división de los órganos y funciones del Estado se ha convertido en un serio impedimento para el ejercicio político del gobierno (cualquier que sea su perfil ideológico), ya que en parte le

12 Desde hace una década en América Latina la insatisfacción por la democracia no ha cesado de aumentar; en Ecuador la satisfacción por la democracia había descendido ya entre 1996 y 2003 del 34% al 23%. Cfr. CLACSO, *Latinbarómetro 2003. Informe Resumen. La Democracia y la Economía*, www.latinbarometro.org Octubre 2003. Para un desarrollo más amplio de este tema cfr. J. Sánchez Parga, "¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático", en *Ecuador Debate*, n. 62, agosto, 2004.

resta poder frente a las otras fuerzas y poderes económicos, sobre todo frente a los organismos internacionales, y en parte tiende a frenar decisiones y actuaciones gubernamentales cada vez más urgidas y apremiadas por las nuevas temporalidades de la globalización y las aceleraciones de la economía y la informática. Por eso, si el más fundamental principio constitucional ha sido siempre la limitación del gobierno por el derecho, nada más obvio y comprensible (no necesariamente justificable), que el neo-constitucionalismo pretenda más bien someter a los proyectos gubernamentales el mismo marco jurídico de la Constitución. Lo cual explica también que el nuevo autoritarismo democrático trate de investirse y legitimarse constitucionalmente.

Y esto mismo también da cuenta de ciertos abusos o manipulaciones constitucionales, cuando se extrapolan ciertos principios: por ejemplo, que el poder constituyente sea superior al poder legislativo, pues enmarca las competencias jurídicas de este, no justifica que aquel pueda ejercerse sobre éste. La razón es obvia: mientras que la *división* de poderes hace que las funciones de estos se complementen y puedan supereditarse entre sí de manera recíproca, la *separación* de poderes impide que ninguno pueda ejercerse sobre los otros o en detrimento de los específicos poderes respectivos. Sin embargo, hoy ya no

se puede plantear este género de conflicto político como una “pugna de poderes”, pues lo que está en disputa es una pugna de fuerzas e intereses económicos, que se proyectan en el escenario político¹³.

Según esto las actuales “pugnas de poderes”, con la diversa morfología que pueden adoptar, son el efecto de otras fuerzas e intereses particularmente económicos, que se ejercen sobre los organismos del Estado, los dividen y confrontan entre sí. Hay que tener en cuenta, que la dominación e influencia neoliberales y de los sectores económicos dominantes, nacionales e internacionales, tienden a ejercerse de manera muy efectiva no tanto a través de uno u otro de los poderes del Estado, sino precisamente en su separación, y en las divisiones y pugnas entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. O considerado desde otra perspectiva: es a través de la debilidad de los poderes democráticos, que mejor se ha impuesto la dominación neoliberal y las fuerzas del mercado¹⁴.

Cuando desde hace una década ya más del 52% de la opinión pública latinoamericana y en mayor porcentaje la ecuatoriana, prefería cada vez más gobiernos no democráticos pero que “resuelvan los problemas económicos”, es preciso deducir de esto dos conclusiones: que la democracia *realmente existente* sólo beneficiaría a un porcentaje cada vez menor de la población, y

13 Cfr. J. Sánchez Parga, *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, CONUEP / Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1996.

14 En este sentido el caso boliviano es muy ilustrativo. Cfr. Jorge Komadina & Céline Geffroy, *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, Universidad Mayor de San Simón, La Paz, 2007.

que de los gobiernos autoritarios o “no-democráticos” como de su resolución de los problemas económicos se esperaba una reducción de las diferencias económicas y las desigualdades sociales. ¿Será esto posible? ¿Qué garantiza tal cambio?

En este contexto, las fuerzas sociales y políticas, integrantes del *movimiento o movilización constitucionalista*, que no sólo dominaron mayoritariamente la Asamblea Constituyente sino que además representan la plataforma del actual gobierno y de sus futuras políticas gubernamentales, dichas fuerzas socio-políticas no se limitaron a pactar un texto constitucional, cuando fácilmente pudieron imponer uno propio. Las consecuencias son obvias: sin un tal “compromiso constituyente, inevitable si no se quiere arriesgar una imposición unilateral y autoritaria de una constitución partidista” (de Vergottini, o.c., pg. 327s), tampoco se logrará un dispositivo institucional, una organización del Estado y del sistema político, capaces de garantizar a actuaciones y realizaciones sostenibles en el futuro, y que justo por su origen comprometido tengan un carácter polivalente, el cual se preste a interpretaciones potencialmente diversas o divergentes de las normativas formales de la Constitución.

Como la correlación de fuerzas en la Asamblea constituyente fue tan ventajosa para elaborar una Constitución totalmente progubernamental, mayor fue el riesgo y la tentación de reproducir en la nueva Constitución una dictadura de la mayoría, que tan rara había sido regulando la acción parlamentaria del Congreso. Y en este sentido siempre

cabe sospechar cuanto se quiere conseguir por vía constitucional, lo que nunca se lograría por la vía parlamentaria. Como la propuesta de Constitución fue muy impuesta por las fuerzas dominantes en la Asamblea y lo menos consentida y pactada posible por todas ellas, el resultado fue un mínimo de legitimidad no tanto por falta de una minoría sino por defectos de deliberaciones y consensos producto de la diversidad. Esto impedirá en el futuro disminuir la distancia entre lo que se quiere y lo que se puede obtener con la Constitución. Puesto que las más tenaces limitaciones a las propuestas constitucionales en la actual coyuntura no proceden tanto de las fuerzas opositoras sino de las reales condiciones para su efectiva aplicación.

La política de cambio dictada por la nueva Constitución se halla atravesada por fuerzas que pretenden *modificar* las reglas de la acción democrática, pero que a la vez se encuentran sujetas al imperativo de *aplicar* dichas reglas del régimen democrático. Lo cual no deja de provocar una cierta tensión política y un problema de legitimidad. Ahora bien, tanto al nivel mundial como a escala nacional, los gobiernos que intentan cambiar las reglas de los procedimientos democráticos enfrentan el *meta-poder* de la economía, del capital y del mercado, que no se ejerce ni por procedimientos democráticos ni a través de instituciones democráticas, pero sí condicionando y hasta determinando su ejercicio. A diferencia del poder político, gubernamental y estatal, “el poder del neoliberalismo reposa sobre una desigualdad radical en la medida que unos pueden infringir las reglas, mien-

tras que otros no tienen el derecho para ello. La modificación de las reglas es y sigue siendo el privilegio revolucionario del capital. Todos los otros están condenados a la observancia de las reglas¹⁵. Por consiguiente, cualquier modificación de las reglas de la acción política y democrática por parte de las fuerzas gobernantes aparece como una transgresión en contra de aquellas reglas e instituciones socio-políticas establecidas por la sociedad de mercado. “El poder efectivo de los Estados se encuentra paralizado por la situación de bloqueo, en la que han sido puestos por efecto del neoliberalismo”; por efecto de lo que Beck llama la “*neoliberalización del Estado*”¹⁶.

Finalmente la actual coyuntura constitucionalista, lejos de ser producto de un concertado acuerdo nacional de todas las fuerzas sociales y políticas, ha sido más bien resultado no sólo de la derrota de la clase política sino también de una profunda crispación y enfrentamiento entre poderes legislativos y poderes ejecutivos. ¿Cómo, entonces, la inminente *aplicación constitucional* logrará tratar este fondo de crispación y de conflictividad de origen, para que no repercuta en sus resultados? Aunque el mayor reto y peor dificultad del Ejecutivo para gobernar de acuerdo a la nueva Constitución quizás no procedan tanto de las fuerzas de la oposición

cuanto de las distancias entre los idearios y postulados constitucionales, las mediaciones institucionales y las urgencias gubernamentales de la *real politik* y más aún de la *economía real*. En cualquier caso, la actual coyuntura constitucionalista abre un abanico de posibilidades y alternativas, ninguna de las cuales son por sí mismas “buenas” o “malas”, y ni siquiera una combinación de ellas. El reto del Gobernante y de su gobierno consistirá en hacer lo mejor posible las opciones que emprenda, ya que sólo por sus resultados y consecuencias se podrá juzgar políticamente para qué valía una nueva Constitución más allá de su reforzamiento de los poderes Presidenciales.

El Constitucionalismo y el optimum de poder gobernante

Los extraordinarios poderes atribuidos al Presidente por la nueva Constitución podrían justificarse por una situación muy cuestionable: en ausencia de instituciones políticas y sociales capaces de garantizar y mediatizar la aplicación de las normativas constitucionales, serían los poderes presidenciales los encargados de asumir y desempeñar su puesta en práctica. En otras palabras, llevar a la práctica la nueva Constitución supone un extraordinario poder del Ejecutivo con el consiguiente debi-

15 Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Flammarion, Paris, 2003:31. Mientras que el poder político está siempre sujeto a su legitimación el meta-poder del capital no necesita esa misma legitimación.

16 Cfr. Ulrich Beck, 2003:180; 235. La *neoliberalización del Estado* consiste en organizar los aparatos estatales y su funcionamiento de acuerdo a los principios y orientaciones de las instituciones transnacionales de la economía capitalista global: cfr. Beck, p. 307.

litamiento de las instituciones democráticas.

Siempre resultará difícil estimar el *optimun* (y más aún el *quantum*) de poder para garantizar un buen gobierno, cuando la calidad de un gobierno democrático se mide por su estabilidad y duración, sobre todo en un régimen democrático, y también porque dependerá mucho de los gobernantes o tipo de gobierno y de las circunstancias políticas, para establecer cuáles son los umbrales de poder, dentro de los cuales un gobierno podrá ejercerse en las mejores condiciones. Es importante precisar que la estabilidad y duración son criterios de calidad *sólo* de gobiernos democráticos, regidos por los principios de su reproducción electoral e institucional, pero no de gobiernos dictatoriales o autoritarios, que se reproducen forzando o alterando (incluso constitucionalmente) los principios de alternancia. Las actuales *democracias postdemocráticas*, o democracias sin institucionalidad democrática, no impiden los cambios y alternancias posible de gobierno, pero tienden a eliminar las condiciones para que tales cambios y alternancias puedan tener lugar.

Hay que tener en cuenta, que si de un lado no es fácil gobernar bien, cuando falta el poder *requerido*, y sus fuerzas disponibles no alcanzan el umbral mínimo, por otro lado se volverá extremadamente peligroso que un gobierno disponga de un poder excesivo, que rebasa el umbral de poder *suficiente*. Es necesario reconocer, sin embargo, que en todo sistema democrático las mismas instituciones políticas son las encargadas de dotar y regular el *quantum* de poder mínimo exigido, para que la

sociedad sea gobernable y el límite máximo de poder disponible para que el gobierno no se vuelva dictatorial o despótico. Una Constitución que no contemple estos umbrales del poder gobernante o bien debilita la democracia o bien la vuelve despótica.

Se trata de dos cuestiones casi de manual político. En primer lugar, saber siempre qué se puede ganar políticamente con una derrota, y qué se puede perder políticamente con una victoria; ya que en política nunca las victorias y las derrotas son completas y definitivas; lo cual significa, a su vez, conocer todo lo que se puede aprovechar de toda derrota y calcular las pérdidas de una victoria. En segundo lugar, es necesario considerar que cuanto mayor es el poder acumulado y disponible, más difícil es gobernar dicho poder, siendo muchas veces el excesivo poder, el que se vuelve contra el mismo gobierno y lo des gobierna (o “enloquece” al gobernante, como dice Maquiavelo).

Nunca el ejercicio del poder ha sido sinónimo de buen gobierno. Y no cabe duda que los actuales regímenes instalados en América Latina en su reacción contra-neoliberal y movidos por una fuerte y urgente voluntad de cambios sociales, corren el serio riesgo de confundir el hecho de gobernar con el de ejercer el poder. Si bien la democracia es el régimen político, donde el gobierno está más despojado de dominación, no hay que excluir en las democracias actuales, lo que ya Tocqueville había intuido y pronosticado en la “democracia americana”: un ejercicio de dominación extremadamente eficaz a través de las mismas instituciones democráticas.

La Constitución de 1998 reforzó los poderes presidenciales y del Ejecutivo a costa de un debilitamiento y deslegitimación de los poderes legislativos del Congreso, todo ello en razón de una mayor *gobernabilidad*. Las consecuencias no pudieron ser más catastróficas para los mismos Ejecutivos con un costo institucional en apariencia muy paradójico: el derrocamiento y caída de los Presidentes sucesivos, los cuales no sólo fueron *derrocados* por las movilizaciones sociales en protesta contra ellos, sino también *cayeron* por su propio peso, ya que las mismas instituciones democráticas fueron incapaces de protegerlos y sostenerlos en situaciones de crisis.

De acuerdo a un principio fundamental republicano y democrático (que además se remonta a la antigua Roma), el poder constitucional, como todo poder absoluto, precisamente porque goza de facultades extraordinarias, se encuentra sujeto a estrictas limitaciones: a) su ejercicio en las tareas específicas para las que fue constituido; b) plazos determinados en parte condicionados al cumplimiento de dichas tareas, y no más allá de ellas; c) prohibición de legislar, puesto que las leyes sólo pueden ser competencia de poderes *ordinarios*, y nunca producto de poderes extraordinarios; d) prohibición de acceso directo e indirecto al erario o dinero público. La transgresión de cualquiera de estas limitaciones fundamentales podría comprometer la futura legalidad y legitimidad de los organismos de poder y los gobiernos.

Bibliografía

- BECK, Ulrich
 2003 *Pouvoir et contre-pouvoir a l'ere de la mondialisation*, Flammarion, Paris.
- CLACSO
 2003 *Latinbarómetro 2003. Informe Resumen. La Democracia y la Economía*, www.latinbarometro.org. Octubre.
- KOMADINA, J. & GEFROY, Céline
 2007 *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.
- MACHIAVELLI, N.
 1992 *Il Principe. Tutte le Opere*, Sanzoni Editore, Firenze.
- MATTEUCCI, N.
 1998 art. "Constitucionalismo", en N. Bobbio et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- MIRES, Fernando
 2007 "Estado y política. La Lucha por la democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n. 210, julio-agosto.
- PEREZ-DIAZ, Javier
 2005 *Sueños y razón de América Latina*, Taurus, Madrid.
- REY MORATO, Javier del
 2007 "Cultura política y Constituciones en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n.210, julio-agosto.
- SANCHEZ PARGA, J.
 1996 *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, CONUEP / PUCE, Quito.
 —. (2004), "¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático", en *Ecuador Debate*, n. 62, agosto.
 —. (2007), "Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista", *Ecuador Debate*, n. 71, agosto.
- SCHNAPPER, Dominique
 1994 *La communauté de citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris.
- VERGOTTINI, Giuseppe
 1988 art. "Constitución", en N. Bobbio et al. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.

Cambiar la letra, cambiar el mundo*

Roberto Gargarella

Las reformas constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador son una reacción al neoliberalismo de los años noventa. Introducen derechos sociales y otros elementos positivos, pero tienden a reforzar el presidencialismo

En el último año, Ecuador, Bolivia y Venezuela han hecho intentos significativos por modificar sus respectivas Constituciones. De alguna manera, estos tres países han inaugurado una nueva oleada de reformas en Latinoamérica, que se suma a dos oleadas anteriores que tuvieron lugar durante el siglo XX. La primera de ellas se produjo hacia finales de los años 40, y se dirigió fundamentalmente a incorporar los derechos sociales que habían sido dejados de lado por las viejas Constituciones. La segunda oleada se dio entre mediados de los años 80 y 90, y tuvo múltiples finalidades, incluyendo la de expandir los compromisos sociales ya asumidos; ampliar las oportunidades para la participación política, y, tímidamente, la de moderar el carácter hiperpresidencialista de los sistemas de gobierno predominantes en la región. Frente a ellas, estas nuevas Constituciones acentúan muchos de los rasgos

propios de las reformas del siglo XX, desafiando los aspectos más liberales (entendiendo por “aspectos liberales” aquellos más “favorables al libre mercado”) de las anteriores. De un modo radical, los nuevos proyectos constitucionales vienen a acompañar -con una retórica cercana, o más propia del socialismo- a un movimiento regional de reacción frente a las políticas neoliberales dominantes durante los años 90.

En su favor, habrá que decir que las recientes reformas desafían la tradicional idea conforme a la cual la suerte de los países latinoamericanos se vinculaba con cuestiones sociales, económicas, políticas, culturales, pero nunca con temas institucionales. El nuevo supuesto hoy vigente no requiere, de todos modos, caer en la ilusión de pensar que cambiando la Constitución se acaba con la pobreza o la inestabilidad política. De lo que se trata es de reconocer -como este nuevo movimiento

* Profesor de Teoría Constitucional y Filosofía Política y autor de *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, publicado por Siglo XXI en España.

constitucional lo hace- que los textos constitucionales importan, porque pueden -entre otras tareas- facilitar la salida de una crisis, o retrasar el ingreso a ella.

Por lo demás, estas nuevas Constituciones tienen la virtud de insistir muy especialmente en la integración social de los grupos sociales más desaventajados, reconociendo que la sistemática exclusión de ciertos grupos afecta directamente la validez del derecho. Las reformas son extraordinariamente ambiciosas a este respecto, lo cual se advierte fácilmente prestando atención a las detalladas listas de derechos que enuncian, y que hoy incluyen, por caso, los de las naciones y pueblos indígenas originarios, los de los niños y ancianos, los de los discapacitados, los de las personas privadas de libertad, etcétera. Por supuesto, podrá decirse que muchos congresistas han promovido estas reformas demagógica e irresponsablemente. Parece cierto, por lo demás, que estas interminables enumeraciones tornan a las nuevas Constituciones engorrosas y difíciles de leer. Es claro, asimismo, que la dificultosa realización de estos enunciados amenaza con socavar la propia autoridad de toda la empresa en juego. Sin embargo, moderaría en parte tales obvias críticas mencionando al menos un punto. Constituciones elegantes, austeras, casi monacales como la de los Estados Unidos -que no enuncian, siquiera, modestos derechos sociales- son en parte responsables de la violación de los derechos socioeconómicos de una parte importante de la sociedad norteamericana. La ausencia de cláusulas sociales ha sido usada muy frecuentemente por jueces y doctrinarios (en Estados Unidos, pero también en

Latinoamérica) como razón suficiente para resistir la implementación de derechos sociales compatibles con la Constitución, requeridos por la población, y respaldados por la Legislatura.

El nuevo constitucionalismo regional, por lo demás, demuestra una valoración de las reformas procesales como condición para avanzar en la protección de los derechos individuales y grupales (por ejemplo, a través del reconocimiento de los intereses difusos, colectivos), y favorecer un más amplio acceso social a la justicia (multiplicando los recursos procedimentales para acceder a los tribunales; debilitando los formalismos requeridos para presentarlos; y mostrando apertura ante las nuevas demandas multiculturales sobre la justicia). Se trata de un esfuerzo no despreciable por transformar una justicia de clase en otra más permeable a las demandas ciudadanas.

Las nuevas reformas implican, asimismo, una clara defensa de la preservación del medio ambiente y de los extraordinarios recursos naturales con que cuenta la región. Unánimemente, ellas consideran a tales recursos como bienes a proteger por y para las presentes y futuras generaciones. Preocupaciones como éstas resultan importantes en tanto demuestran atención a lo que podríamos llamar las bases materiales del constitucionalismo. Sin embargo, como era de esperar, estas nuevas cláusulas han contribuido a detonar latentes tensiones interregionales.

Por supuesto, lo dicho no pretende negar ninguno de los obvios problemas que plantean estas Constituciones. En primer lugar, y como cuestión de técnica constitucional, conviene reflexionar

sobre el valor del modelo de constitucionalismo detallado y minucioso por el que se ha optado. Por citar sólo un dato importante: la Constitución de Estados Unidos cuenta con sólo 7 artículos (a los que se agregaron 27 enmiendas), mientras que las nuevas Constituciones latinoamericanas tienden a superar los 400 artículos, lo que parece -cuanto menos- exagerado o innecesario. Una pregunta que surge es si la parquedad constitucional combatida era realmente incompatible con un constitucionalismo progresista y de avanzada. La respuesta, según entiendo, es negativa.

En segundo lugar, y ya adentrándonos en el contenido de estos nuevos textos, emergen inmediatas dudas sobre el sistema (híper) presidencialista que ellos afirman. Es cierto que, en ocasiones, las reformas crean nuevos mecanismos de control sobre el Ejecutivo (por ejemplo, el Congreso puede destituir al Presidente, en Ecuador, como el Presidente disolver al Congreso). Sin embargo, nadie puede dudar de que un motor de estas nuevas reformas ha sido la cláusula de la reelección presidencial, lo cual afecta el valor general de estas iniciativas: no es bueno que ninguna política pública se afirme en el propio interés de quien la promueve, por más habitual que ello resulte. Además, corresponde preguntarse si es compatible la exacerbada invocación que se hace a la participación política, con su insistencia en el valor del presidencialismo. Mi intuición es que no: los defensores de la participación política debieran combatir el (híper) presidencialismo, en lugar de preservarlo o reforzarlo, ya que la afirmación del mismo se encuentra en

abierta tensión con el ideal de una comunidad que se gobierna a sí misma. La persistencia de este presupuesto (la compatibilidad entre el presidencialismo fuerte y una participación popular significativa) constituye, en mi opinión, el principal error del nuevo constitucionalismo regional.

