

# *la Tendencia*

—revista de análisis político—

## *GOLPES DE TIMÓN Y CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO*

Augusto Barrera G.

Hugo Barber

Santiago Ortiz C.

Gustavo Ayala Cruz

Santiago Kingman G.

Carlos Castro Riera

Antonio Bermeo N.

Hugo Jácome Estrella

Analía Minteguiaga

Pabel Muñoz L.

René Ramírez Gallegos

Juan Sebastián Roldán

René Maugé M.

Ramiro Ávila Santamaría

Angélica Porras Velasco

Edwar Vargas Araujo

Luis Verdesoto C.

Fernando Rosero G.

Pablo Ospina P.

María Arboleda V.

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

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

**Coordinadora editorial**  
María Arboleda

**Diseño y diagramación**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Fotografías**  
Archivo ILDIS  
Activa

**Asesoría**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono: (593) 2 250 96 08  
Quito - Ecuador

**Edición y distribución**  
Editorial Tramasocial  
Reina Victoria N21-141 y Robles  
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593) 2 255 29 36  
Quito - Ecuador  
tramasocial@andinanet.net

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

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Noviembre de 2007

6

Noviembre

2007

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

## *Tema* **Central**

- 13**    **Significado y perspectivas del proceso constituyente**  
Augusto Barrera G.
- 18**    **Rafael Correa y la política-fusión**  
Hugo Barber
- 23**    **Los tigres de papel y el viejo sistema político**  
Santiago Ortiz C.
- 28**    **Elementos de la transición postneoliberal**  
Gustavo Ayala Cruz
- 33**    **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**  
Santiago Kingman G.
- 38**    **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**  
Carlos Castro Riera
- 42**    **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**  
Antonio Bermeo N.

## *Coyuntura*

- 50**    **La política económica del gobierno de Rafael Correa**  
Hugo Jácome Estrella
- 56**    **La política social del gobierno de Rafael Correa**  
Analía Minteguiaga
- 63**    **La reforma democrática del Estado**  
Pabel Muñoz L.
- 68**    **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**  
René Ramírez Gallegos

índice

## Debate de izquierdas

- 73 **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**  
Juan Sebastián Roldán
- 78 **El socialismo democrático**  
René Maugé M.

## Propuestas constitucionales

- 83 **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**  
Ramiro Avila Santamaría, Angélica Porras Velasco  
y Edwar Vargas Araujo
- 90 **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**  
Luis Verdesoto C.
- 96 **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**  
Fernando Rosero G.
- 102 **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**  
Pablo Ospina P.
- 106 **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**  
María Arboleda V.
- 112 **La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador**
- 114 **Sobre los autores**

## NUEVO CICLO HISTÓRICO-POLÍTICO

El domingo 30 de septiembre, el Movimiento Acuerdo País logró definir a su favor la elección de asambleístas constituyentes. Alrededor de 80 candidatos de 130 fueron escogidos de las filas del movimiento gobiernista, lo cual define un nuevo hito en el proceso de cambio que vive el Ecuador, que tuvo como antecedente inmediato la Consulta Popular del 15 de abril, en la que se resolvió la convocatoria a Asamblea Constituyente, con el pronunciamiento favorable del 83% de ecuatorianos y ecuatorianas.

Este momento deja entrever, en primer lugar, un conjunto de condiciones encaminadas a la resolución de la hegemonía en el proceso de reestructuración del poder del Estado, fenómeno al cual me referí en el primer número de la Revista *La Tendencia* al analizar la coyuntura del año 2004. Allí hice referencia a la situación de desfase existente entre el proceso de reestructuración del poder del Estado –luego de la debacle financiera de 1999– y su representación formal enquistada en la vieja institucionalidad estatal y las tradicionales fuerzas políticas. En la mencionada interpretación decía que este entorno de reconfiguración del Estado condiciona el cambio del régimen político democrático ecuatoriano, que el gobierno del coronel Gutiérrez de ese entonces no alcanzó a resolver en la medida que prefirió la alianza con el tradicionalismo político, abandonando su proclama de cambio y a los sectores indígenas y populares, aliados en su campaña electoral, y en su primer momento de gestión gubernamental.