Dado el notorio énfasis que estas nuevas Constituciones ponen en el valor de la participación popular, convendría agregar a lo anterior algunas preguntas. En primer lugar, ¿cómo es posible transformar tales oportunidades e invitaciones a la participación colectiva, en prácticas efectivas? ¿Qué particulares incentivos debieran proveerse, a tales efectos? ¿Cómo fomentar la virtud cívica que la participación política requiere? Y más todavía: ¿qué nuevos foros necesitan las energías cívicas que hoy encallan en instituciones preparadas para disolverlas? ¿Y cómo asegurar que la participación proclamada vaya de la mano de procedimientos de deliberación, transparencia y distribución de la información? ¿Cómo evitar, finalmente, el doble riesgo que aquí se enfrenta, es decir, el de la participación sin deliberación -que abre lugar a la manipulación política- y el de la deliberación sin participación -que crea la amenaza de un gobierno de élites-?

Los interrogantes que abren estas nuevas Constituciones son numerosos, pero en todo caso conviene no acercarse a las mismas con un habitual simplismo. Es cierto que estas reformas insisten en algunos caminos ya probados e infructuosos, pero también lo es que ellas son el trabajoso producto de luchas y aprendizajes de siglos.

Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008

Jorge G. León Trujillo

La Constitución de 2008 establece un conjunto de disposiciones que plantean la descentralización del Estado en el marco de nuevas relaciones entre el gobierno central y los entes seccionales. Si bien se precisan las competencias del gobierno central, una visión predominante terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a tal punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria. Queda pendiente la ejecución de las disposiciones constitucionales sobre la conformación de las regiones y las circunscripciones territoriales indígenas, algo que dependerá de la dinámica política y social.

La nueva propuesta de descentralización y autonomías definida en la Asamblea Constituyente es, desde varios ángulos, un cambio sustancial del marco del Estado ecuatoriano al incrementar las pautas de descentralización, autonomías y rediseñar los niveles de gobierno. Dicho en otros términos, se propone realizar una nueva repartición del poder del Estado entre niveles de gobierno. Estos cambios son fruto de las diversas visiones e intereses que se enfrentaron en el proceso de decisión sobre cómo definir el Estado. Sin embargo, simbólicamente para reflejar la coyuntura sociopolítica ecuatoriana de fines de este primer decenio del siglo XXI, predominaron las convergencias y visiones compartidas sobre el

rol del Estado, lo cual contrasta con el pasado. En este artículo, nos referiremos a algunas de estas visiones e intereses, para luego subrayar los principales ejes de las reformas y terminar con comentarios sobre el sentido de éstos.

De los problemas y las mentalidades

En la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 2008, la definición de la repartición del poder entre niveles de gobierno, aspecto definitorio de un Estado, fue planteada para resolver problemas acumulados sobre la viabilidad del Ecuador como Estado y país, junto a conflictos e impasses institucionales de sus últimas coyunturas¹.

1 Para la elaboración de este artículo se ha recogido y analizado la documentación de la Mesa 4 de la Asamblea Constituyente. Igualmente, la propuesta sobre descentralización elaborada por SENPLADES y la propuesta de la concertación.

Del pasado, el Ecuador tiene un reflejo adquirido contra todo sistema que pueda insinuar posibilidades de separación, cuando han existido amenazas de división o de fraccionamiento del territorio. Por ello, también ahora, se rechaza el federalismo desde el inicio de las deliberaciones; y, en la nueva Constitución al definir la autonomía de los gobiernos seccionales y en particular al constituir las regiones, como nivel de la división política administrativa, explícitamente se indica que esto no permite la secesión del territorio (art.244-246).

Del período reciente, Ecuador vive aún sus crisis de gobernanza, en particular del gobierno central, cuyas parálisis consecutivas llevaron a una mayor inestabilidad, notoria con gobiernos que no lograban definir una política económica o ésta era bloqueada de inmediato, con los cambios ministeriales frecuentes, con ministros que inclusive duraron semanas y con seis presidentes entre 1996 y 2006. En este contexto, los gobiernos seccionales, sobre todo municipios, ayudados por más transferencias fiscales, asumieron por sí mismos competencias que no les correspondían, aunque ello fue considerado por la población como una salida a la crisis política. Cuando el Estado parecía descomponerse y los gobiernos con los políticos en general perdían credibilidad, los municipios ofrecieron la imagen de representantes que ofrecían soluciones y recuperaban el sentido de

la política. La consiguiente superposición de funciones entre niveles de gobierno, a pesar de las consecuencias negativas para el funcionamiento institucional (todos hacen todo), no pesó ante un poder local así revalorizado. Al momento de diseñar la Constitución de 2008, por lo mismo, la idea de una mayor transferencia de competencias a los entes seccionales (redefinidos como “autónomos y descentralizados”), a diferencia de 1998, ya era deseable y promovida por los actores locales, cuando antes éstos tenían como prioridad la transferencia de mayores recursos y no tanto de competencias. Así, el rol asumido por los gobiernos seccionales se tradujo en mayor votación y aceptación de éstos y el modo cómo se vivió la crisis política de los últimos años contribuyó a la buena aceptación de la descentralización, al momento de su definición en la Asamblea Constituyente de 2007-8.

De las mentalidades actualmente predominantes, por su lado, incidió el rechazo a los recientes hechos que, en no pocas ocasiones, ante los impasses y desacuerdos sobre las orientaciones del Estado o la política económica en los últimos años, se llegó a plantear la separación del Ecuador, en particular por la élite de Guayaquil. De hecho, gran parte de la crisis vivida se presentó como una disputa regional y las polarizaciones políticas fueron regionalizadas.² En las posiciones recientes existía así un rechazo a las tensiones prove-

2 Ver: Jorge León, “La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador”, en M.F. Cañete (comp.), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, CEDIME/IFEA, Quito, 2000, pp. 87-109.

nientes de este sistema regionalizado y no se consideraba aceptable el que el Ecuador fuese un sistema de desequilibrios regionales o zonales. En contraste con el pasado, la mayoría de los sectores implicados en el proceso de decisión, sobre todo los grupos aglutinados en el gobernante Acuerdo País, consideraban que las disputas regionales debían no sólo desaparecer sino que era menester consolidar un solo país y un solo Estado que borre las diferencias y los equilibrios regionales que han caracterizado al Ecuador. La salida para esta nueva visión de integración del Ecuador como país era darle más reconocimiento al Estado, al priorizar la planificación y la coordinación entre niveles de gobierno, lo cual en las nuevas mentalidades implicaría un sentido de unidad nacional. Consiguientemente, las ideas propias hacia la autonomía de los gobiernos seccionales oscilaron entre una simbólica cabida de ésta, a pesar del discurso predominante a su favor, y diversas mezclas que trataban de conjugar los dos polos, centralismo y autonomía, sin llegar a resultados claros en las posiciones. Será la acción de los gobiernos seccionales la que terminará por definir su alcance, a pesar de que no resultó claro el nuevo equilibrio entre el polo central y el seccional en los textos constitucionales finales.

En suma, el gobierno de Correa promovió al Estado como elemento integrador ante tendencias al fraccionamiento y pérdida de la unidad del país. La centralidad estatal recuperó su lugar cuando en el período anterior tendía al fraccionamiento. Sin embargo, a la postre, en el proceso de decisión o de elaboración de la nueva Constitución, esta

opción tuvo como contrapeso a la descentralización, al acordar precisamente más responsabilidades a nivel local.

La definición de la descentralización y autonomías tuvo dos instancias decisivas, la mesa 4 de la Asamblea con sus anexos que fueron las instancias de Acuerdo País y sus esfuerzos de consulta, y un proceso de concertación entre gobiernos seccionales y el gobierno central que ayudó a precisar propuestas, construir elementos de consenso y legitimar un cambio considerado fundamental: la regionalización. El proceso de decisión al respecto fue revelador de lo acaecido. SENPLADES, encargada de elaborar la propuesta del gobierno, buscaba una racionalización del Estado, pura y simple, cual Leviatán, pero poco a poco pasó a una definición práctica que asumía diversas corrientes de interés y de concepción de diferentes actores (municipios, provincias, parroquias, indígenas, trabajadores de consejos provinciales), los cuales lo hacían a partir de su particular situación o de su nivel de participación en el ejercicio de gobierno.

La propuesta del gobierno conoció diversos procesos de elaboración e instancias de decisión, sin embargo, la propuesta final que llegó a la Asamblea Constituyente, formalmente aceptada por el gobierno, fue una elaborada en la instancia de concertación entre gobiernos seccionales y gobierno central, en el curso de tres meses. Fuera del desacuerdo de al menos una parte de los consejos provinciales que no aceptaba la propuesta de la constitución de regiones por fusión de éstos, llamó la atención el acuerdo de posiciones al que se llegó desde el inicio del proceso. Signo

del tiempo, precisamente, la racionalización imperante de los proponentes sobresalientes ha sido la de promover la coordinación -para no superponer acciones ni en principio desperdiciar recursos- y de afirmar una visión de conjunto del Ecuador. Empero, en los hechos, este discurso servía más bien para legitimar la defensa de posiciones particulares. En cambio, estas posiciones hacían puente o se integraban con la visión del gobierno de un Estado como eje central de la sociedad y el gobierno central como centro del conjunto de políticas. En las negociaciones el llamado a la visión de conjunto, se volvía el justificativo o el instrumento para exigir que el otro ceda sobre las particularidades.

En la mesa 4 de la Asamblea encargada del tema, también confluyeron ideas de una racionalización del Estado en función de volverlo más eficaz, de lograr una mayor presencia de éste, de contrarrestar las tendencias de borrar al gobierno central y de considerar que el ejecutivo nacional encarna esta racionalidad. Estas ideas tuvieron que confluir o encontrar complejos equilibrios con intereses de sectores particulares (indígenas o regiones o partes del país) que tenían propuestas y concepciones sobre sus mínimas aspiraciones a promover y defender para sí. Entre otros hubieron intereses corporativos (trabajadores públicos como los de los consejos provinciales, de entidades autónomas amenazadas de existir) o de representantes de regiones o zonas del país preocupados por su futuro o defensoras de posiciones sobre intereses establecidos de éstas (amazónicas, galapagueños, manabitas, guayaquileños).

El nexo entre la visión de conjunto y la afirmación de las particularidades se concreta en la transferencia de competencias y en el incremento de las competencias compartidas o en la abundancia de medidas particulares para los pueblos (indígenas y afroecuatorianos) y grupos como los montubios. Si bien parte de este resultado puede ser atribuido a la posición del gobierno de decidir, aún en estos aspectos claves de una Constitución, en función de ganar votos o al menos de no restar los ya ganados, hubo una acción de negociación y de presión de diversas organizaciones que representaban a diversos sectores sociales (indígenas, parroquias, municipios, representantes de una u otra región, etc.) que incidió en la decisión final. La presencia de éstos en Acuerdo País o su condición de aliados influyó para este resultado final.

El discurso oficial y el del entorno presidencial, hicieron de la **participación política**, en particular de la suya, la solución a la colusión de intereses entre el sector empresarial y los políticos o que favorecería la inclusión social y política. La participación política fue un eje articulador de parte de las decisiones sobre descentralización, sin embargo, de una visión reglamentarista se pasó a normas generales para crear mecanismos de participación en cada nivel de gobierno. Las ideas de participación cumplieron la función de crear una comunión entre los diversos sectores del gobernante Acuerdo País o de sus cercanos (tal como los indígenas) y de crear adhesión a la propuesta.

Finalmente, una visión ruralista hizo buen matrimonio con la concepción distributiva y antimarginación de Acuer-

do País, la cual junto a la búsqueda de votos futuros y clientelas favorecieron las demandas de las Juntas Parroquiales rurales sin que ello obedezca a una visión sobre las dimensiones institucionales en el sector rural. Hubo una decisión favorable hecha con un desconocimiento del sector y sus implicaciones.

La propuesta

Lo fundamental de la decisión de la Asamblea sobre descentralización y autonomías puede ser una fuerte descentralización sin la eliminación del rol central del gobierno nacional. Antes, la descentralización fue concebida como una negación del centro; en 2008, se integró al centro con los gobiernos seccionales, inclusive con un rol preponderante del gobierno central en ciertas competencias. Si bien el texto final, a diferencia de los textos de acuerdo, no es suficientemente claro, se define que el gobierno central tendrá un rol de orientador general pero la mayoría de competencias serán ejecutadas por los gobiernos locales, además de que tendrán más competencias exclusivas.

En la nueva Constitución los planes de los gobiernos seccionales deberán estar en concordancia con los nacionales o que todos los niveles de gobierno —es decir sus representantes— estén presentes en niveles de decisión de otros niveles de gobierno, un Consejo Provincial formado por representantes de municipios, un Concejo Municipal constituido también por representantes de las Juntas Parroquiales. Esta singular conformación de las instancias colegiadas de los niveles de gobierno seccional y local perseguiría así concretar la coor-

dinación y complementariedad entre niveles de gobierno o se pretende así limitar o eliminar cualquier tendencia al fraccionamiento. Sin embargo, en los argumentos esgrimidos en la mesa de concertación entre niveles de gobierno no fue excepcional percibir que cada nivel de gobierno tendía a captar los recursos del otro o limitar que el otro tenga más que sí mismo.

Un cambio sustantivo es la definición de gobierno intermedio. La provincia ya no cumple las funciones de coordinación entre gobierno central y entes locales, ni tiene competencias que no puedan ser parte de los municipios. Su redefinición con la constitución de regiones marca un hito (Arts. 244-246). La propuesta de SENPLADES y de la mesa de concertación sugería regiones equiparables en capacidades y posibilidades de desarrollo para frenar los desequilibrios, sin embargo, en la Asamblea predominaron concepciones e intereses locales o seccionales, además de la búsqueda de votos y clientelas. Al no proponer un “mapa”, se limitaban las oposiciones o los descontentos de ser parte de una región que no necesariamente era la que buscaban. ¿Quién quiere unirse a provincias pobres, es decir compuestas mayoritariamente por población pobre o con pocas posibilidades de desarrollo socioeconómica en lo inmediato? En particular, estuvo en juego la propuesta de la provincia de Manabí de constituir ella sola una región, al ser la única en tener un pasado que le da una singularidad e identidad notorias y disponer de suficiente espacio y demografía para ello. Empero, eventualmente complicaba la idea implícita de la mayoría que decidía en

Acuerdo País de integrar Guayas al resto del país y de frenar así las ideas de parte de sus elites de pensar en la separación. Mal podía entonces aceptarse la posibilidad que una provincia pueda formar una región, aún en el caso que dispusiese de los requisitos posibles para ello. Por consiguiente, la constitución de regiones o su composición no fue definida sino dejada a la libre voluntad de las provincias contiguas. Sin embargo, fruto del matrimonio entre esta posición de no constituir región en una provincia y de no aceptar un "mapa" de regiones pre-definido, se estableció un mínimo de parámetros para constituir regiones, que buscan en realidad impedir que hayan provincias que nieguen aliarse con otras para formar regiones³. Estos parámetros terminaron por ser mínimos ante las presiones u oposición de los asambleístas de Guayaquil particularmente presentes en la mesa 4 y motivados primero porque la ciudad de Guayaquil tenga las eventuales ventajas de una región y funcionar como una entidad de la división política administrativa con el máximo de autonomía, inclusive en una lógica cuasi federal, y al no ser posible transponer esta posición a la provincia. Finalmente, se definió un plazo para constituir regiones, dos períodos presidenciales, ocho años. Esta decisión, propuesta por SENPLADES, buscaba no proporcionar resquicio para que las regiones no dejen de constituirse o fuesen cuestionadas. Para que se tome esta decisión, contribuye-

ron también los casos de Colombia y del Perú en dónde las regiones fueron creadas en sus nuevas Constituciones pero fueron dejadas a la libre voluntad de los departamentos que debían integrarse, lo cual implicó la formación de regiones de papel, pues el salto a su formación real no ha tenido éxito.

Fuera de la regionalización, la reconformación del poder local es la otra decisión más significativa y de cambio de la nueva Constitución en lo relativo a descentralización. Este cambio, conlleva una redefinición del rol del municipio y del poder acordado a las Juntas Parroquiales rurales. Los municipios verán incrementarse el número de competencias, sobre todo las compartidas con el gobierno central y la región, ya que en principio, el municipio será el principal ente ejecutor de las políticas del Estado. La Junta Parroquial rural, en cambio, pasa a tener siete competencias importantes, con lo cual de hecho se convierte en un pequeño municipio. Este cambio, es tanto más importante que en el cantón y región se elegirán representantes proporcionalmente a la población rural y urbana (Art. 251-253). Con esta medida será notorio que, numerosos municipios hasta ahora con predominio de la cabecera cantonal en su Concejo Municipal, se revertirán los términos y será entonces el número de concejales rurales el predominante. En buena parte de los municipios de la Sierra y de la Costa se llegará a cierto equilibrio entre estos dos sectores. En

3 Las regiones se formarán por la agrupación de dos o más provincias, las cuales deben tener una superficie mayor a 20 mil kilómetros cuadrados y una población de al menos el 5% por ciento de la población del país.

varios aspectos, por lo mismo, estos cambios de competencias y de composición del cuerpo colegiado de representación en Municipios y Juntas Parroquiales implican un cambio sustantivo favorable a los gobiernos locales.

Otra decisión significativa en relación a la descentralización es la ratificación de la decisión de 1998 que los indígenas y afroecuatorianos puedan construir Circunscripciones Territoriales Multiculturales (CTM). En 2008 se tomaron medidas para volver viable a la propuesta anterior (Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas, CTI-A) que fue muy general ya que no había acuerdo sobre los términos para concretarla. Esta decisión enfrentaba el problema sustantivo de querer constituir estas CTI-A que implicaba un rediseño de la División Política Administrativa al recortar territorios, a parroquias y cantones, para conformarlas. Este problema álgido y conflictivo en cualquier Estado, era aún más problemático en un país con un conflicto étnico que a pesar de sus cambios y correctivos no encuentra aún soluciones satisfactorias para el conjunto de implicados. La decisión de 2008, constituye a las CTM sin cambiar la división político-administrativa (parroquia, cantón, provincia) para que en éstas, las nuevas organizaciones asuman sus competencias en el marco de los derechos colectivos. Para ello, en un referéndum la mayoría de la población debe optar por la CTM y puede también, si se constituye, integrarse con CTM contiguas, lo cual permitiría constituir territorios mayores. Se trata así de un medio de conformación de territorios indígenas

en el marco de la división política administrativa. Se pretende así volver concretos a los derechos colectivos pero dando salida al impasse entre territorios indígenas y división política administrativa. Algunas organizaciones indígenas, en particular la CONAIE, proponían que sean los territorios indígenas una circunscripción política administrativa con los consiguientes cambios en parroquias, cantones y provincias y sea cada territorio que defina su administración. Como puede verse, la propuesta de la Constitución del 2008 es un matrimonio entre estas propuestas y la idea de no suscitar conflictos étnicos con un nuevo diseño ni ocasionar lo que puede ser un aviso de conflictos, al abrir la posibilidad de rediseñar el trazado de parroquias y cantones. Existen, en efecto, numerosos cantones, parroquias y provincias que también quisieran redefinir sus límites.

Finalmente, es importante el carácter de obligatorias y progresivas de las normas sobre descentralización para todos los niveles de gobierno (Art. 239), lo cual contrasta con la decisión de 1998 de que los gobiernos seccionales podían asumir lo que querían a conveniencia. Fue entonces una propuesta mayoritariamente pedida por los grupos predominantes en Guayaquil, para no tener frenos a sus aspiraciones de mayor autonomía. En esta ocasión predominó la idea, precisamente, de la unidad con la consiguiente idea que todos deben ir a la misma meta, en similares condiciones (las mismas competencias) aunque fuese a ritmos diferentes, en corto tiempo.

Comentarios finales

Se ha optado por una descentralización como nunca antes en Ecuador. Es el aspecto más llamativo o significativo. Pues la mayoría de competencias (educación, salud, etc.) son compartidas entre niveles, el gobierno central dará las normas generales mientras los entes seccionales podrán ejecutarlas.

Si bien se precisan las competencias del gobierno central, esa visión predominante de integración del conjunto, terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a un punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria.

En la negociación, un discurso sobre una visión de conjunto se contrapuso a la defensa de intereses particulares, pero en las normas claves predominó aquella visión antes de que cada parte haga a su voluntad. Se modifica así la descentralización “a la carta”, al gusto y medida de una ciudad o provincia sin considerar al conjunto.

Ecuador oscila entre tendencias centrifugas y centrípetas. En Montecristi, se realizó una singular mezcla entre un peso dado al centro que encarnaría al Estado y el de una fuerte descentralización. Pero son normas generales, en los hechos predominará una u otra visión, según lo que se ponga en la ley y de la dinámica político-social.

También se llegó a normas confusas y contrasentidos en el difícil equilibrio entre centro y periferia, visión de conjunto y particularidades. Es así una limitante a la idea de autonomía de los gobiernos seccionales, la decisión que todo debe estar coordinado con la pla-

nificación nacional. Aún más, estas normas hechas en nombre del cambio ¿qué significarán cuando la planificación lleve a encarnar el pasado, sobre todo si un gobierno seccional quiere definir el cambio?

El incorporar a un sector campesino, el montubio, con derechos similares a los pueblos (indígenas y afroecuatorianos) crea confusión y devalúa el sentido de derechos colectivos. Además, se crean múltiples “distritos territoriales” que incluye a ese sector campesino, paralelos a los distritos multiculturales, lo cual puede ser una fuente de conflictos institucionales.