La apelación al diálogo, después del 30 de septiembre, por parte del gobierno y del flamante asambleísta más votado, Alberto Acosta, (luego del uso permanente de estrategias de confrontación y polarización), evidencian que la fuerza y la definición hegemónica en el campo de la política, abre el cauce efectivo y legítimo para la resolución de la configuración de la nueva forma de Estado en el Ecuador, que se ha encontrado atascada por el régimen oligárquico neoliberal de los últimos años. Los acuerdos con distintos sectores económicos, grupos de presión, intereses regionales y otros, se encuentran en la agenda de las estrategias del gobierno y estarán presentes en el escenario del proceso y en la Asamblea Constituyente. Singular situación coyuntural, que influida decisivamente por el ambiente

mundial y regional, abre condiciones objetivas para superar el neoliberalismo y generar un nuevo modelo económico y una nueva forma de hacer política, como también un replanteamiento y profundización de la soberanía nacional y regional, lo que me lleva a concluir en la siguiente hipótesis: en el Ecuador se inaugura un nuevo ciclo histórico político, luego del que se inició en 1979 con el retorno democrático.

En el sentido planteado, es interesante observar que luego del abrumador triunfo de Acuerdo País el 30 de septiembre, ciertos medios de comunicación, banqueros y empresarios ligados a la producción y a la exportación, salieron a acoger el diálogo y el acuerdo propuesto por el gobierno de Rafael Correa.

Los últimos resultados electorales ponen de manifiesto, en segundo lugar, el proceso de finalización de la vieja forma de hacer política en el Ecuador: los tradicionales partidos ingresaron en una situación de debacle, las nuevas agrupaciones políticas (PSP, PRIAN) que pretendieron copar, en el proceso electoral del 2006, el espacio dejado por las desprestigiadas organizaciones tradicionales, expresaron su límite y debilidad, y aquellas entidades independientes que intentaron nacer en esta coyuntura, organizadas al calor del enfrentamiento a la partidocracia, lo hicieron con debilidad, careciendo de fuerza para existir electoralmente y llegar a la Asamblea Constituyente.

En consecuencia, el nuevo periodo histórico, abre un proceso de conformación de nuevos partidos o movimientos políticos, cuyo signo –para el caso de la tendencia de las izquierdas– será el proceso de giro ideológico y político que se ha dado, en los últimos años en la región sudamericana, enmarcados en la perspectiva estratégica socialista. La necesidad de la construcción de un partido-frente (que me he permitido plantear en distintos escenarios) capaz de unir a distintas agrupaciones de izquierda y centro izquierda dispuestas a gestar una agrupación política de nuevo tipo, es una demanda urgente. “En esta trayectoria de construcción de la propuesta –decimos en nuestro Programa Constitucional– hemos tenido como premisa la unidad de la tendencia y la necesidad de generar condiciones para el surgimiento de una nueva entidad política que trascienda la coyuntura y articule la diversidad de sujetos que buscan la transformación del país. Se trata de ir mas allá de la actual manifestación dispersa y

heterogénea de las fuerzas progresistas que requieren, como el pistón al vapor del caldero, para no dispersarse ni diluirse, de una estructuración orgánica política que dé respuesta a las formas y prácticas partidarias que han devenido obsoletas”<sup>1</sup>.

Ratificamos nuestro criterio, vertido en otros editoriales de la revista y en varios escenarios: el Ecuador vive un momento de cambio histórico y, en esa medida, la conducción política tiene un signo y una ideología que se da en la línea de los principios y valores de la renovada izquierda sudamericana y, que en el país se ha denominado la “revolución ciudadana”. La Asamblea Constituyente se apresta a concretar un acuerdo nacional, una carta de navegación de todos y todas las ecuatorianas, que como sucedió con la Constitución liberal de 1906, se dará en base a los principios que portan las fuerzas más importantes que empujan este cambio histórico y marco jurídico. La nueva situación creada y la ideología de la izquierda, permitirá producir –decimos en nuestro Programa Constitucional– el acuerdo nacional al que el Ecuador aspira en esta fase histórica, tal y como ocurrió con el movimiento alfarista, en los albores del siglo XX, cuando desde esa posición se concretó un proyecto político común en la definición de la carta constitucional de 1906”<sup>2</sup>.



La dirección de la Revista ha diseñado este sexto número en correspondencia con esta interpretación y posición. El tema central abordado en este sexto número, que corresponde a la primera sección, da cuenta del proceso electoral para elegir assembleístas. En esta parte se busca delinear concepciones y propuestas sobre la conducta política, especialmente de los assembleístas de la tendencia. Se han incluido artículos que analizan los últimos resultados electorales, la situación de la derecha socialcristiana, así como la conducta del Movimiento Acuerdo País. Se coloca un análisis de los

<sup>1</sup> *Las izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional*. Texto colectivo. Coordinación ILDIS – Revista *La Tendencia*. Quito. Octubre 2007.

<sup>2</sup> *Ibid.*

sectores, que días antes de realizadas las elecciones del 30 de septiembre, propusieron la unidad de algunas fuerzas de izquierda en base a señalar la necesidad de emprender en la nueva Constitución y en la política pública con una posición anti-neoliberal. Finalmente, por la importancia de la temática, se incluye un artículo que examina la condición de los plenos poderes de la Asamblea Constituyente.

Con el objetivo de analizar la coyuntura y la perspectiva del Gobierno de Rafael Correa, hemos organizado una sección de análisis de algunas políticas públicas: la económica, la social, la reforma del Estado y la planificación, en las que se hace un balance de estas en el marco del cambio o superación del modelo neoliberal impuesto en el Ecuador en los últimos años.

La tercera sección inicia la deliberación sobre las concepciones ideológicas del socialismo que se da por parte de las Izquierdas en la región y el Ecuador. En esta ocasión hemos querido conocer puntos de vista sobre el socialismo democrático de la socialdemocracia y el llamado socialismo del siglo XXI. Continuaremos en los próximos números de la revista con este debate sobre el modelo de sociedad a la que se aspira desde las concepciones ideológicas de los sectores progresistas.

La cuarta sección expone un conjunto de análisis críticos sobre las distintas propuestas constitucionales que se han dado en esta etapa preconstituyente. Se incluye en esta parte artículos sobre las propuestas del CONESUP, de los indígenas (CONAIE), del Distrito Metropolitano de Quito, de los organismos o movimientos sociales, del movimiento de mujeres. Hemos incluido una importante declaración de la Iglesia de los Pobres. El interés de esta sección se centra en conocer los principales puntos de vista sobre la nueva carta política, generar acercamientos de contenido constitucional y abrir la oportunidad para el acuerdo entre los distintos sectores que estarán representados en la Asamblea Constituyente, principalmente, de las Izquierdas.

Finalmente queremos informar, que la dirección de la revista, ha concluido el proyecto de deliberación sobre los contenidos constitucionales, que se llevo a cabo en asocio con el ILDIS, entre los meses de febrero y octubre del presente año. En el numero cinco de la revista dimos cuenta

de algunos aspectos de este proceso, que concluyó con la publicación del libro: **“Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional”**, el mismo que se encuentra en circulación.

En esta fase del Proceso y Asamblea Constituyente , la Dirección de la Revista se encuentra comprometida –como contraparte del Proyecto del ILDIS–Fes de Apoyo y Seguimiento a la Asamblea Constituyente– en la implementación y coordinación del mismo, luego de participar activamente en la iniciativa antes indicada que se desplegó en los meses de Febrero-Octubre.

Con estas actividades mencionadas la Revista La Tendencia cumple con su misión planteada desde su origen: la de contribuir a crear condiciones para fortalecer a la tendencia de Izquierda y aportar al cambio histórico de la forma de hacer política en el Ecuador.

Quito, 21 de octubre de 2007

Francisco Muñoz Jaramillo  
DIRECTOR REVISTA LA TENDENCIA

## SIGNIFICADO Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Augusto Barrera G. ✎

*“Todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, quedan rotas, las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificarse. Todo lo sólido se desvanece en el aire; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas”.*

CARLOS MARX

**H**emos estado acostumbrados a vivir nuestras coyunturas con un inconfesable sentimiento de intrascendencia. Una historia llena de episodios en los que “algo cambia para que todo siga igual”, o de “último día de despotismo y primero de lo mismo”, ha atrofiado nuestra radicalidad para actuar y, a veces, incluso nuestra capacidad de asombro, al punto de creer que las grandes transformaciones ocurrirán en cualquier parte, menos en este país barroco y tropical.

Los resultados de los cuatro últimos procesos electorales indican una nueva correlación electoral, más aun, una nueva correlación social y política. Cabe preguntarse por ello, ¿cuál es la profundidad, la complejidad y el sentido de este momento histórico? ¿Es sólo el implacable recambio generacional de élites: hijos por padres, sobrinos por tíos...? ¿O se trata ciertamente de una revolución, de la manera y con los alcances con los que hoy es posible hacerla? ¿Son suficientes las categorías de la politología institucionalista que, luego de buscar debajo de todas las piedras la gobernabilidad neoliberal, no sabe como comportarse frente a esta mayoría?