El incremento de competencias de la Junta Parroquial al ser éstas similares a las del Municipio podría causar confusión y conflictos. Lo mismo acontece entre región y distrito metropolitano. Era deseable definir un sistema completo de competencias, preciso, pero se han hecho normas en parte generales cuando en aspectos secundarios se abunda en detalles. Así, se define para todos la facultad de legislar cuando se ha decidido que la región no podrá hacerlo. Una confusión de talla. Además, un largo contencioso histórico en Ecuador que alimenta su regionalismo, no es en los hechos tanto que Ecuador fuese realmente centralista, cuanto que el polo guayaquileño de la biregionalización de hecho que es el país, reivindica el derecho a hacer un camino propio en sus proyectos económicos o de otra índole. El derecho a legislar podría ser parte de esta posibilidad y de hecho podría eliminar los justificativos para alimentar una reivindicación de autonomía que nunca termina de constituirse ni tener consenso entre sus elites. Precisamente,

por ello, en la actualidad, el sistema español de autonomías se ha vuelto su meta. La potestad legislativa fue entendida, entre los núcleos que decidían dentro de Acuerdo País, tanto en la Asamblea como en el ejecutivo, como una posible puerta abierta o instrumento para la separación, en primer lugar, y, en segundo lugar, para la descoordinación o la disputa regionalizada que contrarrestaría la idea de coordinar entre niveles de gobierno o de constituir la tan esperada unidad del país.

Es perceptible entonces que la coyuntura reciente, con su larga crisis, ha incidido notoriamente para modificar posiciones sobre la descentralización, el rol y el peso del ejecutivo, y la búsqueda de lógicas integradoras que

paradójicamente se conjugan mal con las ideas de mayor autonomía para los gobiernos seccionales, a pesar de que en los hechos debido al juego de presión de los gobiernos seccionales, sobre todo de las parroquias contribuyó a otorgarles mayor descentralización.

En general, estas reformas institucionales responden así a una búsqueda de cambio, en el cual predominó la intención de racionalizar el Estado convirtiéndole al gobierno central en el articulador de la gestión de los diversos niveles estatales, pero a la larga han predominado las respuestas para contrarrestar una visión de la crisis política reciente que ha vivido el Ecuador, una de cuyas características fue la disputa entre gobierno central y gobiernos seccionales.

DEBATE AGRARIO-RURAL

Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia de la sierra ecuatoriana

Nasser Rebaï*

El espacio rural de Juncal en la provincia de Cañar se ha transformado desde los cambios agrarios ocurridos con las reformas agrarias. Los campesinos tuvieron en las migraciones a la Costa las primeras formas de modificar el espacio rural con la activación del mercado de tierras. Con las migraciones internacionales se crea un espacio de vínculos transnacionales que se activan con las remesas. Estas permiten el sostenimiento de la actividad agrícola y la economía local. Pero no es seguro que a largo plazo la migración permita la supervivencia de los espacios rurales.

Introducción

Desde hace casi una década, un gran número de campesinos andinos han migrado al extranjero porque la agricultura ya no les permitía sobrevivir. Si bien la migración constituye una estrategia de supervivencia para los campesinos, trae como consecuencia una profunda transformación de los territorios. En numerosas parroquias andinas, las familias toman iniciativas económicas, muy a menudo fuera del campo agrícola, y varios elementos del paisaje dan cuenta de una transformación de los modos de vivir. Al final, la migración actual plantea interrogantes sobre las dinámicas territoriales engendradas por la movilidad de los

individuos y, aún más, sobre la capacidad de adaptación de las familias campesinas al sistema capitalista mundial.

Enfoque conceptual del “territorio” en geografía

La noción de territorio “testimonia una apropiación a la vez económica, ideológica y política (entonces social) del espacio”. (Di Méo, 1998: 107). Por ejemplo, en los Andes rurales, el vínculo a la tierra ilustra el sentimiento de pertenencia y la profunda relación del hombre con su territorio, como lo refleja la palabra quichua *pachamama*. Además, el territorio se define por la imbricación de tres espacios distintos pero complementarios: el *espacio geográfico*, con propiedades naturales y

* Doctorante en geografía, Universidad Paris I – La Sorbonna (Francia). Laboratorio PRODIG-CNRS/UMR 8586. El autor agradece a Juan Carlos Jiménez, de la Universidad de Cuenca, por las correcciones.

“formado de un conjunto de geo-estructuras aplastadas o encajadas sobre medios naturales” (Bonnemaison, 1981: 256); el *espacio social*, constituido por “una organización de actores sociales e institucionales y caracterizado por relaciones de jerarquía, de dominación, de solidaridad y de complementariedad” (Laganier y *al.*, 2002: 2); y, por último, el *espacio cultural*, “espacio geo-simbólico cargado de afectividad y de significación” (Bonnemaison, 1981: 257).

No obstante, “el territorio no es un objeto aislable” (Faret, 2003: 279), sino que es “una señal en el espacio de la construcción social de un grupo, y es el producto evolutivo de esta construcción que nunca está totalmente terminada” (*ibid.*). Entonces, a partir del caso de la parroquia Juncal en la provincia de Cañar proponemos examinar los espacios *social* y *geográfico* –en particular– como factores de transformación del territorio. Mediante una lectura histórica de las prácticas campesinas desde hace unas décadas, mostraremos que ellas –justamente– constituyeron y siguen constituyendo el motor de las dinámicas territoriales locales que transformaron el paisaje local.

Características de la migración campesina

Se estima que en algunas zonas rurales, como la de Hatun Cañar¹, el 70% de los individuos que tienen entre

20 y 40 años han emigrado (Vaillant, 2008). Las causas principales de esta “hemorragia demográfica” son las dificultades del sistema agrario andino, la falta de políticas de apoyo a la agricultura campesina frente a la concurrencia internacional y los efectos de la dolarización (a partir del 2000) en la economía nacional. No obstante, la migración campesina obedece también a otros factores que echan raíces a nivel local.

Juncal o las características de un “subespacio”

Límites de la agricultura local

Juncal, cuya población en el 2002 era de 2.339 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC)², es una pequeña parroquia andina localizada en la provincia de Cañar. Históricamente, y a pesar de numerosas dificultades físicas (suelos con poca potencialidad y cuya accesibilidad está limitada por un relieve de fuertes pendientes y de quebradas, fenómenos de erosión que reducen progresivamente las superficies cultivables, un clima con variabilidades de temperatura y precipitaciones frecuentes), la agricultura ha constituido siempre el sustento socioeconómico de la zona. Las familias campesinas se adaptaron a las condiciones del medio ambiente al diversificar y dispersar la actividad agropecuaria sobre tres pisos

1 Ubicada en la provincia de Cañar, la zona comprende el cantón El Tambo, la parroquia Juncal y la parte occidental de la parroquia Ingapirca.

2 El último censo nacional de la población data de hace siete años, lo cual crea un verdadero problema porque, a pesar de ciertas estimaciones, no conocemos las evoluciones socioeconómicas de las provincias andinas respecto al fenómeno migratorio. Por eso, más vale tomar distancia respecto a las cifras del INEC y considerarlas sólo a título indicativo.

ecológicos cuyas características climáticas y edafológicas varían en función de la gradiente altitudinal. Actualmente, la actividad agrícola se sigue desarrollando sobre estos tres pisos ecológicos, donde se encuentran: entre 2.600 y 3.200 metros, cereales (maíz, trigo, cebada); ganadería lechera y tubérculos (papa, melloco, oca), entre los 3.200 y 3.600 metros; y, finalmente, entre 3.600 y 4.200 metros, los páramos con todas las fuentes de agua de la zona y espacios para el pastoreo de bovinos y ovinos. Y sin embargo, habida cuenta de este sistema de producción ecológicamente diversificado, la mayoría de las familias debe enfrentar dificultades como la poca disponibilidad de tierra. En efecto, las áreas cultivadas en la zona son muy reducidas: según nuestras propias encuestas, el 64% de las familias de la zona tienen terrenos de menos de 2 hectáreas³. La fragmentación de la propiedad agraria local responde al doble fenómeno de las reparticiones por herencia y de la voluntad permanente de las familias de acceder a los diferentes pisos ecológicos anteriormente descritos; esa voluntad fue justamente el motor de un intensivo mercado de tierra desde la Primera Ley de Reforma Agraria de 1964 (Rebañ, 2007). Como consecuencia de ello, las familias campesinas de la zona deben intensificar su trabajo, pero sus rendimientos se quedan bajos y no les permiten (o mínimamente) liberar un excedente de producción para la venta. En la actualidad, sólo la cría lechera reditúa a las familias

campesinas de Juncal ingresos regulares, pero mínimos.

Una localidad periférica

Así, si por un lado los sistemas de producción ecológicamente diversificados permiten a los campesinos de Juncal protegerse del riesgo de pérdida agrícola, no les permiten, por otro, la participación en las dinámicas comerciales regionales. En efecto, Juncal pertenece a un “subespacio de la periferia pasiva” del espacio ecuatoriano (Deler, 2007: 375): “conjunto de regiones calificadas fácilmente de “tradicionales”, “atrasadas” o de “marginales”, estos subespacios son los más alejados del espacio central urbano, desde el triple punto de vista de la distancia física o de la accesibilidad, de la distancia socioeconómica (tipos de producción y de consumo) y de la distancia cultural” (*ibid.*). Esto se puede constatar a diario cuando la población local intenta ir a las ciudades vecinas para trámites administrativos y se enfrentan al problema de que los buses que deben tomar, muchas de las veces, los “pasan de largo”.

Cabe señalar, no obstante, que la descrita es una visión parcial de la realidad local, ya que no toma en cuenta los procesos históricos que han dado lugar al progresivo cambio territorial de Juncal. En este sentido, habría que empezar afirmando que justamente las migraciones temporales que arrancaron en la década 1960, constituyeron la primera etapa transformativa.

3 Entrevistas realizadas con 33 familias, entre los meses de febrero y marzo del 2007.

Migraciones temporales y articulación nacional: un territorio desenclavado

Reforma agraria y progreso social

Hasta el inicio de los años sesenta, el territorio de Juncal se había construido ajustándose a la lógica de las haciendas; existía una relación social de producción entre los hacendados, que tenían la mayoría de las tierras y que producían de manera extensiva para los mercados urbanos, y los huasipungueros, que vivían en las haciendas cumpliendo labores de campo *y/o* en las casas de los hacendados. Las haciendas aprovechaban el medio natural habilitándolo para procurarse la totalidad de los recursos; los huasipungueros, en tanto, podían solamente cultivar microparcelas ingratas y circular dentro de la “cortapisa” hacendada. Entonces, la dominación de las haciendas sobre los espacios *geográfico* y *social* hizo posible el mantenimiento de un territorio “enclavado”⁴.

A partir de la primera Ley de Reforma Agraria, en 1964, no sólo la tenencia de la tierra cambió, sino también el *espacio social*. La emergencia de una clase de “neo-campesinos” fue sin duda el elemento detonante de la transformación del territorio de Juncal. En efecto, por primera vez, los indígenas de la zona, los ex-huasipungueros,

podieron acceder a la propiedad de las parcelas de tierra que trabajaban en usufructo durante el tiempo de la hacienda y adquirieron, además, el derecho de comprar más tierra; pero, lo más importante fue que consiguieron la libre circulación en el espacio nacional. Así, con la liberalización de la tierra, vino también una liberalización de la mano de obra. Entonces, numerosos (neo)campesinos, en su mayoría hombres, aprovecharon la oportunidad para salir a trabajar en aquellas regiones del país económicamente dinámicas, en particular en las grandes explotaciones capitalistas de la costa, en donde sectores como el bananero demandaban fuertemente de mano de obra flexible: “concluida la Segunda Guerra Mundial, se alentaron las exportaciones de banano aprovechando una serie de elementos coyunturales y estructurales que mejoraron sustantivamente las ventajas comparativas ecuatorianas. [...] Esto se tradujo en una política que aprovechó la existencia de amplias zonas aptas para la plantación de banano y la disponibilidad de mano de obra barata [...]” (Acosta, 2006: 99). Estas migraciones se producían durante las temporadas de bajo trabajo agrícola en Juncal, aprovechando las oportunidades exteriores de trabajo, pero sin poner en peligro la actividad agrícola familiar y sin faltar a los deberes colectivos⁵.

4 Además, no debemos olvidar que existía una comunidad campesina libre cuyos comuneros tenían obligaciones respecto a las haciendas. Ellos debían trabajar dos días por semana para tener acceso a las fuentes de agua, controladas justamente desde las haciendas. En este contexto, la dominación geográfica y social de las haciendas era absoluta.

5 Desde la Primera Ley de Reforma Agraria, en 1964, la comunidad campesina de Juncal se volvió la principal autoridad política local y organizó rápidamente los trabajos colectivos que permitieron, por ejemplo, la construcción de canales de irrigación.

Emergencia de un espacio social “ampliado”

Los movimientos interregionales reactivaron “la antigua tradición de desplazamiento de las poblaciones entre las tierras altas andinas y las zonas litorales. Los caminos de herradura entre Quito y Guayaquil, cuya frecuentación crecía con el aumento de intercambios interregionales, vinieron también a ser los ejes de la migración hacia las tierras bajas. El siglo XIX fue, por tanto, el primer período de aceleración de esta antigua tendencia al descenso de las poblaciones de los Andes hacia la costa. Esta migración a gran escala fue, esencialmente, una migración masculina y de origen rural” (Deler, 2007: 233). Así, los años sesenta constituyeron la segunda “ola” de descenso de los campesinos andinos hacia la región costera.

En este contexto, el *espacio social* de los campesinos de Juncal ya estaba “ampliado” porque ocupaban varias funciones alternadamente. De una parte, había las de la parroquia donde los campesinos eran jefes de familia y jefes de finca; de la otra, eran obreros en las grandes explotaciones de la costa. Los individuos, pues, ya no eran únicamente campesinos, sino también obreros temporales, lo cual nos lleva a inferir que la mayoría de la población de Juncal nunca fue “solamente campesina”: al liberarse del estatuto de huasi-

pungueros, los individuos se convirtieron rápidamente en campesinos y obreros, es decir, pluriactivos⁶. Al final, con los salarios extra-agrícolas, pudieron acceder a la compra de tierras y actuar directamente sobre su lugar de origen, transformando el espacio.

Transformación rápida del espacio geográfico

Las migraciones temporales de trabajo apuntaban al aumento de ingresos familiares (para cubrir los gastos domésticos y agrícolas), pero, con el tiempo, se constituyeron en verdaderas estrategias de capitalización que posibilitaron a las familias la adquisición de más tierras. Entonces, como lo hemos reseñado líneas atrás, la estructura agraria de la zona de Juncal conoció una evolución muy viva durante todo el período en el que los individuos migraron hasta las zonas activas del país hasta los años noventa para encontrar empleos temporales.

Así, en concomitancia, el *espacio geográfico* de Juncal se transformó notablemente por el cambio en la estructura agraria. En el paisaje, las ya numerosas parcelas creaban un fuerte contraste visual con el espacio geográfico del tiempo de la hacienda. De hecho, el fraccionamiento de la estructura agraria constituyó el aspecto más visible de los procesos de reconquista de la tierra. El

6 Por lo tanto, no queremos abrir aquí el debate sobre el estatuto campesino. Este tema puede constituir la base de una discusión muy larga, que no es precisamente sujeto de nuestro artículo. Para evitar confusiones, cabe advertir que seguiremos hablando de “campesinos” al referirnos a la población de Juncal, aunque, seguramente, este término refleje cierta ambigüedad.

otrora cerrado territorio de Juncal se abrió caracterizándose por movimientos intensivos entre los que destacaron fundamentalmente las migraciones de trabajo. A todo esto, y a pesar de que estas migraciones crearon un espacio reticular (o sea, un espacio geográfico constituido por redes y espacios de vida diversos) y favorecieron la entrada de los campesinos en el sistema capitalista mundial⁷, ellos no dejaron de pertenecer a la esfera social de Juncal. En efecto, la compra de tierras aseguró el mantenimiento de vínculos fuertes con su territorio de origen, al apropiarse físicamente de partes de él. Además, los regresos tanto para los trabajos agrícolas como para las tareas colectivas daban cuenta de la prioridad social del lugar de origen: la autoridad comunitaria y el sentido de pertenencia a un grupo dentro del que existían fuertes relaciones de interdependencia (por los intercambios de trabajo y los principios de reciprocidad y de solidaridad) constituían la base social de los habitantes de Juncal. Hoy día, en el contexto de las migraciones internacionales, estos fenómenos ya no son tan evidentes.

Formación y funcionamiento de un “territorio en archipiélago”

La migración, solución de emergencia en tiempo de crisis

La situación de Juncal ha cambiado en estos últimos años considerablemente por la migración masiva de los campesinos. Primero, el crecimiento de la densidad poblacional en tres décadas (pasó de 16,6 habitantes por km², en 1974, a 22,9 habitantes por km², en 2001; INEC) asociado a la falta de tierra ya no permitía asegurar el autoconsumo familiar. Segundo, la apertura liberal al inicio de los años 1980 y la retracción del Estado en el sector agrícola, provocaron la degradación progresiva de las condiciones socioeconómicas locales⁸. No obstante, el contexto se tornó realmente dramático con la dolarización de la economía nacional, en el 2000: el acelerado crecimiento de los gastos diarios y la falta de perspectivas locales forzaron a los campesinos a reaccionar rápidamente. Irse a trabajar a la ciudad, como lo hacían en otro tiempo, no era ya una elección adecuada por el elevado costo de oportunidad. La alternativa

-
- 7 Al trabajar en explotaciones capitalistas, constituían la mano de obra que permitía exportar internacionalmente los productos nacionales. Entonces, estaban directamente integrados a la economía mundial.
- 8 Después de un período de abundancia gracias a la renta petrolera, durante la década de los setenta, el Ecuador sufrió los ajustes estructurales bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las políticas liberales de los varios gobiernos entre los años 1980 y 1990 se caracterizaron por la privatización parcial de sectores de la economía nacional. Los servicios de apoyo del Estado se redujeron y las producciones campesinas cayeron frente a la penetración cada vez más importante de los productos extranjeros en el mercado nacional. La Ley de Desarrollo Agrario, en 1994, puso punto final a la reforma agraria.

más viable a corto plazo fue, entonces, la de emigrar para encontrar empleo con que sustentar a sus familias.

Así, desde hace casi diez años, muchos campesinos han tomado la vía migratoria para huir de la pobreza, y otros esperan hacerlo próximamente. Esta estrategia, se sabe, comporta grandes riesgos. Sin visa de trabajo en los Estados Unidos o en Europa –cualquiera fuese el destino–, la trayectoria de los emigrantes se da en la ilegalidad, y el recurrir a redes de coyotes se convierte en práctica sistemática. Para reunir los 12.000 dólares necesarios para su partida, el campesino hipoteca una parte de su tierra⁹, y entonces sigue un camino que le conduce a Guatemala y México antes de cruzar clandestinamente la frontera estadounidense. Llegado a una gran metrópoli, busca un contacto que le ayudará a encontrar (a lo mejor) un trabajo y una vivienda. Después, al mismo tiempo que trabaja ya sea como albañil en una construcción o como lavaplatos en un restaurante, envía dinero para pagar la hipoteca del terreno; y solamente luego de varios meses, su familia puede aprovechar de las remesas.

Un espacio social “dividido”

Como consecuencia de todo esto, el *espacio social* de Juncal es “dividido” ahora. Antes, con las migraciones temporales, podíamos hablar de “desdoblamiento” del espacio social porque el

regreso de los campesinos era planificado después de unas semanas de trabajo afuera de la parroquia. Actualmente, la migración internacional es duradera y el regreso del individuo se ubica lejos en el tiempo, con lo cual ya no existen dos espacios sociales que funcionan en alternancia, sino dos espacios distintos.

En el extranjero, el individuo integra una nueva esfera social: está bajo los órdenes de un patrón en una empresa, comparte su cuarto con otros individuos que no pertenecen necesariamente a su propio entorno y no tiene relación con los otros emigrantes originarios de Juncal. Respecto a Juncal, en cambio, el individuo mantiene relaciones virtuales con su familia (teléfono, internet, etc.) y envía remesas regularmente. Con el resto de la comunidad, los vínculos son paradójicos: por su ausencia, está en ruptura con ella, pero al pagar un peón para reemplazarlo en las mingas, mantiene de manera virtual ahí también su presencia, lo que permite a su familia continuar beneficiándose de derechos comunitarios como el acceso al agua.

En Juncal, por la disminución de mano de obra, los intercambios de trabajo entre las familias se establecen pecuniariamente, y, en general, es perceptible un progresivo retroceso de los principios de solidaridad y de reciprocidad. Al sentirse obligados a alcanzar su autosuficiencia, a pesar de la conciencia de falta de mano de obra, las familias prefieren regatear su fuerza de trabajo para que el tiempo pasado en las

9 El coyote es quien presta directamente el dinero al campesino que va a emigrar, pero imponiendo altos intereses (el 10% mensual) y cortos períodos de reembolso, lo que aumenta el riesgo en la estrategia migratoria.

parcelas vecinas sea rentabilizado. En este escenario, los salarios han aumentado desde el inicio de la migración local. Antes del 2000, el salario diario de un obrero agrícola en la zona era de 5 dólares, en tanto que actualmente es de 10 dólares para un hombre y 6 dólares para una mujer.

Así, en el contexto actual, dentro de los múltiples espacios de migración –como, por ejemplo, la parroquia Juncal– las decisiones individuales (familiares) adquieren mayor importancia que el interés colectivo, mientras que antes las reglas colectivas ocupaban un lugar de preeminencia en el funcionamiento social de la parroquia.

Un nuevo paisaje

La otra consecuencia de la disminución de la mano de obra local es que los grupos que se quedan en la zona manejan ahora nuevos y menos diversificados sistemas de producción. En efecto, las familias privilegian cultivos menos exigentes en términos de trabajo, como los cereales, y desarrollan cada vez más la ganadería lechera. Desde luego, el paisaje agrario da cuenta de estos cambios en las prácticas agrícolas: las parcelas dedicadas al maíz, trigo y cebada se encuentran cerca de las casas, agrupadas alrededor de 3.000 metros de altura, mientras que más arriba, las tierras están dedicadas principalmente al pasto y merman progresivamente las superficies de tubérculos. La ganadería lechera

en Juncal constituye, hoy en día, una verdadera “actividad refugio” porque permite un aprovechamiento eficiente de la tierra con poca mano de obra y asegura, además, ingresos regulares.

El otro elemento nuevo del paisaje local es la aparición de nuevas casas “en duro”, prueba material de que numerosas familias de la zona se benefician de remesas regulares¹⁰. Además, la multiplicación de diferentes tipos de comercios (tiendas de abarrotes, cabinas telefónicas, ferreterías, etc.) y de vehículos (camionetas, tractores, etc.) muestra que las familias invierten en diversos proyectos económicos, pero con poca rentabilidad ya que las necesidades locales son bastante reducidas. Así, las familias que poseen una tienda o una buseta no están sacando todo el provecho que podrían a su inversión.

Dispersión familiar y “territorio en archipiélago”

La migración de numerosas personas tiene, así, consecuencias a nivel local o, si se quiere, a gran escala; pero a otro nivel, a escala más pequeña, ocurre que la dispersión de los individuos genera nuevas formas territoriales. Al estudiar el caso mexicano, L. Faret ha mostrado que existe una rica terminología para caracterizar lo que él llama “comunidades transnacionales” (2003: 283). Comprueba, con la emigración mexicana a Estados Unidos, que los individuos pueden actuar a distancia,

10 Actualmente, el sector de la construcción es el más activo de la zona, ya que genera un número importante de empleos para los hombres que viven todavía en ésta. Así, a partir de nuestras encuestas, hemos constatado que el 20% de las familias de la zona tenían un miembro albañil (Rebaï, 2007: 83).

individual o colectivamente, para transformar su región de origen. Por lo que hace a la migración ecuatoriana más reciente, hay que admitir que, en la mayoría de los casos, constituye una vía para la supervivencia familiar, y en tal sentido, puede ser también una verdadera estrategia de progreso social. “Territorio en archipiélago” nos parece una expresión apropiada para describir geográficamente esta estrategia: pone de relieve la interacción de individuos sobre un mismo espacio del cual están distantes miles de kilómetros¹¹. El término “archipiélago” describe justamente “un conjunto de lugares formando un sistema pero separados en una extensión” (Brunet, 1993: 43). Así, cuando un individuo originario de Juncal trabaja en Nueva York y manda dinero a su familia para que pueda invertir o comprar más tierra, el sistema familiar funciona y tiene un impacto sobre el *espacio geográfico* local. Dentro de este sistema, el papel del emigrante es capital porque participa activamente en su mantenimiento: actualmente, las remesas abonan a la supervivencia de los espacios rurales porque abre la posibilidad a las poblaciones locales de encontrar financiamientos fuera del sector agrícola, que ya no les permite vivir. La interdependencia existente entre Juncal y los “islotos” de migración nos motiva a decir que ahora la ruralidad no se vive a escala local, sino a escala global. En

tanto existen dos *espacios sociales* distintos, las decisiones ya no se toman en la parroquia, a nivel de la parcela agrícola, sino que nacen en los varios espacios de migración internacional, convertidos en el corazón de la economía familiar, mientras que los lugares de origen, como Juncal, han asumido el rol de “subespacio” de la globalización.

A modo de conclusión

La trayectoria de los campesinos de Juncal durante las últimas décadas, nos indica que éstos se han ido adaptando a las condiciones del sistema capitalista mundial, a su movilidad. Juncal se ha vuelto progresivamente un territorio “glocal” ya que la economía de las familias ha dejado de ser parte de una sociedad eminentemente local para pasar a pertenecer a la dimensión global (Martínez, 2004). Sin embargo, la ampliación cada vez más significativa del campo de acción de los individuos impone una reflexión sobre la viabilidad de las estrategias campesinas.

Al afirmarse que las migraciones internacionales actuales aparecen como “la continuidad cultural de una forma modernizada de las prácticas precolombinas de diversificación de los recursos en el espacio” (Poinot y *al.*, 1996), se olvida que los campesinos se vieron forzados a irse, abandonando su tierra y su familia, para sobrevivir. Hablando del

11 No obstante, “la discontinuidad de los lugares no es un factor limitante de un proceso de territorialización, sino la base de una forma diferente de este proceso” (Faret, 2003: 283). En el contexto de la migración campesina ecuatoriana, la territorialización toma forma en varias escalas, lo que significa que los individuos ya no tienen vínculos en un espacio local, sino en un espacio más amplio, o sea, internacional.

caso de Juncal, la falta de perspectiva económica local y, peor todavía, la ausencia de políticas agrícolas en favor de las familias han mantenido la voluntad de los individuos de marcharse del país. Por el momento, la migración internacional de los campesinos puede ser una solución para la supervivencia de los grupos domésticos, pero no es una situación socialmente aceptable. La trayectoria ilegal del emigrante, los riesgos económicos y las dimensiones social y afectiva no pueden ser ignorados. Además, no podemos estar seguros de que la migración, a largo plazo, sea capaz de asegurar la supervivencia de los espacios rurales; por el contrario, el escenario que se nos presenta como más probable para los próximos años, de mantenerse la actual "hemorragia demográfica", es el de unas localidades en retroceso poblacional; observaríamos la progresiva desaparición de las unidades campesinas de producción, y sin la permanencia local de los individuos, veríamos también los territorios campesinos desaparecer.

Bibliografía

- ACOSTA, A.
2006 *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 410 p.
- BRUNET, R., FERRAS, R., THERY, H.
1993 *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*. Paris: La Documentation Française, 522 p.
- BONNEMAISON, J.
1981 "Voyage autour du territoire". In: *L'espace géographique*, n°4, pp. 249-262. Paris: Belin.
- DELER, J-P.
2007 *Ecuador. Del espacio al estado nacional*. Quito: Universidad Simón Bolívar – Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) – Corporación Editora Nacional, 482 p.
- DI MEO, G.
1998 "De l'espace aux territoires: éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie". In: *L'information géographique*, n°3, pp. 99-110. Paris: SEDES.
- FARET, L.
2003 *Les territoires de la mobilité. Migration et communautés transnationales entre le Mexique et les Etats-Unis*. Paris: CNRS Editions, 364 p.
- LAGANIER Laganier, R., VILLALBA, B., ZUINDEAU, B.
2002 Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Revue numérique Développement durable et territoires* (<http://www.revue-ddt.org> – Dossier n°1), 20 p.
- MARTINEZ, L.
2004 "Los límites de la agricultura campesina en la nueva ruralidad", Ponencia presentada al XXV *International Congress of the Latin American Studies Association*, Las Vegas.
- POINSOT, Y., POUILLE, F., POUYLLAU, M.
1996 Deux modèles culturels de la ruralité andine. Province de Bolívar, Equateur. In: *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^{ème} siècle* (Jean-Marc Gastellu, Jean-Yves Marchal, eds.), pp. 471-492. Paris: ORSTOM.
- REBAÍ, N.
2007 *Crise, migration et renouveau dans les Andes équatoriennes. Etude des dynamiques à l'origine des recompositions économiques, sociales et territoriales à Juncal – Province de Cañar*. Tesis de maestría, Paris: Universidad de la Sorbonne, 139 p.
- VAILLANT, M.
2008 *Más allá del campo: Migración internacional y metamorfosis campesinas en la era globalizada. Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar (Andes ecuatorianos)*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, en conmemoración de los 50 años de la FLACSO, 29-31 octubre del 2007. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

ANÁLISIS

De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa los periodistas ecuatorianos

Fernando Checa Montúfar¹

Las relaciones que existen entre la inestabilidad política y el crecimiento económico no son de una causalidad directa. La constante inestabilidad política que empezó en 1997, es de naturaleza institucional en el Ecuador. No puede afirmarse que la inestabilidad política haya desestabilizado de modo firme las actividades económicas. Parece más lógico invertir la causalidad, e identificar en una perspectiva histórica desde 1930 a la inestabilidad política como consecuencia del pobre crecimiento económico.

Las concepciones y percepciones sobre la libertad de expresión suelen ignorar los distintos factores que pueden condicionarla: propietarios de los medios, anunciantes, poderes. Es pertinente una discusión más objetiva que tome en cuenta las opiniones de los periodistas. Y no se debe ignorar que también son importantes los derechos a la información y a la comunicación. Los datos de una encuesta a 120 periodistas permiten conocer su relación con los medios y sus opiniones sobre los factores que definen y condicionan la libertad de expresión.

Hace poco, la prensa dio amplia difusión a los resultados de una investi-

gación sobre la libertad de prensa en países de América Latina, con un título significativo: "El precio del silencio. Uso y abuso de la publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina".² Como el título lo ilustra, el estudio estuvo centrado en establecer la "utilización abusiva" de recursos financieros por parte de los gobiernos como mecanismo de censura. La reseña del Hoy no da cuenta de esas "otras formas de censura indirecta" que también parecen ser tema del estudio, según él mismo lo anuncia. En todo caso, lo nodal de éste es ese uso y abuso de fondos públicos para controlar medios.

-
- 1 Director del Laboratorio de Medios de la Universidad de las Américas (www4.uamericas.edu.ec/lab-medios). Esta investigación se realizó en el marco de acción de este Laboratorio y contó con la valiosa colaboración de la alumna Mayra Intriago quien estuvo a cargo de la realización de la encuesta y de la elaboración de la base de datos.
 - 2 Esta investigación estuvo a cargo de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), de Argentina, y de la iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, de Estados Unidos, y se realizó en Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Perú y Uruguay. Véase una reseña de ella en Hoy Domingo, 17/08/2008, pp. 4-5.

Y el tema es recurrente en el ámbito periodístico de la región. Precisamente ese fue uno de los aspectos que resaltó Enrique Santos Calderón, del diario El Tiempo de Bogotá, cuando en la 64ª Asamblea de la SIP, celebrada en Madrid, se posesionó como nuevo presidente de ese gremio empresarial. Además de destacar que el crimen contra periodistas y su impunidad atentan contra la libertad de prensa; agregó que ello también sucede debido a la incapacidad de muchos gobernantes democráticamente elegidos “para aceptar que el pluralismo de opinión y el derecho a la crítica son pilares esenciales de esa democracia”.

En nuestro país, muy especialmente en el período de Correa que, como es sabido, se ha caracterizado por una confrontación abierta entre él y algunos medios de comunicación, el rol del gobierno como factor de censura ha sido considerado con frecuencia. En este contexto, hace muy poco, Fundamedios, conjuntamente con la National Endowment for Democracy (NED) de los Estados Unidos, anunció la creación de la I Red de Monitoreo de Amenazas a la Libertad de Expresión en el Ecuador que se plantea como objetivo “identificar agresiones, violaciones y amenazas directas e indirectas a la libertad de expresión. Monitorear casos que lo ameriten y lanzar alertas a organismos internacionales que trabajan en el tema (...) para defender las agresiones al trabajo periodístico³. Un aspecto que llama la atención es que se circunscriba el derecho a la libertad de expresión

solo a periodistas, como si no fuese un derecho de los demás ciudadanos que con frecuencia es conculcado.

Sin restar importancia al hecho de que los gobiernos a través de la publicidad oficial, reglamentos y otros recursos son un factor importante para la preservación o no de la libertad de prensa, creemos que hay otros factores también importantes, mucho más cotidianos y bastante menos conocidos que no sólo afectan a la libertad de prensa (derecho no solo de los grandes medios, sino de todos: grandes y pequeños; locales o nacionales; privados, públicos o comunitarios; etc.), también afectan a la libertad de expresión (no sólo de los dueños y periodistas empleados de medios, sino también de la ciudadanía en general que no suele tener acceso adecuado a esas cajas de resonancia masiva que son los medios). Esos factores son los anunciantes, los dueños/directores de los medios, los grupos de poder.

La encuesta

Desde luego, los que más conocen el tema, pues lo viven y sufren cotidianamente, son los periodistas. Por ello, el Laboratorio de Medios de la UDLA consideró oportuno realizar una encuesta para conocer la opinión de los periodistas sobre el estado de la libertad de expresión y de prensa en el país y los diferentes factores de orden económico, político y social que inciden en ellas. La encuesta se aplicó a 120 periodistas que trabajan en prensa (diarios y revistas), radio y televisión del país; se realizó

3 Véase www.fundamedios.org. Consultado el 26 de octubre de 2008.

telefónicamente entre la última semana de agosto y las primeras de septiembre de 2008 y fue completamente anónima para garantizar la veracidad de las respuestas.

La muestra se estableció de manera aleatoria y se buscó que sea heterogénea y refleje la realidad mediática diversa del país. No es una muestra representativa, pero sí lo suficientemente

variada como para establecer tendencias significativas. Para estructurarla consideramos de manera proporcional variables como medio (prensa, radio y televisión), sexo, edad, condición profesional o no de los periodistas, cobertura (local, regional y nacional) y región (costa, sierra y oriente). En la siguiente tabla presentamos las características de la muestra según esas variables.

Las características de la muestra

	Prensa		Radio		Televisión		Total	
Hombres	26	63%	38	79%	21	68%	85	71%
Mujeres	15	37%	10	21%	10	32%	35	29%
Total	41	100%	48	100%	31	100%	120	100%
Periodistas profesionales	34	83%	29	65%	20	65%	83	69%
Periodistas no profesionales	7	17%	19	35%	11	35%	37	31%
Total	41	100%	48	100%	31	100%	120	100%
Hasta 25 años	7	7	15%	5	16%	19	16%	17%
26 a 35	20	49%	16	33%	15	48%	51	42%
36 a 45	10	25%	17	35%	9	29%	36	30%
Más de 45	4	10%	8	17%	2	7%	14	12%
Total	41	100%	48	100%	31	100%	120	100%
Costa	18	44%	19	40%	12	39%	49	41%
Sierra	23	56%	21	44%	15	48%	59	49%
Oriente	0	0%	8	17%	4	13%	12	10%
Total	41	100%	48	100%	31	100%	120	100%

Las principales amenazas: grupos de poder y dueños/directores de medios

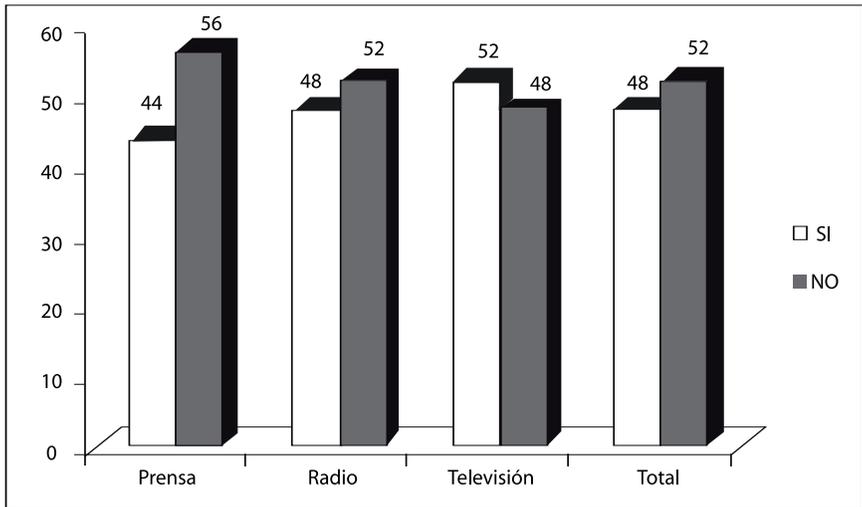
Los resultados los sintetizamos en los gráficos que vienen a continuación y con respecto a los cuales invitamos a

que el lector haga sus propias lecturas. Nosotros apenas destacamos ciertas tendencias significativas y agregamos alguna información pertinente que no se encuentra en cada uno de ellos.

En los gráficos⁴ 1, 2 y 3 se ponen en evidencia situaciones que, desde la perspectiva de los periodistas encuestados, atentan contra la libertad de prensa y su libertad de expresión. Así tenemos que el 48% (especialmente el 52% de los periodistas de la TV) considera que en el país está amenazada la libertad de prensa. Y no sólo eso, el 43% de los periodistas (más los de la radio con el

48%) afirmaron que han recibido amenazas a su integridad y a la de su familia, lo cual nos habla de mecanismos graves de censura. Desde el punto de vista de la variable sexo, en el primer caso se presentan tendencias similares, y en el segundo, apenas el 17% (6 de 35) de las mujeres encuestadas afirman haber recibido esas amenazas.⁵

Gráfico 1
¿Está amenazada la libertad de prensa en el Ecuador?



Sin embargo, también hay evidencias de autocensura, pues el 38% (en la TV es el 52% de los que trabajan en ella) afirma que por temor a perder su

trabajo han tenido que sacrificar principios profesionales. En las mujeres este hecho se da en el 29%.

4 Los datos que se presentan en todos los gráficos que vienen a continuación son porcentajes.

5 Para agilidad de este informe, en adelante señalaremos datos sobre la variable sexo solo si existen tendencias diferentes a los promedios de los gráficos. La variable región no presenta tendencias diferentes a las generales y a las establecidas por cada tipo de medio.

Gráfico 2
¿Ha recibido amenazas a su integridad y la de su familia?

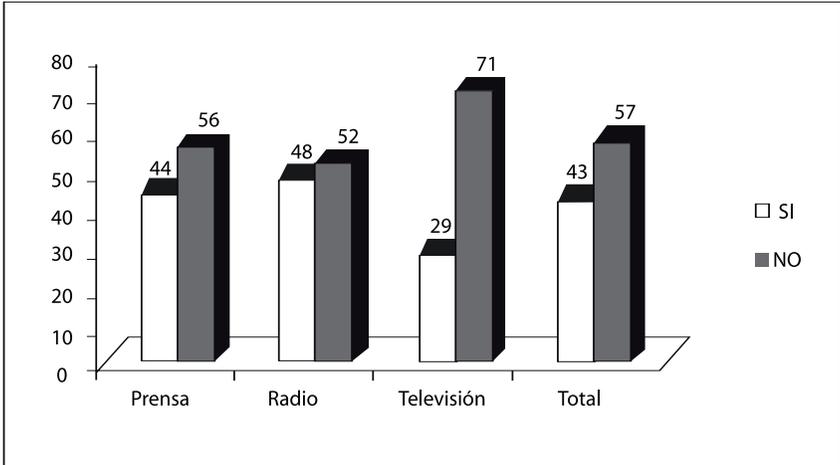
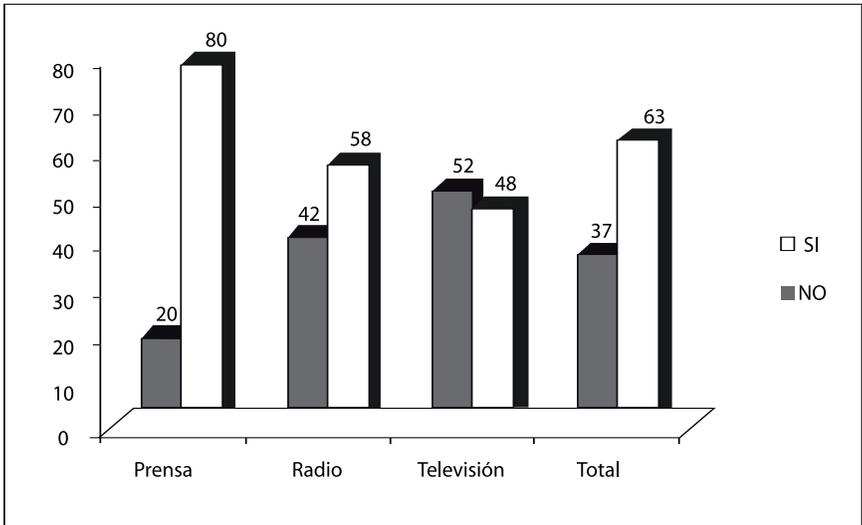


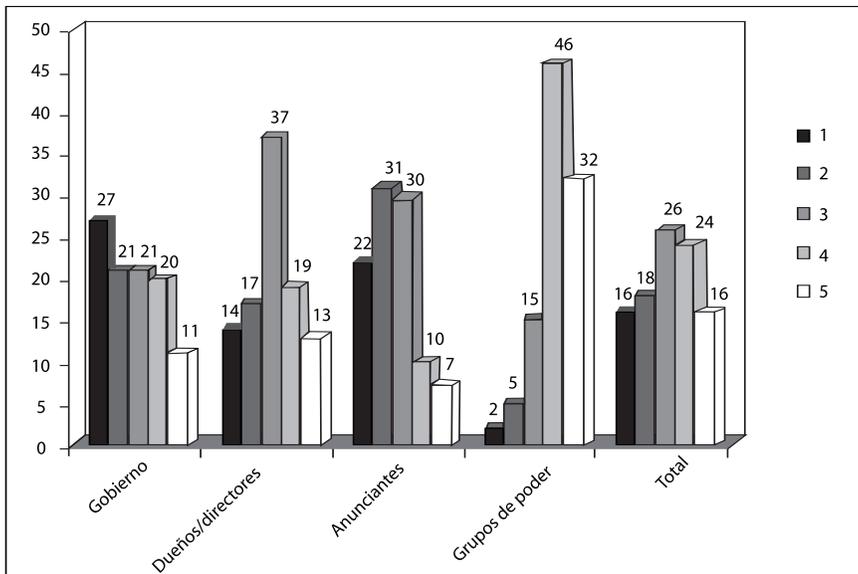
Gráfico 3
Por temor a perder su trabajo, ¿ha tenido que sacrificar principios profesionales?