Frente a esta avalancha de preguntas, este texto intenta llamar la atención sobre la necesidad de entrar con todo vigor a la producción de pensamiento consecuente con los tiempos.

### El tamaño de la victoria

Los resultados de las elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente son incontestables. El triunfo de Acuerdo País con casi el 70% de los votos válidos es la ratificación, e incluso la profundización, de la tendencia abierta hace menos de un año con los resultados de la primera vuelta en las elecciones presidenciales de octubre de 2006.

Todo parece indicar que Acuerdo País rebasará los 80 asambleístas, convirtiéndose en el gran triunfador. Se consolida como fuerza política mayoritaria en 21 de las 22 provincias, a nivel urbano y rural y, virtualmente, en todos los estratos sociales, pero especialmente en los sectores populares, hasta ahora esquivos a las propuestas de cambio. No hubo merma significativa en los sectores medios, pese a la campaña de terror. El resultado en Guayaquil revierte 20 años de hegemonía socialcristiana y el de Quito por lo menos 10 de hegemonía de la ID. Triunfo redondo que rompe la matriz del comportamiento político electoral establecido hasta ahora.

Es indudable que el elemento central de este resultado ha sido el liderazgo, la credibilidad y la aceptación del Presidente Correa. Por varias razones él y su gobierno fueron actores centrales de la

campana electoral. Por un lado, porque la línea que se trazó en la cancha, el parte aguas de la política fue el situarse *a favor* o *en contra* del gobierno; esa estrategia que no solo fue de Acuerdo País, sino también de la oposición; no tanto por el uso de los recursos públicos, sino por la obvia vinculación del Presidente Correa con la propuesta de Asamblea y por una percepción generalizada de cumplimiento de las ofertas de campana.

Mientras la oposición divagaba en un libreto parlamentario sin salida, Correa afianzaba el mensaje de cambio, escogía contradictores y temas, y mantenía la iniciativa. El balance político en el plano de las relaciones entre los poderes y el presidente, y con la sociedad, ha sido ampliamente ventajoso para el gobierno.

Pero hay otros ingredientes muy importantes. La conformación de Acuerdo País mostró la voluntad de abrir el cauce político, ideológico y social, de sumar nuevos procesos. Con la inclusión de Alternativa Democrática se consolidó la presencia de sectores medios y populares de las ciudades; la concurrencia de la FENOCIN mostró una señal importante en el mundo indígena y campesino; Nuevo País fortaleció la imagen de convocatoria regional. Este acuerdo configuró, de manera inequívoca, la opción del cambio en este momento y, lo que es sumamente importante en política, disolvió la posibilidad de constituir una alternativa en el mismo terreno de Acuerdo País. Permitió además avanzar en el complejo proceso de elaboración de listas provinciales y rebasó la tradicional disputa orgánica que ha caracterizado a la izquierda. Con ello, se dio un paso significativo en la construcción del Movimiento, ampliando procesos participativos e innovando formas de relación y organización política de la población.

### El tamaño de la derrota

La derecha política quedó seriamente golpeada. Sus expresiones tradicionales –PSC y

UDC– obtuvieron los peores resultados de su historia. Se quedaron a medio camino entre un recambio cosmético y el intento por resucitar viejos caudillos. Al inicio de la batalla, que se suponía ideológica, sus líderes y mentores se bajaron de la contienda o regresaron a ver para otro lado. Jaime Nebot abandonó la partida cuando fue claro que su estrategia de diversificar las listas resultó un fracaso, prefiriendo abrir un camino autonomista radical y peligroso al desafiar los resultados del referéndum aprobatorio.

La verdadera oposición se traslada hacia la derecha más populista y patrimonial, aquella con menor capacidad de universalizarse y de construir un proyecto político. El PSP obtiene la segunda votación, manteniendo ciertos reductos pero mermados. Álvaro Noboa no tuvo más remedio que poner otra vez su propia cara, con lo que consiguió apenas una tercera parte que hace un año atrás, marcando un declive irremediable. El arma central de Noboa fue el ataque a Correa más un refrito del discurso anti comunista de los años 40's y la demagogia barata en busca de los más pobres.

El espacio de la llamada centro izquierda, lugar cómodo y común de varias vertientes, quedó disuelto. Algunas razones parecen explicarlo. Por un lado, la incapacidad de situarse en el nuevo contexto político generó mensajes confusos y contradictorios. Si el imaginario de país ha ido hacia una decisión cada vez más definida a favor del cambio, las corresponsabilidades con la vieja partidocracia no pueden quedar exculpadas. Es ingenuo suponer que la ciudadanía creará en una conversión basada en una gimnasia oportunista de nuevas alianzas, sin ajustar sus propias cuentas internas, aunque seguro habrá quien intente tomarse la foto con el gobierno. Pero, por otro lado, la extraordinaria dispersión de la centro izquierda en no menos de cinco listas nacionales, mostró el peso de los proyectos personales por encima de una perspectiva política y orgánica común.