Desde luego, en los datos anteriores no podemos establecer qué personajes o poderes son los que amenazan esas

libertades. Un acercamiento a estos factores tenemos en los gráficos 4, 5, 6 y 7.

Gráfico 4
Intensidad de la amenaza a la libertad de prensa que representa...

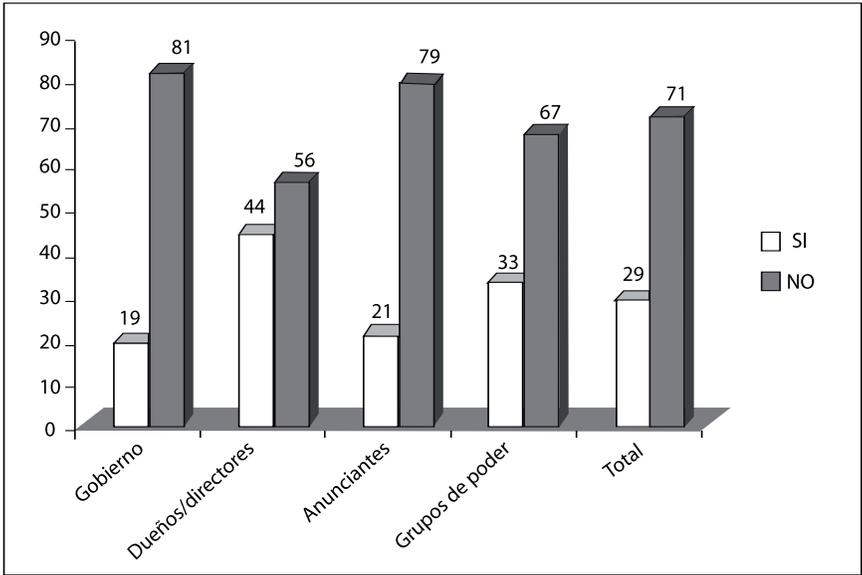


En el primero (Gráfico 4) profundizamos sobre la intensidad de las amenazas a la libertad de prensa que representan, en una gradación de 1 (nada o muy poco) a 5 (bastante), algunos entes públicos y privados. Los resultados nos hablan de que más allá de lo que se

suele afirmar o silenciar, especialmente desde la SIP y los medios, son las siguientes entidades las que representan la mayor amenaza (intensidad 4 y 5), en este orden: grupos de poder 78%, dueños/directores de medios 32%, gobierno 31% y anunciantes 17%.

Gráfico 5

En el último año, ¿se ha abstenido alguna vez de publicar algo por presión de...?



Desde otro punto de vista, el sector privado como principal amenaza a la libertad de prensa y de expresión aparece de manera más evidente. Así, referente a la pregunta “En el último año, ¿se ha abstenido alguna vez de publicar algo por presión de...? (Gráfico 5), las respuestas son elocuentes: por presión de los dueños/directores de medios 44%, de los grupos de poder 33% (en el caso de las mujeres es el 43%), de los anunciantes 21% y del gobierno 19%.

Aún más (gráficos 6 y 7), para el 43% de los periodistas (el 50% en caso de la radio), los intereses económicos de los dueños de su respectivo medio están por encima de la libertad de expresión, y para el 35% (el 45% en la TV y el 40% de las mujeres), los intereses políticos de los dueños/directores de sus medios están por encima de esa libertad.

Gráfico 6
En su medio, ¿los intereses económicos de los dueños están por encima de la libertad de expresión?

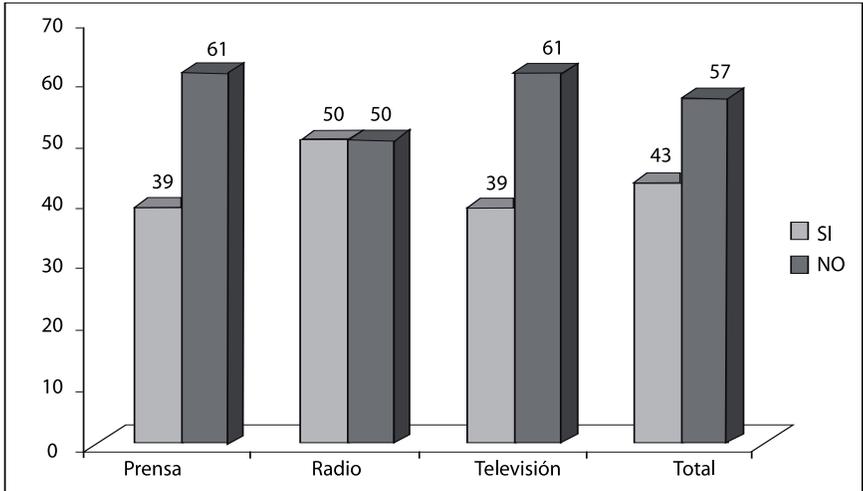
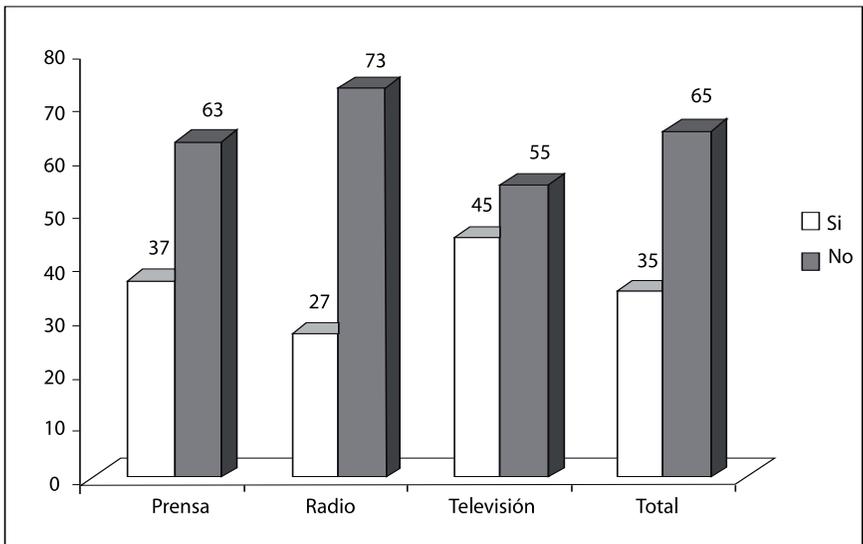


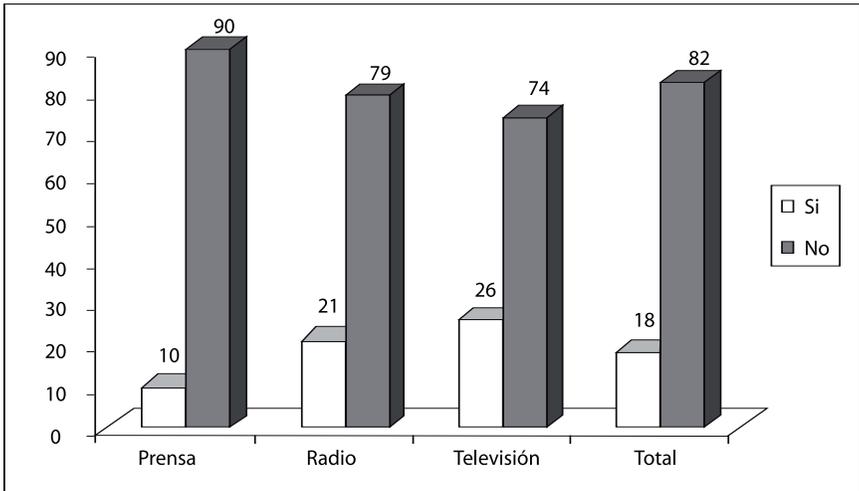
Gráfico 7
En su medio, ¿los intereses políticos de los dueños/directores están por encima de la libertad de expresión?



Por otra parte, en la confrontación gobierno-medios que caracteriza al contexto actual, dos temas entre otros han suscitado opiniones divergentes y han acentuado esa confrontación. Esos

temas son la incautación de medios (tres canales de televisión y ocho radios) y grupo Isaías y la creación de medios públicos (un diario y un canal de televisión) por parte del gobierno actual.

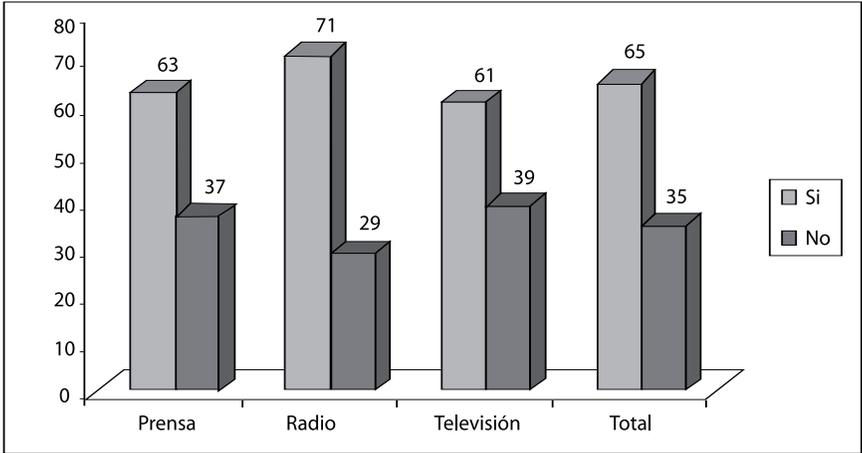
Gráfico 8
¿Cree que la incautación de los medios a los Isaías afecta a la libertad de prensa?



Con estos antecedentes resultaba muy pertinente plantear preguntas que relacionen esos temas con las libertades en cuestión. Los resultados son interesantes y, desde nuestro punto de vista, preocupantes: el 18% (26% en el caso de la TV) considera que la incautación de los medios a los Isaías afecta a la libertad de prensa, y el 35% (39% en la TV y 43% de las mujeres) cree que la

existencia de medios públicos NO contribuye a la libertad de prensa; es decir, para estos periodistas esta libertad existe y es buena cuando de sus medios y de ciertos sectores se trata, pero no es digna de ser defendida cuando de otros sectores (mientras más alejados de los suyos, menos legítimos) se trata, en este caso del sector estatal.

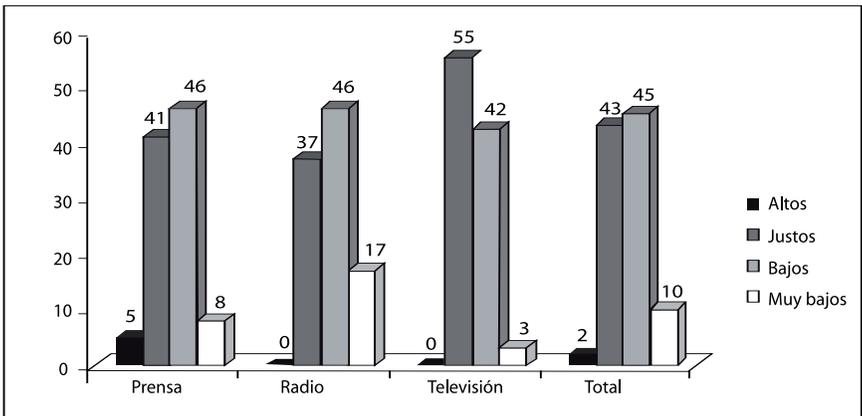
Gráfico 9
¿La existencia de medios estatales contribuye a la libertad de prensa?



Para terminar, es interesante ofrecer información sobre la percepción de los periodistas con respecto al nivel de sus ingresos en el medio en el que trabajan. Sin duda, el factor económico es elemento importante en cualquier profesión, más aún en el periodismo. Un

buen nivel de ingresos permite una dedicación exclusiva a la actividad y, consecuentemente garantiza más calidad (aunque no necesariamente), así como se convierte en una suerte de blindaje ante incentivos externos y deleznable.

Gráfico 10
¿Cómo considera sus ingresos?



Como se puede apreciar en el gráfico 10, el 55% de los periodistas considera que sus ingresos son bajos o muy bajos, especialmente en la radio donde son casi dos de cada tres los que así lo consideran. En contrapartida, en la TV un buen porcentaje (el 55%) considera que sus ingresos son justos. Solo en la prensa hay periodistas que consideran que sus ingresos son altos: apenas el 5%.

Conclusiones

Con frecuencia, los gremios empresariales, medios y algunos periodistas tienen una mirada recortada sobre la libertad de prensa y expresión, las miran como un derecho que les pertenece casi exclusivamente a ellos, suelen reclamar vehementemente (desde luego, muchas veces con justicia) cuando las de ellos son afectadas de una u otra forma, pero con la misma intensidad callan o minimizan cuando las víctimas son las libertades de otros. A propósito, Luis Dávila nos recuerda que en el Ecuador la libertad de prensa es coartada por razones no muy conocidas, silenciadas o minimizadas por los grandes medios, y da ejemplos: “muchas comunidades no pudieron tener su emisora comunitaria porque los de AER se opusieron. Radio Eres de Quito (93.3 FM) se ‘daña’ todos los martes un poco antes de las 07h30, justo a tiempo para no difundir la cadena nacional de radio y televisión del Gobierno (todo el mes de junio y julio de 2008, hasta el martes 15, sucedió esto). Algunos obispos, ‘dueños’ de cier-

tas emisoras afiliadas a la CORAPE, no permiten que se hable a favor de la nueva Constitución”.⁶

Además, la libertad de prensa no puede ser considerada al margen de otros derechos fundamentales: derecho a la información y a la comunicación; es decir, el derecho a recibir una información de calidad, plural, equilibrada, independiente, veraz, fundamentada en rigurosos principios éticos; y el derecho a que todos los sectores (la gran empresa privada, desde luego, pero también la pequeña empresa, asociaciones gremiales y ciudadanas, universidades, comunidades y, desde luego, el Estado) puedan tener medios de comunicación. Defender la libertad de prensa, olvidándose de estos dos derechos fundamentales, es no sólo hipócrita sino también antidemocrático y atentatorio a lo esencial de esa libertad.

Con estas consideraciones, destacamos los resultados más significativos de esta encuesta que buscó conocer el estado de la libertad de expresión y de prensa y los factores de orden económico, social y político que inciden en ellas; estado que hemos pretendido establecer a base de la opinión de quienes viven y sufren cotidianamente el ejercicio muchas veces limitado de esas libertades: los periodistas.

Un primer punto es que para buena parte de los consultados esas libertades están amenazadas: el 48% de los periodistas consultados lo consignan así, incluso el 43% afirma haber recibido amenazas a su integridad y a la de su familia como resultado de su trabajo.

6 Véase “De las tan cacareadas libertades de expresión y de prensa”, En: Revista Capital, # 16, p. 78.

Pero esas amenazas no provienen con mayor intensidad del gobierno, como algún discurso mediático dominante trata de que la sociedad así lo piense, sino de factores internos y externos al propio medio. En este sentido, el 38% de periodistas sacrifican principios profesionales por temor a perder su trabajo, y en la TV es más de la mitad; el 44% se autocensura por presión de los dueños y directores de medios y el 30% por los grupos de poder. Además, la mayor intensidad de la amenaza a la libertad de prensa proviene de los grupos de poder (78%) y de los dueños y directores de medios (32%).

Sin duda que los factores internos tienen enorme peso, a los datos anteriores se suma el hecho de que el 43% de los periodistas cree que los intereses económicos de los dueños están por encima de la libertad de expresión y el 35% cree que sobre ella están los intereses políticos de los dueños y directores. Claro que el gobierno también es un actor amenazante en su opinión, pero de mucho menos peso que los señalados.

En cuanto a una mirada amplia y democrática sobre estas libertades, inseparables como hemos dicho de los derechos a la información y a la comunicación, es triste poner en evidencia que el 35% de los periodistas considera que el hecho de que el Estado tenga medios de comunicación NO contribuye a la libertad de prensa. Para estos periodistas, la pluralidad de medios y voces (incluyendo las del Estado) no

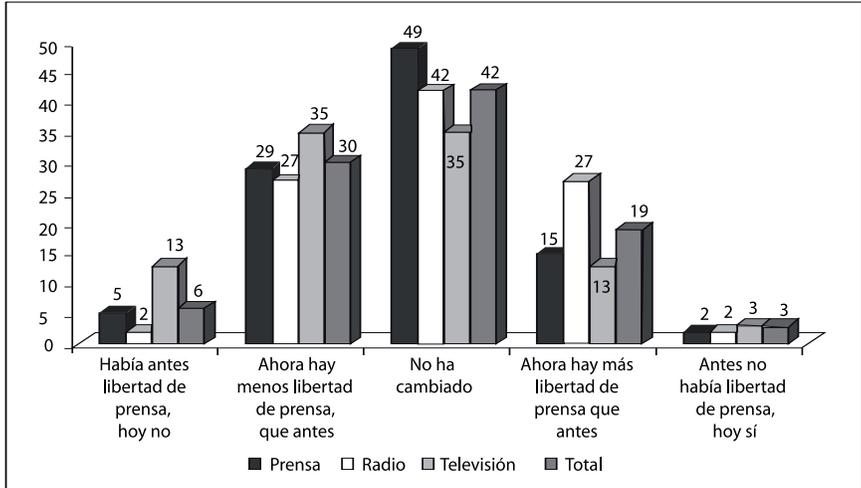
sería parte esencial de esa libertad. Aun en el supuesto de que algún medio estatal sea altoparlante propagandístico del gobierno de turno, debería ser parte indispensable de esa pluralidad.⁷

Asimismo, muchas veces en los medios dominantes se calificó la incautación a los Isaías como un ataque a la libertad de prensa mientras se silenciaba el hecho de que en los medios vinculados había listas negras, sus periodistas eran fuertemente controlados y eran utilizados para la defensa de intereses corporativos y vendetas personales de esa familia. A tono con ese criterio, un 18% (casi uno de cada cinco periodistas) cree que esa incautación SÍ afecta a la libertad de prensa. Desde nuestro punto de vista, ese criterio se ubicaría en la mencionada perspectiva que mira de manera recortada a la libertad de prensa y según la cual los medios tienen derechos más no obligaciones: cuando alguien les exige que cumplan con ellas, especialmente el gobierno, es un ataque a esa libertad.

Como corolario, en el gráfico 11 presentamos datos comparativos sobre la libertad de prensa antes del actual gobierno y hoy; la percepción es que no ha cambiado (42%) o que ahora no hay o hay menos libertad de prensa que antes: el 36% de los periodistas lo cree así (en la TV son el 48%). Si tomamos en cuenta los datos más relevantes presentados en este informe, tendremos algunas pistas sobre actores y situaciones que, desde los mismos periodistas, afectan actualmente esa libertad.

7 A propósito, El Telégrafo no es precisamente un altoparlante del gobierno, ésta es una de las conclusiones de la investigación "Radiografía del discurso de la prensa nacional, Referéndum 2008" de María del Carmen Cevallos, Coordinadora del Laboratorio de Medios.

Gráfico 11
Si comparamos la época anterior con la del actual gobierno, Ud. diría que...



¿Renovación o Continuidad?

actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana

Flavia Freidenberg*

Al explorar las actitudes de los representantes electos para la Asamblea Constituyente de 2008 y se compara con las respuestas de los políticos elegidos para anteriores legislaturas, es evidente que ha habido una renovación de las personas que ejercen los cargos. Pero las percepciones de los asambleístas y diputados varían respecto a algunos temas: el nivel de estabilidad de la democracia, la confianza en la Presidencia de la República, el mayor papel del Estado. A pesar de la renovación de personas, no hay la suficiente evidencia para sostener que ha ocurrido una renovación de la clase política. Sin embargo, persiste la polarización ideológica y surge el tema del aborto en torno a valores como eje de diferenciación.

Introducción

Este trabajo explora el nivel de renovación de la clase política ecuatoriana con la elección de la Asamblea Constituyente (2007) y analiza hasta qué punto las actitudes de los asambleístas han cambiado respecto a las de los diputados de las tres últimas legislaturas (1996-1998, 1998-2002 y 2003-2006). Se pretende identificar las principales coincidencias y diferencias entre las percepciones de los dos grupos en torno a una serie de temas relacionados con la valoración de las instituciones democráticas; el papel del Estado en la economía y los valores políticos, en el marco del presente proceso de cam-

bio político. Asimismo, se analizan las características sociodemográficas de los entrevistados con el objetivo de identificar si ha habido cambios en los integrantes de la elite política, si esos cambios se manifiestan en los patrones de carrera política, en el origen, formación y tipo de trayectoria y, finalmente, si los cambios en las personas se traducen además en cambios en las actitudes políticas.