Hacia la izquierda, el MPD mantiene su voto duro y su presencia en el espectro político anclado

a una campana que usó directamente la imagen del Presidente Correa. El Movimiento Pachakutik, en cambio, obtuvo desastrosos resultados que le colocan en terapia intensiva. La ola de desaciertos, vanguardismo y etnicismo de su dirigencia ha debilitado al proyecto, al punto de ser derrotado incluso en los bastiones de las provincias con gran población indígena.

No solo se trata de un cambio en el plano electoral. Es obvio que hay una reconfiguración profunda del mapa político y de la correlación social, política y cultural de la sociedad. Por ello, más allá del análisis de los actores y los números de la Asamblea Constituyente, cabe insistir en el significado y las perspectivas de este cambio.

### Recorriendo las huellas de la historia

Una forma de entender la democracia es como un inacabado proceso de conquista de la capacidad de autogobierno por parte de los cuerpos sociales. Es la dinámica expansiva de la ciudadanía que Gramsci denomina “transformación molecular de los grupos dirigidos en grupo dirigente”, y que adopta inevitablemente formas de crisis y conflicto provocadas por la tensión entre inclusión y exclusión, entre ampliación y restricción de las formas de gobierno, entre las instituciones existentes y las dinámicas sociales<sup>1</sup>.

Instalados en la falla geológica que deviene del carácter colonial de nuestras sociedades, el área andina de América Latina está viviendo momentos

decisivos de su conformación como estado-nación. La incorporación de las masas a las formas de poder político es un proceso reciente. Solo ayer –desde el punto de vista histórico– indios, analfabetos, mujeres y campesinos estaban ausentes de toda forma de poder institucional.

Son asimismo contemporáneos los efectos democratizadores de la extensión del Estado. La ampliación de la educación básica, del orden público o incluso los aspectos de igualdad formal han llegado solo a partir de que el estado ecuatoriano dejó de mendigar los impuestos a los exportadores y tuvo, con el petróleo, una forma autónoma de financiamiento. A eso se le puede llamar rentismo, pero a falta de algo parecido a un pacto fiscal redistributivo, ha sido la única vía de ampliar socialmente los derechos.

Esos efectos democratizadores se vieron enfrentados muy rápidamente a las restricciones que ese mismo Estado impuso a la ampliación de la estructura de poder y al carácter regresivo de la política económica neoliberal.

La dialéctica social de este neoliberalismo criollo y patrimonialista jamás fue la del productivismo y la eficiencia prometida por los gurús de los organismos multilaterales. Más bien se movió entre el secuestro del estado, la mafia enquistada y el negocio rápido, por un lado, y la resistencia social, por el otro. En resultado ha sido un empate catastrófico que adoptó, ya en esta última década, la forma de fragmentación social y política. El poder formal e institucional endémicamente debilitado por los poderes fácticos, hacía una caricatura de país.

El estado y la sociedad se transformaron en archipiélagos. No solo ocurrió eso en amplios

**La verdadera oposición se traslada hacia la derecha más populista y patrimonial. El PSP obtiene la segunda votación, manteniendo ciertos reductos pero mermados. El PRIAN de Álvaro Noboa no tuvo más remedio que poner otra vez su propia cara, con lo que consiguió apenas una tercera parte que hace un año atrás, marcando un declive irremediable.**

<sup>1</sup> Burgio Alberto, *Para ver el siglo XXI con la lente de Gramsci - Sin permiso*, septiembre 2007

sectores de la sociedad urbano - popular o campesina, sino también en la cúspide de la pirámide social. No hay nada parecido a una propuesta empresarial de la derecha y de las cámaras que desperdiciaron a lo largo de estas décadas la oportunidad de mostrar sus credenciales democráticas y el interés por el país. Mostraron sus límites para construir un proyecto nacional.

En esta batalla frente al neoliberalismo rentista y criollo se quemaron también algunas de las expresiones más orgánicas del campo popular que transitaban por ciclos de auge y de crisis. Por ello, la forma en que finalmente se expresó el proyecto de cambio no tiene la base social y corporativa de la experiencia boliviana, ni un partido construido en décadas como es el caso de Brasil. Tampoco se trata de un proyecto asentado en las Fuerzas Armadas. La forma en que se decantó el proceso ecuatoriano fue más bien como una fuerza política cultural.

El hastío y el hartazgo por lo viejo, alimentaba un ánimo de cambio por un inespecífico nuevo. Una reserva ética de la sociedad que reflejaba el proceso de modernización social que había ocurrido durante estos gobiernos, o más propiamente, a pesar de ellos.

Ese caudal tuvo una forma de expresión multitudinaria pero pacífica, contundente, pero poco orgánica, en episodios como el derrocamiento de Bucaram, los combates a la corrupción y, más recientemente, el forajidismo. Finalmente, ese torrente ha erupcionado como una avalancha político electoral en cuatro elecciones seguidas.



El catalizador de este proceso ha sido País y más específicamente Rafael Correa. No se trata de una fuerza orgánica construida, ni de una coalición social precisa. Es una articulación sinérgica en la que están y no están, los efectos de la dinámica social y política de este periodo. Allí está la debilidad y la fortaleza del proceso; la fertilidad y los riesgos del momento.

### Fluidez y desafíos

Ningún proyecto democrático y progresista ha llegado en el Ecuador contemporáneo hasta aquí. No solo por los resultados electorales, sino porque

el contenido de esos triunfos ha sido un mandato claro de cambio. Que nadie se engañe ni se confunda. Los objetivos progresistas de la Constituyente del 97 estaban inspirados en la legitimidad de los derechos de nuevos actores como los indígenas y las mujeres,

pero el clima general de la sociedad impulsado por los grupos de poder era la restauración del viejo orden, en odre nuevo.

Este es un momento distinto, en que esas correlaciones se han modificado, los actores tienen otros pesos, los discursos y las prácticas mafiosas no son ya aceptados por la sociedad. Hay una correlación internacional diversa. Se trata de un momento fluido de la sociedad, en que las estructuras y las instituciones tambalean, incluso los patrones de reproducción del poder en la sociedad se transforman. Todo aquello que se pensó irreversible, sólido, inmutable se desvanece...

De forma magistral Gramsci define esta suerte de catarsis social como una oportunidad en la que ocurre el paso del momento meramente económico al momento ético-político, de lo objetivo a lo subjetivo y de la necesidad a la libertad... en instrumento para crear una nueva forma ético-política, en origen de nuevas iniciativas.<sup>2</sup>

La necesidad de explicarnos las razones por las que hemos llegado a la situación actual y, a la vez, construir el más alto sentido histórico del presente, son dos requisitos para identificar algunos de los desafíos actuales. Una línea muy clara es profundizar en sentido programático y cultural la noción de revolución ciudadana; allí se expresa una síntesis de las necesidades de ciudadanización de la población como portadora y protagonista de derechos individuales y colectivos, y a la vez, como pilar de la formación de un sentido de identidad y pertenencia a una comunidad política, la patria. La revolución ciudadana articula las tradiciones socialistas de igualdad, equidad y justicia con los valores de democracia y libertad.

Un proceso de este significado requiere la construcción de una nueva hegemonía inclusiva. Es decir, la generación de condiciones para la participación de las mayorías en un consenso activo por el cambio. Ese consenso no puede ser el producto reflejo de una sociedad plana y autómatas que responde a los estímulos del estado clientelar. No, un proyecto de sociedad alternativa debe extender la democracia en los terrenos

económicos, sociales y culturales. El carácter democrático y ciudadano implica la reconstrucción de la política como ejercicio orientado por valores y razones, y, por esa vía, en el uso de la autonomía y la libertad de cada individuo para construir adhesiones conscientes.

Supone además coherencia para secar el pantano de la clientela y el tráfico político de la pobreza, generar condiciones de reproducción digna y segura de las personas, abrir los espacios de participación a todos quienes no tengan rabo de paja. Producir condiciones para una coalición social que soporte en lo concreto el proyecto de una patria.

**No solo se trata de un cambio en el plano electoral. Es obvio que hay una reconfiguración profunda del mapa político y de la correlación social, política y cultural de la sociedad. Más allá del análisis de los actores y los números de la Asamblea Constituyente, cabe insistir en el significado y las perspectivas de este cambio.**

Se abre un periodo para profundizar sistemáticamente los cambios estructurales, y por lo tanto, ir a una mayor definición programática. Los dos escenarios fundamentales son la Asamblea Constituyente y la propia acción del gobierno. La demolición simbólica y política de lo viejo, debe combinarse ahora con la edificación de lo nuevo: un estado ciudadano, eficiente, inteligente, solidario, no burocrático. Se trata de un enorme esfuerzo de construcción institucional que eluda la tentación de los atajos, los golpes de efecto y la secuencia interminable de parches.