Las elites tienen un papel determinante en la institucionalización democrática así como también en momentos de cambio político¹. Diversos trabajos destacan la relevancia de las percepciones de las elites sobre el rendimiento democrático, toda vez que resulta muy

* Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca

1 Ver Lipset y Solari (1967); Higley y Gunther (1992); Linz (1989) y los estudios realizados sobre los valores y las preferencias de las elites legislativas de América Latina (Alcántara 2006)

difícil que un sistema político perdure en el tiempo si sus miembros no creen en él o ponen constantemente en duda el papel de sus instituciones principales. La democracia tiene mayores posibilidades de permanecer cuando sus elites y sus ciudadanos creen que los procedimientos y las instituciones democráticas, aún en momentos de crisis económica o de desencanto con los líderes, son los más apropiados para gobernar la vida colectiva (Linz y Stepan 1997). Ahora bien, las preferencias de las elites condicionan no sólo al régimen político sino también los momentos de cambio, ya que serán valores, su visión de la democracia, del papel de las instituciones y del modo en que se van a relacionar los actores los que guiarán las transformaciones que se realicen.

Este trabajo de carácter descriptivo emplea datos actitudinales como un indicador que permite observar hasta qué punto se ha dado o no una renovación de la elite política ecuatoriana, de cara al proceso de transformación denominado como de la Revolución Ciudadana. Dado que además se cuenta con los datos de las mismas entrevistas realizadas a los diputados de diversas legislaturas, se compara si las preferencias y actitudes hacia una serie de temas se mantienen estables, lo cual indicaría que no ha habido cambio en las elites o si, en su defecto, han cambiado radicalmente, lo que permitiría referirse a una renovación de la clase política ecuatoriana en términos actitudinales.

El estudio se estructura en tres partes. Primero, se presentan las características metodológicas de la investigación que sostiene este estudio. Segundo, se presentan las características sociodemográficas de los entrevistados.

Tercero, se analiza el posicionamiento de los assembleístas y diputados sobre una serie de temas como: a) la percepción sobre el régimen democrático; b) el papel de los actores y las instituciones de la democracia; c) el papel del Estado en la economía y d) ideología y valores (izquierda-derecha, la posición respecto al aborto y al divorcio). Finalmente, se reflexiona sobre los niveles de cambio en las actitudes de los assembleístas con respecto a las de los diputados, a los efectos de poder establecer en qué medida se está ante una nueva clase política en el Ecuador.

Metodología

Los datos utilizados forman parte del proyecto de investigación sobre Elites Parlamentarias de América Latina (Sec 95-0845), desarrollado desde el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, dirigido por Manuel Alcántara Sáez y financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España. El proyecto consiste en entrevistar a los diputados electos cada vez que se renuevan los órganos legislativos en torno a un cuestionario común que permite conocer sus actitudes y preferencias respecto a una serie de temas como la democracia y sus instituciones, el papel del Estado en la Economía, los valores, los procesos de integración regional así como también conocer las características sociodemográficas e ideológicas de los entrevistados.

El equipo de elites parlamentarias se crea en 1994 en torno a la Universidad de Salamanca motivados por los proble-

mas de consolidación de la democracia en la región y con la idea de conocer lo que piensan los actores partidistas de sus instituciones y de la democracia. Hasta el momento, se han entrevistado a más de 4.000 diputados latinoamericanos. En el caso ecuatoriano, se ha realizado el estudio en tres oportunidades (1996-1998, 1998-2002 y 2003-2006) y de manera excepcional también a los miembros de la Asamblea Constituyente del año 2007-2008. Las encuestas fueron realizadas en agosto y septiembre de 1996 por Araceli Mateos; en los mismos meses de 1998 por María Luz Díaz Petisco y la autora; en marzo y mayo de 2003 por la autora y en abril-mayo de 2008 por Cecilia Rodríguez y María García.

Las entrevistas a los diputados y a los asambleístas fueron personales, anónimas

y se realizaron en las oficinas del Congreso de la República de Ecuador y en la sede de la Asamblea Constituyente en Montecristi, provincia de Manabí. Los diputados y los asambleístas fueron clasificados en estratos (partidos), estableciendo una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados y asambleístas pertenecientes a los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los sujetos seleccionados. Las entrevistas a los diputados consistieron en administrar un cuestionario semiestructurado en 71 ítems y 282 variables sobre diversos temas relacionados con la política, la economía, la relación Estado-sociedad, los partidos, la integración regional, sus valores y las características socio-demográficas de los entrevistados.

Cuadro I
Ficha Técnica

Período Legislativo	Fecha de Trabajo de Campo	Universo	Muestra	% Entrevistados	Error Muestral*
1996-1998	Agosto a Septiembre 1996	82 diputados	72 entrevistas	87,80	± 4,02
1998-2002	Agosto a septiembre 1998	121 diputados	112 entrevistas	92,56	± 1,94
2003-2006	Marzo a abril 2003	100 diputados	98 entrevistas	98	± 5,19
2007-2008	Abril a mayo 2008	130 asambleístas	98 entrevistas	75,39	±5,19

* Para un nivel de confianza del 95.5% (dos sigmas) y $P=Q$

Fuente: Proyecto elites parlamentarias en América Latina" - Universidad de Salamanca.

Análisis de los datos

Quiénes son los asambleístas?: renovación de los políticos, altos niveles de formación universitaria, estudios en el extranjero y profesiones liberales

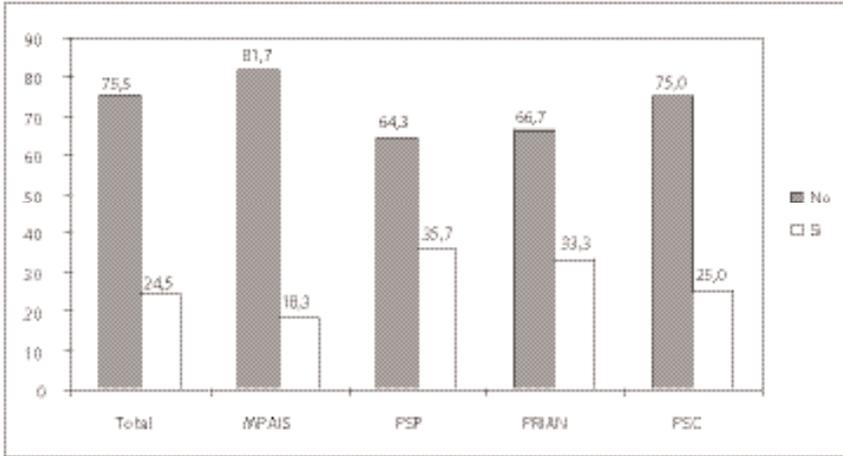
El 75.5% de los asambleístas entrevistados **nunca ejerció un cargo de representación popular**, al margen de su puesto en la Asamblea Constituyente; un 78.6% de ellos tampoco desempeñó un cargo de designación y un 79.6% nunca tuvo uno partidista. De los 98 asambleístas entrevistados, el 85,7% nunca ejerció como diputado. Estos datos dan cuenta de la escasa experiencia política-partidista de los asambleístas y también de la alta renovación que supuso la elección para la Asamblea en el escenario político ecuatoriano. En este sentido, es importante recordar que dicha selección se dio en el marco de una profunda crisis de representación y un fuerte discurso antipartidista, lo que se articuló bajo el lema del “que se vayan todos”. No resulta extraño entonces que cerca del 30% de los asambleístas hayan sostenido que la principal

razón de su elección para el cargo fuera el arrastre del líder del partido², especialmente quienes no contaban con trayectoria política.

Los datos muestran que la mayoría de los asambleístas no habían ejercido cargos previos como políticos y que, además, tampoco tenían largas trayectorias como militantes de partidos políticos. La mayoría comenzó a militar en un partido en el período 2000-2006 (55,1%) mientras que el 21.4% lo hizo entre 1990-1999; el 14.3% entre 1980 y 1989 y el resto entre 1960 y 1979 (7,1%). Desagregado por partidos, el 61,7% de movimiento PAIS inició su carrera política en el 2000-2006, el 50% de los de Sociedad Patriótica lo hizo entre 1980-1999, el 50% del PRIAN entre 2000 y 2006 y el 100% de los Socialcristianos entre 1990 y 2006. En este sentido destaca que la mayor parte de los asambleístas inició su carrera política en un movimiento estudiantil (37,8%), y en un partido político (34,7%), mientras que el resto lo hizo en un movimiento social (8,2%) movimiento indígena (7,1%) organización gremial (2%) y grupo religioso (2%).

2 El 45% de los asambleístas de PAIS creyeron que ésta fue la principal razón de su elección mientras que sólo el 14% de los de Sociedad Patriótica defendió esta idea. Ninguno de los miembros de los otros partidos sostuvo que ésta era la principal razón de su elección como asambleísta. En el caso del PRIAN, sus miembros sostuvieron que fue el programa de su partido (50%), mientras que en Sociedad Patriótica y en los Socialcristianos fue la “experiencia anterior en otros cargos” (42.9%).

Gráfico I
¿Desempeñó algún cargo de representación popular
antes de ejercer como asambleísta



El nivel de formación de los asambleístas responde a los patrones de formación de los diputados de las legislaturas anteriores. El 50% de los asambleístas cursó estudios universitarios de grado superior y el 38,8% realizó posgrados, de los cuales el 43,7% los llevó a cabo en el extranjero (ver gráfico II). Los datos se corresponden en términos generales con los datos sociodemográficos de los legisladores entrevistados entre 1996 y 2003, salvo por el hecho de que en esta oportunidad han

sido más los consultados que han realizado estudios de posgrado, en comparación a los diputados de las legislaturas anteriores. Asimismo, el 46,9% de los asambleístas ejercía previamente profesiones liberales; el 23,5% cargos en la administración pública y el 15,3% en la empresa y la administración privada³. Destaca en este sentido que la mayor parte de los asambleístas provenía fundamentalmente de profesiones liberales, algo bastante diferente a las ocupaciones de los diputados (Gráfico III).

3 Del grupo de Movimiento PAIS, el 46,7% ejercía profesiones liberales; el 23,3% un cargo en la administración pública y el 16,7% la empresa privada; en PSP, el 50% de profesiones liberales; el 28,6% de la administración pública; en PRIAN, el 50% de profesiones liberales; el 33,3% políticos y el 16,7% de la administración pública.

Gráfico II
¿Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que ud. ha cursado?

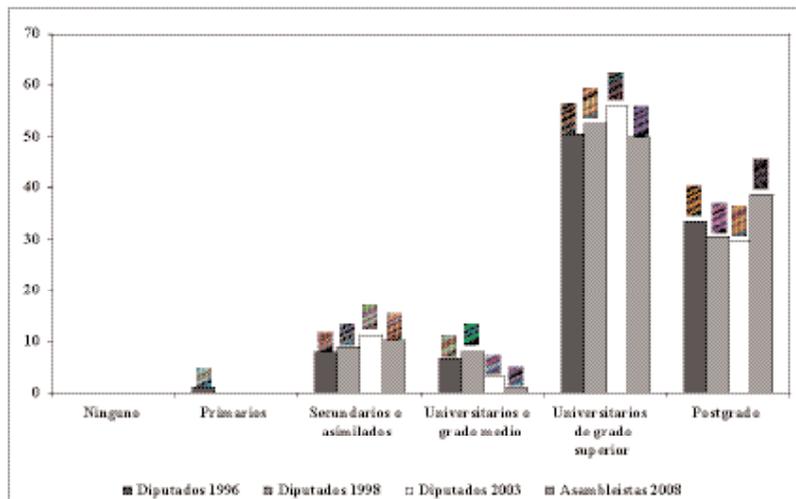
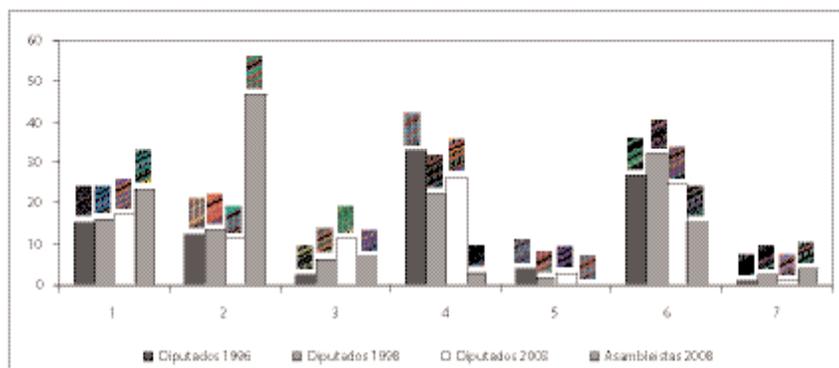


Gráfico III
Cuál es la principal ocupación que desempeñaba ud. antes de ser elegido asambleísta?



1. Administración Pública

2. Profesiones liberales

3. Políticos

4. Obreros, artesanos y sector primario

5. Transportes y comunicaciones

6. Empresas y administraciones privadas

7. Jubilados, estudiantes y otros

Actitudes democráticas: estabilidad de la democracia, consenso como requisito para la consolidación y alta valoración del sistema democrático como régimen político

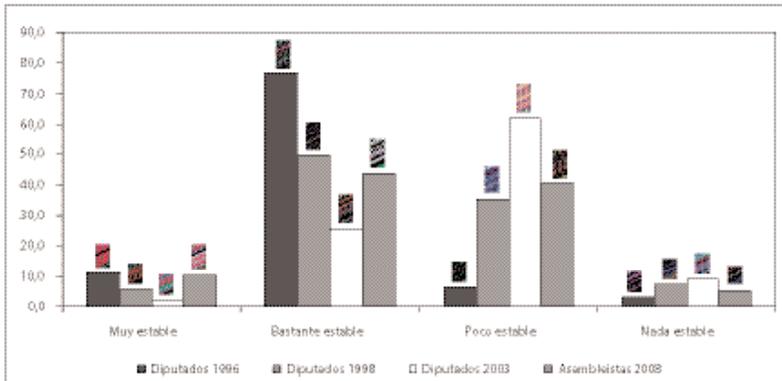
Tanto **los asambleístas como los diputados entrevistados prefirieron a la democracia como régimen de gobierno** frente a un sistema autoritario. El 90% de los diputados entrevistados en 2003-2006 y el 99% de los asambleístas consultados en 2007-2008 eligieron a este sistema (incluso en situaciones de crisis económica e inestabilidad política), en la línea de más de 1400 diputados del resto de América Latina⁴. Asimismo, los asambleístas destacaron que “el consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas” era el elemento más relevante para la consolidación de la democracia en Ecuador (48% de los entrevistados), seguido por la realización de procesos electorales limpios y

libres (26,5%)⁵

Los asambleístas sostienen que hoy la democracia ecuatoriana es estable (54% entre muy y bastante estable); a diferencia de lo que manifestaban los diputados de la legislatura 2003-2006, para quiénes la democracia era poco o nada estable (70%). Si bien no se han alcanzado los niveles de valoración positiva de 1996, donde más del 80% la consideraba entre muy y bastante estable; se debe destacar que la posición de los asambleístas es mucho más favorable hacia la estabilidad que en la legislatura anterior. Entre los asambleístas que se manifestaron a favor de la estabilidad de la democracia se encuentra el grupo de gobierno Movimiento PAIS (73,4%) mientras que los partidos de oposición señalaron en su mayoría que la democracia era inestable (PSP, 64,3% poco estable y PRIAN y PSC, 100% entre poco y nada estable)⁶ (Ver Gráfico IV)

-
- 4 La pregunta realizada fue: “¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno o en contextos de crisis económica e inestabilidad política, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático?”
 - 5 La pregunta realizada fue: “De las siguientes características, ¿cuál es en su opinión, la más relevante para la consolidación de la democracia en Ecuador?”
 - 6 La pregunta realizada fue: “En su opinión, ¿la democracia en Ecuador es hoy: muy estable, bastante estable, poco estable o nada estable?”

Gráfico IV
En su opinión, ¿la democracia en Ecuador es hoy: muy estable, bastante estable, poco estable o nada estable?



Actores e instituciones de la democracia: rechazo a los partidos como instituciones indispensables para la democracia, baja confianza en el Poder Judicial y alta en la Presidencia de la República

Una de las condiciones necesarias para el funcionamiento de la democracia es que exista un sistema de partidos institucionalizados. Para ello, es fundamental que se evalúen positivamente a los partidos. En este sentido, la existencia de un sistema de partidos institucionalizados supone la aceptación de los partidos y de las elecciones como instituciones legítimas del sistema político⁷. En el caso ecuatoriano, el sistema de partidos ha sido considerado por diver-

sas investigaciones como débilmente institucionalizado, ya que diversos indicadores han dado cuenta de la desconexión entre electores y representantes. Entre 1978 y 1992, veintitrés partidos políticos adquirieron status legal para competir en las elecciones municipales y nacionales. El índice de volatilidad electoral agregada medio fue del 25,03 para el período 1978-1998, lo que muestra que los electores cambiaban de una elección a otra su opción partidista. Junto a un sistema de partidos fluido, se encontraban electores flotantes (Conaghan 1995:450), debido a la ausencia de fuertes lealtades partidistas y por los escasos vínculos entre los partidos y otras organizaciones sociales

7 Mainwaring y Scully (1995:5) sostienen que un sistema de partidos institucionalizados es aquel que satisface cuatro dimensiones analíticas: a) la estabilidad en la competencia intrapartidaria, b) el enraizamiento más o menos estable de los partidos políticos en la sociedad, c) la aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna y d) la existencia de organizaciones de partidos que funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables.

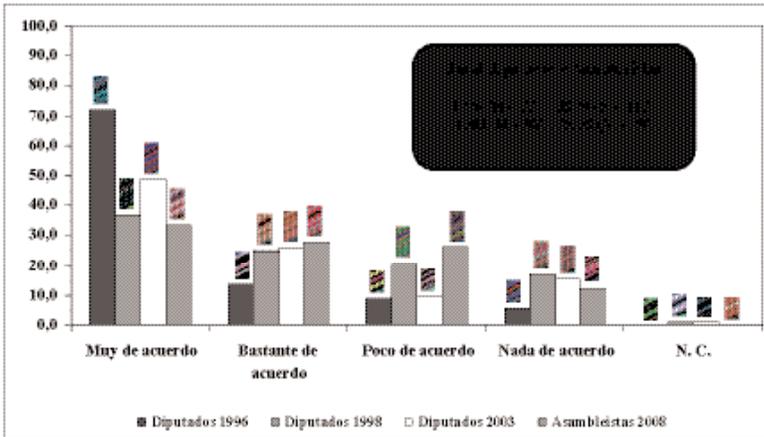
(sindicales, indígenas, de derechos humanos)⁸.

Las entrevistas a los diputados y a los asambleístas muestran el **escaso apoyo de las elites hacia los partidos políticos** y cómo la valoración positiva que tenían en la década de 1990 fue cayendo de año en año, lo que ha ido de la mano con la crisis del sistema de partidos. Si bien en 1996 el 72% de los legisladores creían que los partidos eran indispensables para la democracia; en

2003 opinaba así el 48.5% de los entrevistados y en 2008 sólo el 33,7% de los asambleístas se manifestó de este modo. La gravedad de esta percepción se agudiza con el hecho de que cerca del 60% de los diputados de 1998 y 2003 y más del 95.9% de los asambleístas expresaron sus bajos niveles de confianza hacia los partidos, siendo los del gobierno los que más acuerdo manifestaron con esta idea (Ver Gráfico V).

Gráfico V

Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia
¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con esta afirmación?



Entre las instituciones del sistema político, el **Poder Judicial es en la que menos confían los diputados y asambleístas entrevistados**. Ninguno de los asambleístas entrevistados en 2008, sólo el 11,2% de los consultados en 2003 y el 17.9% de los de 1998 mani-

festaron confianza en esta institución, que resulta central para el funcionamiento de un Estado de Derecho. Los asambleístas sostienen que el principal obstáculo para la independencia del Poder Judicial es, en primer lugar, la presión de los grupos económicos

8 Ver también Mejía (1996), Alcántara y Freidenberg (2001), Freidenberg (2003) y Pachano (2007).

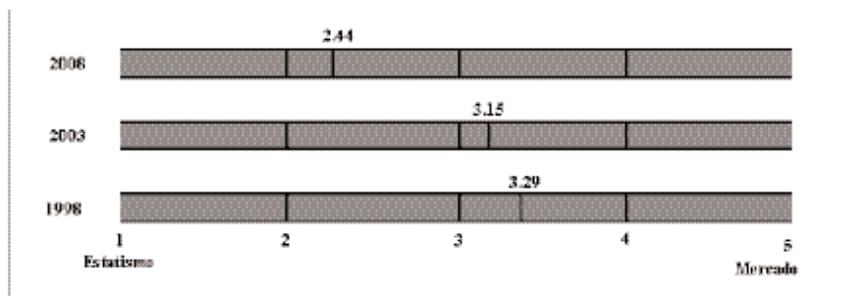
(29,6%) y, en segundo lugar, el sistema de nombramiento y destitución de los jueces (27,6%).

En tanto, **la Presidencia de la República es una de las instituciones en las que más se confía**, toda vez que el nivel de apoyo ronda el 68.4%, estando esto condicionado por el hecho de que la mayoría gobiernista sostuvo en un 71,7% que tiene mucha confianza en dicha institución mientras que sólo el 21.4% de los de Sociedad Patriótica se manifestó en este sentido. Ninguno de los asambleístas del PRIAN Y PSC manifestó algún tipo de confianza hacia la Presidencia de la República. Si se comparan los datos de 2008 con los de 2003, en esa oportunidad sólo el 29,6% de los diputados confiaban en esa institución, mientras que en 1996 alcanzaba niveles del 70%⁹

Papel del Estado: una mayor intervención del Estado en la economía, mayor gasto en salud y educación y gestión estatal de los recursos naturales

El modo en que el Estado participa en la economía es un eje de diferenciación entre las posturas políticas de los legisladores latinoamericanos (Alcántara 2006). Los asambleístas entrevistados también se manifiestan en posiciones distintas en relación al papel que el Estado debería tener en la economía. Tras ser consultados respecto a su posición en una escala donde 1 es igual a una mayor participación del Estado en la economía y 5 es igual a dejar que el mercado se autoregule, los entrevistados se ubicaron en una posición media de 2,44 a diferencia de los diputados de 2003 (3,15) y 1998 (3,29) que eran más proclives al libre mercado (Ver Gráfico VI).¹⁰

Gráfico VI
Estado vs. Mercado (Puntuaciones medias de todos los entrevistados)



9 La pregunta realizada fue: “Y en relación a las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública ecuatoriana?”

10 La pregunta realizada fue: “Dentro del debate económico sobre modelos de regulación, ¿podría decirme si está Ud. más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 5 donde el “1” significa una máxima regulación del Estado en la economía y “5” una máxima liberación del mercado”.

Al analizar los datos por partidos se encuentra que los de MPAIS (1,90) se manifestaron a favor de la participación activa del Estado en la economía mientras que los del PRIAN (4,50) se pronunciaron por el libre mercado. En medio de estos dos polos se ubicaron los asambleístas de PSP (2,93) y de PSC (3,50). Estos datos corroboran entonces que la posición respecto al papel del Estado continúa siendo un eje de diferenciación de las posiciones de los políticos ecuatorianos, la que también se manifiesta en las otras preguntas relacionadas con el tema.

Una mayoría de asambleístas ha sostenido que los recursos naturales deben ser gestionados por el Estado (2,09), siendo los del movimiento PAIS los que más a favor de esta posición se manifestaron (1,75) frente a los del PRIAN quienes defendieron el acceso de las empresas privadas a la gestión de los recursos naturales (3,20). Entre ellos se encontraban los asambleístas de PSP (2,50) y del PSC (2,75). La mayoría de los asambleístas indicó que se debía incrementar el gasto público en salud (48%) y en educación (44,9), mientras que fue mínimo quienes sostuvieron que había que dedicar más presupuesto a la seguridad ciudadana (sólo el 5.1%) o a la defensa y las Fuerzas Armadas (1,0%)¹¹. Finalmente, la mayor parte de los entrevistados sostuvo que los servicios públicos debían ser prestados por el Estado

(2,06 de puntuación media sobre 5) frente a la posibilidad de que sean las empresas privadas las que ofrecen esos servicios. Entre todos los grupos políticos, los de Movimiento PAIS fueron los que más defendieron la participación del Estado (1,77 de puntuación media) frente a los del PRIAN que se manifestaron más proclives a que fueran las empresas privadas (3,17)¹²

Ideología y valores: polarización ideológica y posicionamiento a favor del aborto y del divorcio.

La relevancia de la ideología sobre la política democrática y el sistema de partidos ha sido uno de los temas de mayor análisis entre los especialistas (Downs 1957; Inglehart y Klingemann 1976; Sartori y Sani 1980; Hinich y Munger 1994). Se sostiene que los votantes eligen a un partido o un candidato basándose en sus preferencias ideológicas. Al momento de realizar una evaluación, los votantes usan la dimensión izquierda-derecha con el propósito de simplificar la información respecto a las posiciones de partidos y candidatos y a sus propias preferencias. Por tanto, este eje ayuda a los electores a tomar decisiones de voto a partir de la cercanía o distancia que crean tener con los candidatos y/o partidos y esto es lo que los convierte en “atajos cognitivos” (D’Adamo y García Beaudoux 1999).

11 La pregunta fue: “Aquí le muestro diversos capítulos del Gasto Público. Dígame, por favor, ¿a qué dos capítulos cree Ud. que se debería dedicar más presupuesto por su relevancia para el desarrollo del país.

12 Pregunta: “Hablando de la forma de prestación de los servicios públicos. ¿Qué nivel de control cree usted que debe tener el Estado sobre la gestión de servicios públicos como el agua, la electricidad o el transporte, entre otros? Utilice para ello una escala que va de la “1”, los servicios públicos deben ser prestados y gestionados por empresas privadas”.

El debate sobre la relevancia de la ideología en los partidos y en la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos se ha trasladado a América Latina. Algunos han señalado que la ideología juega un papel limitado en los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos. Distintos estudios centrados en casos nacionales o partidos específicos han subrayado la importancia de los intercambios clientelistas y las prácticas personalistas en la relación entre los partidos y la sociedad y al interior de las organizaciones partidistas (Conaghan 1995; Auyero 2004 y Freidenberg y Levitsky 2006). Aún así, otros estudios al consultar a los políticos y a los ciudadanos sobre su posición en la escala izquierda-derecha, encuentran que éstos han sabido reconocer la diferenciación ideológica e identificarse en el eje izquierda-derecha (Alcántara 2006; Ruíz Rodríguez 2008; Freidenberg, García Diez y Llamazares 2006).

Y esto también se da en el caso ecuatoriano. Los assembleístas han reconocido la escala sin manifestar objeciones y han podido ubicar su posición, la de su partido, la de los otros partidos y las de diversos líderes políticos en el eje izquierda-derecha. Los datos muestran que los miembros de Movimiento PAIS se autoubicaron en una media de 2,7 mientras que los del PRIAN se posicionaron en una media de 5,8 algo consistente a las de los miembros de este partido en la legislatura

2003-2006. En cuanto a la ubicación que los assembleístas han manifestado de su partido, tanto los de Movimiento PAIS como los del PRIAN, los dos partidos ubicados en polos ideológicos opuestos en los niveles de autoidentificación, mantuvieron la ubicación de su partido con la propia. Entre tanto, los socialcristianos indicaron que su partido se encontraba a dos puntos porcentuales más a la derecha que su propia ubicación (7,75) Gráfico VIII.

Los assembleístas, como también sucedía con los diputados, ubicaron a los otros partidos en posiciones más extremas que las propias. Los partidos de la oposición ubicaron a MPAIS en 3,24 (siendo el PRIAN el que ubicó de manera más extrema al partido de gobierno, en 1,17). Entre tanto, Sociedad Patriótica fue ubicada por el resto de partidos en una posición media de 8; la Democracia Cristiana en 8,12 el PRIAN en 9,27; los Socialcristianos en 9,44; todos ellos a la derecha del espectro político. Finalmente los assembleístas indicaron los posicionamientos ideológicos de diversos líderes políticos. El Presidente de la República, Rafael Correa, fue ubicado en una media de 2,91 y, el primer presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, 2,51 mientras que Alvaro Noboa fue colocado en una media de 9,29; Lucio Gutiérrez en 8,18; Jaime Nebot en 9,30 y Abdalá Bucaram en 7,23.

GRAFICO VII

Autoubicación ideológica media de los políticos ecuatorianos agregada por partidos de pertenencia en una escala donde 1 es igual a izquierda y 10 es igual a derecha.

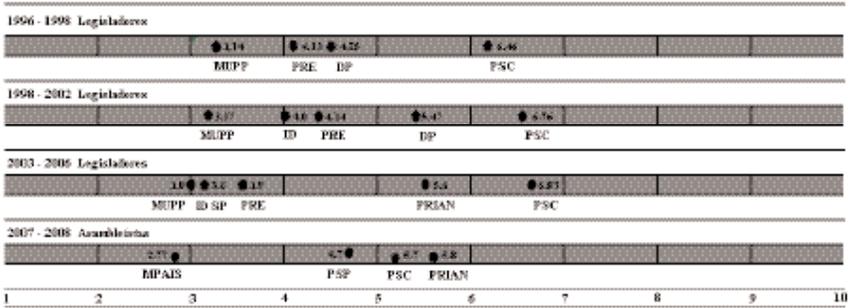
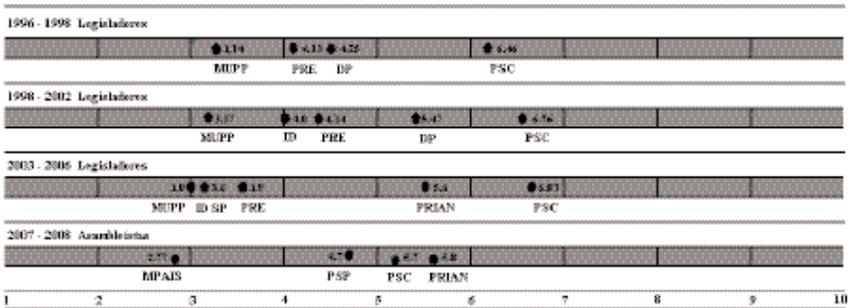


GRAFICO VIII

Identificación media de los partidos realizada por sus miembros En una escala donde 1 es igual a izquierda y 10 es igual a derecha



Los asambleístas también se diferenciaron en la defensa de determinados valores. La posición respecto al aborto cruza la ubicación de los diversos grupos. Por una parte, los del Movimiento PAIS se ubicaron a favor del aborto (6,25) mientras que los del PRIAN (1,17) y los del PSC (1,25) se manifestaron totalmente en contra. Entre tanto, la mayoría de los diputados de 2003 se manifestó a favor del aborto (7,05),

entre los que se destacaron los del PRE (8,71), el MUPP-NP (8,00) e ID (6,21). Lo interesante es ver el modo en que los diputados socialcristianos (6,73) y los del PRIAN (6,56) estaban a favor del aborto en esa legislatura y, dos años después, se manifestaron totalmente en contra.

En tanto la mayoría de los asambleístas se ha manifestado a favor del divorcio (6,60), siendo los del

Movimiento PAIS los que más de acuerdo estuvieron con esta idea (en una media de 7,05) mientras que los socialcristianos fueron lo que más la rechazaron, aunque su posición media fue de 5 puntos. Estos datos se corresponden con los de los diputados, quienes en 2003 estuvieron a favor del divorcio (media de 6,28), aunque hay cambios en la posición de los socialcristianos quienes en ese momento estaban totalmente a favor (6,95), junto a los del MUPP-NP (7,36), ID (6,20), PRE (6,07) o PRIAN (5,40)¹³. Lo interesante de esto es que aún cuando el divorcio se instauró hace más de cien años en Ecuador, todavía hay voces contradictorias sobre este tema, que lo conviertan en un eje de discusión de la agenda política y, más claro aún, está en el hecho de que actores que antes estaban a favor de esta opción, con la Constituyente pasaron a estar en contra, lo que lleva a pensar en el modo en que la polarización puede contribuir a cambiar las posiciones de los actores.

Conclusiones

En los últimos años, la política ecuatoriana ha estado inmersa en diversas crisis políticas. La elección de la Asamblea Constituyente fue una de las maneras de enfrentar esa crisis, basados en el discurso del cambio, en la renovación de la clase política, en la necesidad de generar nuevas actitudes y nuevas prácticas. Este trabajo encuentra que efectivamente hay una renovación de

personas en la Asamblea Constituyente, corroborado en el hecho de que más del 70% nunca había ejercido un cargo de representación popular, no había desempeñado un cargo de designación ni un cargo partidista así como también porque la mayor parte de los asambleístas inició su vida política en el período 2000-2006, lo cual da cuenta de la ausencia de trayectoria política de los elegidos.

El hecho de “no ser político” o “no pertenecer a la clase política tradicional” era un bien muypreciado de cara a las elecciones de 2007, toda vez que la Asamblea Constituyente fue el instrumento diseñado para dar respuesta a una demanda cada vez mayor de los ciudadanos ecuatorianos en contra de la clase política, lo que se había materializado bajo el discurso de “Que se vayan todos”. En este sentido, la Asamblea supuso una renovación de personas, la mayor parte de ella sin experiencia política en cargos políticos y de representación popular.

Ahora bien, este trabajo muestra que más allá del cambio de personas, no está tan claro que esa renovación se encuentre también en el nivel actitudinal. Si bien hay algunos temas donde se presentan diferencias, hay otros donde las preferencias no han cambiado y los asambleístas piensan del mismo modo que los anteriores legisladores. Al inicio de este trabajo se indicaba que para referirse a una renovación de la clase política debía haber un cambio radical en la orientación de las preferencias.

13 Pregunta: “¿En qué posición de la siguiente escala donde “1” significa estar totalmente en contra y “10” totalmente a favor se sitúa ud. respecto al divorcio?”

Esto no puede sostenerse con los datos de la presente investigación, toda vez que muchas de las cuestiones centrales en torno a las cuales se divide la agenda política presenta aún coincidencias. Ejemplo de ello son: a) la alta valoración de la democracia como régimen de gobierno frente a un sistema autoritario; b) el rechazo y la desconfianza generalizada a los partidos como institución indispensable de la democracia y c) la escasa confianza hacia el Poder Judicial.

Entre tanto, las principales diferencias entre las actitudes de los asambleístas y de los diputados se encuentran en al menos cuatro temas: a) la creencia de que la democracia es hoy estable; b) la confianza mayoritaria en la Presidencia de la República (algo que los diputados de 2003 no hacían); c) en una mayor participación del Estado en la economía, en la gestión de los recursos naturales, en que sea éste el que preste los servicios públicos y gaste más en salud y educación y, finalmente, en el tema de los valores, toda vez que la posición respecto al divorcio y el aborto diferencia a los entrevistados.

Los datos muestran además que el eje izquierda-derecha funciona en Ecuador, que los actores saben reconocer la escala y que los niveles de polarización de los diputados se mantienen entre los asambleístas. Esto muestra que el proceso de cambio político se está dando en un escenario de alta polarización ideológica, algo que en contextos de este tipo tendería a incrementarse y que alimenta la diferenciación de los entrevistados en torno a valores que pasan a convertirse en cuestiones de conflicto de la agenda (como el aborto y

el divorcio), cuando antes eran elementos sobre los que no había claras diferencias políticas.

Finalmente, resta saber hasta qué punto los cambios que se han dado por la renovación de los políticos a nivel de características sociodemográfica también se trasladarán a las prácticas que estos nuevos políticos desarrollarán en el marco de un sistema democrático. Está en mostrar a la ciudadanía si el cambio que se pretendía con la elección de la Asamblea Constituyente también se traduce en una renovación de las actitudes y en una transformación de los partidos políticos que ejercen sus funciones en el marco de la democracia.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel
2006 *Políticos y política en América Latina*. Madrid, Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Alcántara, Manuel
1997 *"Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana"*. Ecuador Debate No. 42: 113-129. (Quito: Centro Andino de Acción Popular).
- Conaghan, Catherine
1995 *"Politicians Against Parties. Discord and Disconnection in Ecuador's Party System"*. En Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. Eds. *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- D'Adamo, Orlando y García Beadoux, Virginia
1999 *"Derecha e izquierda, ¿dos cajas vacías?"*, en L. Oblitas y Angel Rodríguez Kauth (Comps.). *Psicología Política*. México: Plaza y Valdés editores.
- Downs, Anthony
1957 *An Economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steven
2007 *"Organización informal de los partidos en América Latina"*. *Desarrollo Econó-*

- mico vol. 46. No. 184. (enero-marzo): 539-568 (Buenos Aires: IDES).
- Freidenberg, Flavia. García, Fátima y Llamazares, Iván
2006 *"Instituciones políticas y cohesión ideológica. Un análisis multinivel de la heterogeneidad ideológica en los partidos latinoamericanos"*. Manuel Alcántara. Eds. Políticos y política en América Latina. Madrid: Siglo XXI.
- Freidenberg, Flavia
2006 *"Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatorianos. Política y Gobierno Vol. 8. (2) (Abril, segundo semestre): 237-278 (México: CIDE).*
- Freidenberg, Flavia
2003 Jama, Caleta y Camello. *Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Freidenberg, Flavia
2000 *"Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los Países Andinos"*. Ecuador Debate 50. (Quito: Centro Andino de Acción Popular).
- Higley, John y Gunther, Richard, Eds.
1992 *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York. Cambridge University Press.
- Hinich, Melvin y Munger, Michael
1994 *Ideology and the theory of political choice*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Inglehart, Ronald y Klingemann, Hans.
1976 *"Party identification, ideological preferences and left-right dimension"*, en Ian Budge, Ivor Crewe y Denis Farlie, Party identification and beyond. Representations of voting and party competition. Londres: Wiley.
- Linz, Juan José
1989 *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza
- Linz, Juan José y Stepan, Alfred
1997 *"Toward consolidated democracies"*, en Diamond, L. Plattner, M., Yun-Han Chu y Hung-Mao Tien. Edit. Consolidating the Third Wave Democracies. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour y Solari, Aldo
1967 *Elites in Latin America"*, New York: Oxford University Press
- Mainwaring, Scott. y Scully, Timothy
1995 *"Introduction: Party Systems in Latin America"*, en Mainwaring, S. y Scully, T., Eds. Building Democratic Institutions. Stanford: Stanford University Press.
- Mejía Acosta, Andrés
1996 *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador: 1979-1996*. México: ITAM.
- Ruíz Rodríguez, Leticia
2008 *La coherencia de los partidos políticos latinoamericanos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sartori, Giovanni y Sani, Giacomo
1980 *"Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales"*, en Giovanni Sartori. Partidos y Sistemas de Partidos, Madrid, Alianza, 1992.

RESEÑAS

POLÍTICA, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS DE INDEPENDENCIA EN LA AMÉRICA ANDINA

**Guadalupe Soasti (comp.), Konrad Adenauer
Stiftung/Museo de la Ciudad, Quito, 2008, 348pp.**

Hernán Ibarra

Este es un libro dirigido a promover nuevas interpretaciones historiográficas de la independencia en los andes. Los artículos compilados proveen de análisis que apuntan a considerar críticamente los enfoques historiográficos y su trayectoria, los modos en que se ha constituido la memoria de la independencia, las particularidades de los eventos en un plano regional y el rol de los sectores populares. Parcialmente estos temas ya fueron planteados desde la década de 1970 con desigual desarrollo e interés en los países andinos.

Carlos Contreras plantea una revisión de las condiciones que marcaron las interpretaciones de la independencia en el Perú. Una de ellas fue la celebración del sesquicentenario en 1971 que originaron un primer cuestionamiento a la interpretación dominante. Con esto se puso en duda que una sociedad fragmentada étnica y socialmente hubieran podido ser la base para la formación de Estado nación peruano. Indudablemente la presencia de un

gobierno militar nacionalista que reivindicaba a las clases populares fue el clima político que permitió el surgimiento de esta revisión historiográfica. En las décadas de 1980 y 1990, se produjeron nuevas interpretaciones que buscaban entender las condiciones sociales y económicas que se tramaron en los procesos ocurridos desde fines del siglo XVIII. Finalmente, se ha llegado a interpretaciones que provienen de la renovación de la historia política que ponen el acento en la formación de la opinión pública, los discursos, la ciudadanía y las prácticas. Y el tema de fondo sigue siendo la cuestión de la integración política de la población indígena a la nación.

La historia supone una disputa de sentidos que se construyen como narraciones que tienen una vigencia y alcance determinados. Cada época tiene una manera limitada de producir discursos y narraciones históricas. Esto es lo que Rossana Barragán postula para el caso boliviano. La historia emerge como un recurso político de legitimidad que

apunta hacia el futuro. De este modo, el pasado se enlaza con el futuro. Y este ha sido el signo predominante de las interpretaciones de la independencia boliviana.

El sentido de los museos nacionales tiene que ver con la elaboración de una memoria selectiva llena de silencios y olvidos. Resulta dramático el descuido con el que las mismas elites políticas ecuatorianas trataron la cuestión de los museos hasta bien entrado el siglo XX como sugiere Elena Noboa.

La relación entre la historia y la memoria para el caso colombiano es asumida por Cristina Lleras con su visión de cómo la independencia ha sido tratada por el Museo Nacional de Colombia. En ese museo hay una sala dedicada a la independencia y se explica como ha sido percibida por los académicos y el público. Los académicos, destacaron los errores históricos y que no había una clara representación de los sectores subalternos. Los públicos visitantes del Museo adquieren una visión que está conectada a sus conocimientos previos. Así mismo, la producción de textos escolares no ha estado acorde al avance de la historiografía. Todo esto plantea la poca conexión existente entre la enseñanza y la investigación.

María Soledad Castro propone una visión de cómo se desarrollaron las celebraciones de la independencia en 1909 y 1922 en Quito y Guayaquil. Para el caso de Quito resalta el surgimiento del hispanismo en la segunda década del siglo XX. Al mismo tiempo, la fuerte presencia de las elites en determinar el sentido de las celebraciones y la importante participación artesanal en estas

celebraciones, algo que plantea la cohesión nacional y los imaginarios compartidos.

Angel Emilio Hidalgo intenta descifrar los distintos significados que tuvo la independencia para las diversas regiones del Ecuador. Cuestiona el enfoque demasiado quiteño-céntrico que ha predominado. Su análisis va hacia el siglo XIX entendiendo la trama cambiante de poderes regionales y negociaciones que implicó la formación del Estado en ese siglo. Permanece pendiente entender los modos concretos y las bases materiales del caudillismo.

La estructura de producción y circulación del aguardiente fue muy importante en la economía colonial y de todo el siglo XIX. El artículo de Revelo muestra las relaciones entre productores y Estado para manejar un producto que activaba redes urbanas y rurales de comercio de la zona de Quito. Se puede advertir que los grandes propietarios fueron quienes se beneficiaron de los medios de control de la producción de aguardiente. Sería importante considerar en el futuro el estudio de las redes de consumo que ayudarían a entender sus usos sociales y ceremoniales.