Gran parte de esta dinámica dependerá de la potencialidad de una organización política que le forma a este caudal y que pueda actuar como bisagra entre la vitalidad de la sociedad y la capacidad para gobernar. Hay un camino inusualmente amplio para construir esa fuerza política; no hay tiempo que perder.

<sup>2</sup> Antonio Gramsci, *Quaderni del carcere*, I, 1244, Turín, 1975.

# RAFAEL CORREA Y LA POLÍTICA-FUSIÓN

Hugo Barber ▀

**D**ifícil dibujar un perfil ideológico de Correa: tiene algo de Keynes sin ser Keynesiano, un poco de Charles Fourier sin ser Socialista Utópico, una pizca de Marxismo sin ser Marxista, algo de Raúl Prebisch sin ser Cepalino. A todo esto hay que agregarle una pequeña porción de Humanismo Cristiano. Curiosamente, hace 40 años las posiciones de la CEPAL eran consideradas por cierta izquierda como una engañifa del sistema. Hoy, para la derecha, muchas de esas tesis tienen un tufillo por lo menos peligrosamente progresista.

¿Es Correa ideológicamente indefinido? No necesariamente. La siempre compleja realidad latinoamericana obliga a los gobernantes a intentar modelos no paradigmáticos y en varios casos eclécticos. La larga noche liberal, frase con la que suele engolosinarse Correa, intentó imponer un modelo único con un fracaso del que ya muy pocos discuten.

Nadie cree hoy que la música-fusión, por ser producto de varias vertientes, no es música. Y así como la música-fusión sigue siendo música, la política-fusión sigue siendo política; y en ambos casos hay de las buenas y de las malas. Y gracias a la política-fusión de Correa, una derecha torpe, desactualizada y maniquea, resbaló al acusar a Correa de “comunista” y de “chavista”. El ciudadano común no le creyó. ¿Cómo iba a creer que Correa dispondría que el estado se apropiara de los niños u otras groseras acusaciones? Hasta para mentir se necesita talento.

## El planchazo

Después de las elecciones del 30 de septiembre se oyó gemidos lastimeros de movimientos políticos de derecha y de izquierda, que probaron suerte y no la encontraron. La culpa es de la plancha, dijeron. Efectivamente, el voto por lista —el planchazo— fue abrumador y restó posibilidades de conseguir representantes a muchos de aquellos movimientos. Curiosamente, el dispositivo electoral fue diseñado para lograr el efecto contrario al conseguido.

A mi juicio, el sistema del voto unipersonal es perverso porque propicia el voto políticamente inconsistente. Un mismo ciudadano puede votar por un candidato que propone la estatización de las empresas estratégicas y, al mismo tiempo, por otro que propicia la privatización de las mismas.

En realidad, dicho sistema atenta contra el concepto de representación. Cuando doy un voto para cualquier dignidad estoy cediendo mi derecho a participar en un ámbito político (asamblea, congreso, concejo municipal, consejo provincial) a alguien que en esas instancias me representará. Y quiero que ese alguien me represente ideológicamente. Que el candidato sea honesto, conocedor de la realidad y otros atributos, que según las encuestas solicitan los electores, son condiciones necesarias pero no suficientes. Las elecciones deberían ser una ocasión para elevar la conciencia política ciudadana, no para incitar a la dispersión del voto entre listas de diferentes ideologías.

Los que propician el voto uninominal esgrimen un argumento no por convincente menos falaz: el sistema uninominal —dicen— permite elegir a los mejores sin la rigidez de una lista en la que se mezclan diferentes calidades. Detrás de dicho argumento se esconde la falacia del “más capaz”.

Recordemos brevemente coyunturas electorales recientes: en 1998 las clases media y alta respiraron aliviadas. Se impuso en la segunda vuelta un candidato inteligente, culto, respetuoso de los derechos humanos, abierto al diálogo, con experiencia política y, como si todo esto fuera poco, que no comía “guatita con cuchara”. Su nombre: Jamil Mahuad. La estética había vuelto al poder. Al fin gobernaba al Ecuador un político “como la gente” que no sólo “sabía que hacer” sino además “como hacerlo”. Para colmo, el contrincante, que ganó las elecciones pero no la presidencia, era todo lo contrario: un antihéroe de la política. Y como dice Atahualpa Yupanqui en “El Payador Perseguido”, “detrás de los *equivocos* (sic) vinieron los *perjudicos* (sic)”.