Al reclamo que se suele hacer sobre la participación de los sectores subalternos en la independencia, no se acompañan nuevos conocimientos. Esto es lo que Lucía Moscoso propone al recordar la participación de una mujer –Rosa Zárate–, quien estuvo involucrada en los acontecimientos que culminaron con la muerte del Conde Ruiz de Castilla. Sin embargo, hace falta un estudio más detenido sobre la participación de los sectores plebeyos en los incidentes.

La participación diferenciada de las regiones en los procesos independentistas arroja matices y aspectos que no han sido considerados por los relatos generales. Alonso Valencia destaca que para el caso de Popayán, el Valle del Cauca y Pasto, se produjeron diversas alianzas que explican como indígenas y mestizos se tornaron realistas en Pasto, mientras que los terratenientes del Valle eran independentistas.

En torno a la participación indígena en la independencia boliviana, María Luisa Soux retoma aspectos que tienen que ver con la Constitución de Cádiz y las implicaciones que tenía para la definición de la ciudadanía indígena y el tributo. La participación indígena se hallaba motivada por un concepto de pacto colonial en el que estaba involucrado el tributo. Las modalidades de la participación indígena estuvieron dadas por variaciones de las estructuras locales de poder y de las autoridades indígenas.

En la tradición historiográfica colombiana hubo un déficit que no consideró tanto la participación regional como la presencia popular según Alfonso Múnera, quien ha investigado sobre la participación de negros y mulatos en los procesos independentistas de Cartagena. La participación de estos sectores que además tenían diferencias sociales internas solo fue abordada por las investigaciones realizadas después de 1980.

El análisis de Guadalupe Soasti apunta a definir el modo en el que se construyó durante la coyuntura de la independencia un espacio público de discusión y debate animado por las

nociones de soberanía y ciudadanía provenientes de la revolución francesa. Para ello indaga el modo en el que la famosa Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano fue divulgada y tuvo impacto entre los actores ilustrados de la independencia. Es más un argumento destinado a conocer los cimientos de la cuestión de la ciudadanía.

Si bien el tema de la ciudadanía está mencionado en el título del libro, no es el eje central de los textos compilados. Realmente queda abierta la interrogación de lo que fueron los procesos de gestación de la ciudadanía, algo que requiere indagar sobre la representación política, las prácticas sociales y la formación del espacio público. Algunos aspectos de las prácticas electorales y la participación indígena han sido propuestos por Federica Morelli en *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador 1765-1830*. Además se debe recordar que una historia comparativa de los procesos de independencia ocurridos en los países andinos con amplias interrogaciones desde un enfoque de la historia política fue desarrollada por Marie-Danielle Demélas en *La invención política* hace algunos años. Sus preguntas partieron de lo que significaba la cancelación del orden colonial y la fundación de un nuevo orden que implicaba la construcción de los Estados nacionales durante el siglo XIX sin que múltiples rasgos del antiguo régimen hubieran sido plenamente abolidos. Los argumentos desarrollados por Morelli y Demélas no han recibido la atención que se merecen y, deberían ser debatidos, contrastados o refutados.

Como es obvio, la proximidad del bicentenario de la independencia plantea el sentido de las interpretaciones históricas en una coyuntura que está llena de apelaciones nacionalistas. Al fin y al cabo –como dice Agnes Heller,

lo que está en juego es el modo con el que cambiamos el pasado mediante una interpretación selectiva. Y esta compilación contribuye parcialmente a que cambie nuestra percepción y elaboración del pasado.

OJO AL AVISO. UNA PANORÁMICA DE LA GRÁFICA, EL DISEÑO, EL ARTE Y LA COMUNICACIÓN VISUAL POPULAR

**Ana Lucía Garcés, La Cajonera,
Quito, 2008. 200pp.**

María Elena Bedoya

Miradas sobre la ciudad, actividades comerciales y publicidad, imágenes diversas, discursos sobre el “arte” y oficios se conjugan en este ameno libro. Nos presenta tres entradas para el análisis: por un lado, una invitación a la lectura visual de la llamada “gráfica popular” a través de varias fotografías realizadas en Quito y ciudades aledañas como Tumbaco y Machachi; por otro lado, varios ensayos sobre este tipo de producción y su quehacer artístico, y, finalmente, entrevistas a los hacedores y sus perspectivas sobre su oficio en la sociedad actual.

La recolección de estas representaciones visuales exige, sin duda, de un proceso de levantamiento, observación y selección de imágenes que sus investigadores, Ana Lucía Garcés (en la dirección del proyecto) y Manuel Kingman, lo han realizado exhaustivamente. Cabe destacar, que más allá de presentar un conjunto de imágenes recogidas en las ciudades visitadas, los autores articulan

un discurso que propone indagar en los ámbitos de producción y las formas de circulación y consumo; de esta manera, observar estos ejercicios gráficos nos demanda un acercamiento a las condiciones en las que fueron producidas en el entorno urbano bajo ciertas especificidades y constricciones.

Los textos de investigación presentan una panorámica general sobre un tema poco investigado en nuestro país: la gráfica “popular”. La conceptualización de lo “popular” ha sido siempre problemática y en los trabajos que presenta el libro queda delineado este concepto a grandes rasgos. Existe, no obstante, una clara intencionalidad en rescatar la dimensión de este término mediante su articulación a la “tradicción”, es decir, a las formas de producción desligadas de una cierta homogenización —o estandarización— promovida por el ejercicio del diseño gráfico contemporáneo. En este punto, los autores impulsan una lectura reflexiva sobre

los recursos tecnológicos y su incidencia en la sociedad; así, se intenta rescatar el oficio de los diseñadores populares desde su lugar de origen, el desarrollo de sus prácticas artísticas y el posicionamiento de un concepto "Otro" del arte.

Uno de los aportes más interesantes del libro son las entrevistas que realizan a estos hacedores visuales. Queda claramente bosquejada una manera de percibir "lo artístico" y su ejercicio, desde un posicionamiento de su oficio en la colectividad. Establecer nexos con sus clientes, trabajar sobre la especificidad de sus diseños, concebir sus mensajes a partir de un sello humorístico, son algunas de las características que percibimos en esta interesante interrelación que se establece con estos protagonistas a través del recurso de la entrevista.

El texto nos deja abiertas varias interrogantes. En primer lugar, ¿cómo con-

cebir lo popular a partir de una perspectiva histórica? Si bien este libro es un buen primer intento por indagar la dimensión de la tradición –necesariamente pensada en su devenir histórico y vincularla a lo popular, es imprescindible promover más trabajos investigativos que nos permitan una reflexión más amplia sobre el tema. Además, estos ensayos nos abren un horizonte poco o nada estudiado: la tensión que existe entre estas formas de producción visual frente a otras más institucionalizadas (sean aquellas venidas estrictamente del campo del arte o del diseño gráfico actual). Finalmente, *Ojo al Aviso* también nos interpela sobre los procesos de regeneración urbana: ¿qué incidencia en estas prácticas artísticas y de comunicación tienen las políticas de "ornato" o "estandarización visual"? Estas son algunas de las preguntas que nos suscita la lectura y mirada de este libro.

ESTUDIOS SOBRE SEXUALIDADES EN AMÉRICA LATINA

**Mercedes Prieto y Kathya Araujo (eds.),
FLACSO, Quito, 2008, 350 pp.**

Rafael Polo

Esta publicación permite situar las problemáticas prevaletentes, los distintos enfoques teórico-investigativos de un campo de estudio en construcción. Como señalan, Mercedes Prieto y Kathya Araujo en la introducción, las “sexualidades se han mantenido como un tema marginal o de segundo orden” en el campo de las Ciencias Sociales Latinoamericanas, que ha privilegiado la problematización de la política y de lo político desde un enfoque, principalmente, institucional en el que se ha obliterado la relación de la sexualidad y la sociedad. La sexualidad es presentada en estos trabajos como un campo de fuerzas donde se debate las maneras de construcción de los sujetos, como sujetos sexuales, desde distintas entradas investigativas.

La investigación y la discusión sobre la sexualidad esta indisolublemente asociado al campo de la vida cotidiana, a las nociones y conceptos desde los cuales nos relacionamos con los otros, con el cuerpo, con la política, con los imaginarios sociales y de la nación, en las maneras en que se estructuran los

roles “de género” y de los espacios asignados por la sociedad. Es, por tanto, una entrada privilegiada para polemizar, y hacer explícitos, los mecanismos de control, de regulación y de administración de los cuerpos y de las subjetividades. Si consideramos, como dicen las compiladoras, que la regulación de la sexualidad “ha sido relegada al campo de la moral tradicional fuertemente influida por la religión y las instituciones, y al campo de la medicina y la ciencia”, se debe fundamentalmente al temor que provoca el hecho de politizar la sexualidad. Politizar, en el sentido, de advertir que las categorías sociales, estéticas y corporales de la sexualidad no son un “dato natural” sino una construcción social, discursiva e institucional de larga duración y que se encuentran en la vida cotidiana en forma de habitus, de prácticas naturalizadas y de actitudes inconscientes con respeto al placer, al sexo, a la relación amorosa, a la política individual y colectiva para con los cuerpos. Si la sexualidad ha sido “largamente estigmatizada” es por la fuerza explosiva que posee para poner

en duda las normatividades al uso. No olvidemos que el cuerpo es un blanco privilegiado del poder normativo en la modernidad.

No debe descuidarse, y de hecho no lo hacen los autores y autoras de las ponencias, que la sexualidad se ha convertido en un campo relevante de problematización desde el campo de las ciencias sociales –como de la filosofía– y de lucha política por las transformaciones “socio-culturales a los que asistimos”, un cambio profundo en el esquema de la civilización, como sugiere el filósofo Bolívar Echeverría, donde los antiguos marcos referenciales y normativos son puestos en duda, pero que, sin embargo, continúan “con buena” salud. Un momento de crisis “civilizatoria” que hace posible, y necesario, la movilización en la academia, y en la política, esto es, re-pensar y cuestionar los modos de construcción de la sexualidad que se dio en este período de larga duración que llamamos “modernidad”. Por tanto, hablar de sexualidad, no es reducirla a un hecho médico o genital de preocupación individual, sino situarlo como un topos hermenéutico sustantivo que permite “develar” la articulación de los poderes sociales, de sus lógicas de dominio y producción, como de las maneras de resistencia de los individuos a ser normalizados o a ejercer la “reclamación” de sus derechos, a la que contribuyen significativamente las ponencias recogidas en este volumen.

Los textos han sido clasificados en cuatro secciones que permiten recoger los debates que se han dado en la región. Sin embargo, a las distintas con-

tribuciones es posible hacerlas dialogar entre ellas a partir de las aproximaciones al campo de la vida cotidiana, en donde toman forma las políticas de la sexualidad, las identidades, los usos e imaginarios corporales, las categorías normativas de la sexualidad, los conceptos de belleza o las maneras contemporáneas de asumir la paternidad, en una “crítica práctica” a los esquemas y estereotipos hegemónicos. No es posible comentar todos los artículos, por eso he optado por hacer una revisión seleccionada de algunos.

La primera sección, *sexualidades en debate*, se abre con el trabajo de Kathya Araujo, *Entre el paradigma libertario y el paradigma de derechos: los límites en el debate sobre las sexualidades en América Latina*, que funciona como una bisagra teórica para los textos presentados en el volumen. Presenta dos de los marcos más relevantes que “organizan el debate en la región”, sin desconocer las deudas y diferencias con el debate feminista del Norte que tienen las feministas del sur, nos dice “que la producción feminista en América Latina, cuyos desarrollos... evidencian una escasa cercanía a las posiciones de feminismo radical y se sitúan, más bien, en las proximidades de las propuestas de lo que, a grandes rasgos y de manera generalizadora en exceso, se ha llamado el feminismo de la igualdad” (p. 30). Según Araujo, en América Latina se ha privilegiado la “posición regulatoria vinculada a los derechos” (p.31). La contraposición que realiza, entre el paradigma de derechos, ocupado fundamentalmente, en alcanzar la emancipación del dominio masculino a través de medidas de

políticas públicas que regulen el ámbito de la sexualidad, que permitan la negociación y el consentimiento en los intercambios cotidianos de los hombres y de las mujeres. “el consentimiento, como dice Araujo, es un elemento central del modelo de regulación”, esto es, el consentimiento como el lugar donde se expresaría el concepto de consenso liberal, y que hace posible la construcción e institucionalización de una nueva sexualidad hegemónica. El sujeto fundamental que hace posible la regulación por medio de los derechos es el Estado, “este modelo, puede cuestionarse por el hecho de sostenerse en la consideración que la sexualidad se reduce a ser expresión de dominación, violencia y subordinación” (p.36). En contraposición a este paradigma, nos presenta el paradigma libertario desde sus límites. Si, por una parte, reconoce que el goce no “sigue pautas normalizadas” y que “la sexualidad excede los marcos del derecho y de la justicia redistributiva” (p. 37), por otra, considera que este paradigma omite la problematización de la dimensión ética. Para Araujo ambos paradigmas no recogen “dos aspectos esenciales. Por un lado, una reflexión sobre la dimensión ética en relación con las sexualidades, que coloque al sujeto al centro. Por el otro, la discusión sobre el carácter del goce sexual y la relación posible entre goce y regulación, que permita devolver la densidad, complejidad y riqueza al concepto de sexualidad. Dos aspectos, sugiere, a los que las agendas de discusión, investigación y políticas deberán abrirse en el futuro”. (p. 38).

En la segunda sección, *identidades en revisión*, un artículo de Loreto

Rebolledo, *Del padre ausente al padre próximo. Emergencia de nuevas formas de paternidad en el Chile actual*, presenta los resultados de una investigación realizada en Chile entre padres de distinta procedencia social. Ella considera los “modelos emergentes” de paternidad que “frente a los avances del feminismo, los cambios legislativos, las concepciones sobre la infancia, el ingreso masivo de las mujeres a los mercados de trabajo, entre otros, hombres y mujeres han debido renegociar los modos de organizar las familias y de asumir los roles parentales” (p. 138), articulados como respuesta a la pregunta realizada por Roudinesco: “¿Está el padre condenado a no ser más que una función simbólica?” (p. 126). Considera tres modelos emergentes de *ser padre* distinto al modelo hegemónico del padre patriarcal. El primero, “los padres presentes y muy próximos”, que se distancia del modelo hegemónico de ser padre en el que se asigna un rol central a la maternidad como conformación de la femineidad, y que ejercen el “rol de padres, asumiendo actividades y responsabilidades que tradicionalmente recaían en la madre (cuidado de los hijos, alimentación, salud, vínculo con el colegio)” (p. 128). El segundo modelo, el “neopatriarcal”, “se caracteriza por su fuerte involucramiento en la crianza de los hijos/as y, a diferencia de los antiguos padres-patriarcas, son cercanos a los hijos y tienen el poder al interior del hogar y la familia, en ámbitos que tradicionalmente eran femeninos” (p. 130), la participación materna en lo esencial se lo realiza en los espacios públicos, tiene como correlato que en lo privado la división sexual de trabajo tradicional se mantiene, o “es

‘diluida’ por la presencia de servicio doméstico” (p. 130). Y el tercero, el del padre periférico-comunicativo, que es el menos “innovador y rupturista respecto al modelo hegemónico”, éstos se caracterizan por ser comunicativos con sus hijos pero distantes con sus vidas. “los hombres que practican este tipo de paternidad, dice Rebolledo, tienden a reproducir, al interior de sus familias, las relaciones de género tradicionales” (p.131). Según la autora, “se comprueba que ser un padre cercano, cariñoso, comprometido con los hijos y de una comunicación fluida con ellos se instala cada vez más con un imaginario deseable de paternidad” (p.132), y como un valor central el “ser responsable”. Sin embargo, esta conclusión debe ser relativizada si consideramos que a los hombres que se les entrevista son en su mayoría divorciados que viven con sus hijos. Posiblemente las conclusiones tendrían otros matices si se realizara la investigación en familias no divorciadas.

En la tercera sección, *políticas en sexualidades*, el texto presentado por Silvana Darré Otero, *Cuando el saber no tiene lugar: la difícil implantación de la educación sexual en el sistema educativo uruguayo*, puede proporcionar claves de comprensión e intervención para llevar a cabo la promoción de políticas de educación sexual en el campo educativo, batalla política al ‘orden del día’ en nuestro país. Nos recuerda la autora, que “la educación sexual tiene poco que ver con el sexo y mucho con la política, o con las políticas, en sentido amplio”, presupuesto que le permitirá realizar un recorrido en las dificultades, temores y estrategias para imple-

mentar la educación sexual en el Uruguay del siglo XX. La educación sexual, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX se inscribió, como hoy, en el debate sobre la modernidad, y aparece como un campo de fuerzas en las que se disputan su control las instituciones del saber y de poder, como son la Iglesia y la medicina. Se busca normalizar la sexualidad al considerarla como parte de la naturaleza, que debe ser sometida desde los principios de la racionalización técnica y científica como sugiere una de las premisas modernas. No olvidemos, dice la autora siguiendo a Foucault y Donzelot, que la “educación sexual, en términos teóricos, está vinculado con los procesos de normalización y gobierno de las poblaciones” (p. 210-211). Esto es, forma parte del campo de biopoder, donde lo que se administra es la vida y la forma de promocionarla o de regularla. En este sentido, el discurso pedagógico de la educación sexual presupone la construcción de un concepto de normalidad sexual desde el que se construyen los cuerpos de los jóvenes. Este texto, nos permite *comprender* todas las dimensiones sociales y culturales que se encuentran en juego en la educación sexual, del mismo modo que nos posibilita comprender que allí se construyen las formas hegemónicas del poder sobre el cuerpo, de un poder que se internaliza.

Erynn Masi de Casanova, en la cuarta sección, *cuerpos y resistencias*, presenta *No hay mujer fea: conceptos de la belleza entre las adolescentes guayaquileñas*; rastrea las formas en como se construyen los imaginarios corporales hegemónicos del cuerpo femenino

entre las adolescentes mujeres de Guayaquil. El cuerpo, como hemos dicho, nunca ha dejado de ser observado, controlado, exaltado, vilipendiado, decorado, agredido, perseguido, temido e imaginado. No solo es el lugar donde somos naturaleza o devenir, sino, que además, hemos escrito sobre el, lo hemos representado, pintado y “educado” a sus fuerzas, en este sentido, podemos decir que el cuerpo encarna la historia que trasciende lo natural porque ha inventado la mirada, el goce erótico y la muerte, esto hace que el cuerpo sea un lugar de objetivación de los valores sociales. En este sentido, este trabajo, contribuye a descubrir los distintos dispositivos en la construcción social del concepto de belleza, como de las estrategias que despliegan las adolescentes para apropiarse y resignificarlo. El trabajo lo realizan en dos colegios de Guayaquil, uno de clase media alta: (El colegio Santa Fe), y el otro, de un sector popular, el (colegio Amazonas). Los ideales socio-culturales de belleza hegemónicos traspasan las fronteras de clase, no así las fronteras étnicas, y se encuentran directamente emparentados con las normas racistas de bellezas heredadas de la colonia, y que aún mantienen su vigencia. “El ideal que expresan las participantes, dice la autora, describe a una mujer con facciones

típicamente consideradas europeas o caucásicas [...] aunque la mayoría de los ecuatorianos son mestizos y la igualdad es garantizada por la constitución nacional, es obvio que las facciones europeas/caucásicas y la piel clara todavía connotan lo deseable y atractivo” (p. 298-299). Es decir, la lucha por otros imaginarios de belleza del cuerpo femenino tiene como un obstáculo mayor la vigencia del racismo, de las fronteras étnicas y del horizonte de belleza promovido por los medios de comunicación.

La lectura rápida y comentada de cuatro de los trabajos que se presentan en este libro nos permite visualizar la complejidad, cada vez creciente, de los estudios de la sexualidad en América Latina, como de su importancia en la lucha política.

A pesar de la diversidad de enfoques, metodologías y perspectivas que se muestran en este libro, lo que se objetiva es que la sexualidad no solo es un problema para la academia, es ante todo, un asunto político, y el lugar donde el ser conquista su autonomía. Uno de los puntos que deben considerarse es que los trabajos se sitúan en un tiempo lleno de cambios en las formas de imaginar el cuerpo, la política y las utopías, esto es, en las últimas tres décadas.

ECUADOR DEBATE

N° 75



Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, diciembre del 2008

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial
Conflictividad socio-política: Julio – Octubre 2008

TEMA CENTRAL

El Buen Vivir, una oportunidad por construir
El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución Ecuatoriana del 2008
Fragmentación territorial y representación política. Criterios para
el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución
Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo
Cambiar la letra, cambiar el mundo
Descentralización y autonomías en la Constitución
de la Asamblea Constituyente de 2008

DEBATE AGRARIO-RURAL

Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial
de una parroquia de la sierra ecuatoriana

ANÁLISIS

De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa
los periodistas ecuatorianos
¿Renovación o Continuidad? actitudes, valores y trayectoria
de la clase política ecuatoriana

RESEÑAS

Política, participación y ciudadanía en los procesos
de independencia en la América Andina
Ojo al aviso. una panorámica de la gráfica, el diseño el arte
y la comunicación visual popular
Estudios sobre sexualidades en América Latina

Suscripciones: Anual 3 números: exterior: US \$45 - Ecuador: \$15,50

Ejemplar suelto: Exterior US \$15 - Ecuador: \$5,50

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre - Telf. 2 522763
Apartado aéreo 17-15-173B Quito-Ecuador