Sin querer, lo hayamos votado o no, fuimos cómplices de la mayor estafa, y no sólo estafa financiera, engarzada en el largo rosario de timos políticos de los últimos treinta años. Y todo por elegir “al más capaz”...

En definitiva, el sistema uninominal atenta contra la construcción de ciudadanía, tan mentada por muchos de los que apoyan un método tan aberrante.

Los argumentos a favor del voto optativo contienen una falacia parecida. Pero esto, posiblemente, será tema de la Asamblea Constituyente.

Se debe mencionar también al método de asignación de escaños creado con la intención de

favorecer el voto disperso al restarle valor relativo al voto por lista completa. A la postre, su principal efecto fue crear dudas y suspicacias entre los electores.

## La campaña electoral asambleística

Sin duda la campaña electoral asambleística fue desigual. La publicidad del gobierno ayudó considerablemente al Movimiento País. Pero también es cierto que un gobierno impopular difícilmente puede ser exitoso —electoralmente— sólo gracias a una campaña masiva. Pensar que el impresionante triunfo de Correa el 30 de septiembre se debe principalmente a la ventaja mediática sirve de consuelo a muchos perdedores pero no tiene asidero objetivo.

La torpeza de la oposición ayudó decisivamente a Correa. Las campañas de rumores, algunos francamente surrealistas alimentó lo que la derecha quiso destruir: la alta credibilidad del mandatario.

El espaldarazo a Correa no vino sólo de la derecha sino también de la izquierda; de ambas izquierdas, la partidocrática y la de movimientos más recientes. Una izquierda opaca, reiterativa, anacrónica, pero sobre todo aburrida. Correa no pierde la oportunidad que le brindan y lleva más de un año y medio en una campaña dinámica, alegre y creativa.

Abdalá Bucaram era experto en actuaciones histriónicas pero le faltaba doctrina. Lo que era grosería en Bucaram es espontaneidad en Correa. Abdalá cantaba canciones de moda, Correa reflota las canciones de protesta que ya parecían enterradas por anacrónicas. Y no es sólo un recurso de marketing político. Es la ruptura de la solemnidad que

permite una mejor sintonía con los que él llama sus mandantes.

Casi siempre los izquierdistas miraron de reojo a los símbolos patrios, excepto cuando asistían a los partidos internacionales de fútbol. Era una formación reactiva de la izquierda contra la utilización abusiva e hipócrita del concepto “patria” por parte de la derecha. Correa tomó el concepto y le dio contenido. “La patria ya es de todos” significa más que la colectivización del territorio y sus recursos naturales y humanos. El pretende convertir a la patria y sus símbolos en el continente apropiado para acrisolar una identidad ciudadana históricamente precaria. Y, por supuesto, persuadirnos de que el representante de la patria es él. Bueno, no solo él, también su movimiento y sus colaboradores en el gobierno.

Esta simbiosis patria - gobierno es una jugada maestra que podría haberse ocurrido en el pasado a un populista pero nunca a un izquierdista.

Los movimientos de izquierda electoralmente novatos fueron sin duda perjudicados por el hábil dispositivo publicitario que planteó el Tribunal Supremo Electoral y la masiva publicidad del gobierno. Sin duda, el espacio otorgado para hacerse conocer y promocionar sus propuestas fue escaso. Pero aún si hubieran tenido un espacio mayor, les hubiera sido difícil separarse de las posiciones gobiernistas: al ciudadano común no le era fácil entender porqué debía votar por unos desconocidos que tenían tesis similares a las de Correa y el Movimiento País.

La izquierda insistió en su formalidad discursiva monótona, somnolienta, poco creativa. Vieja costumbre de una izquierda a la que le cuesta renovarse

e insiste en un tono, por cansino, improductivo. Esta izquierda no tuvo en el pasado (excepto Pachakutik) un poder electoral importante. Y en esta oportunidad, su incapacidad para pescar algunos de los votos que transmigraron desde diferentes vertientes hacia el oficialismo, favoreció el éxito de Movimiento País. De su parte, Pachakutik cedió al oficialismo su caudal electoral, en parte, gracias a su oscura participación en el Congreso Nacional y a su incapacidad para diferenciarse de las posiciones del gobierno con tesis originales.

César Montúfar y su Movimiento de Concertación Nacional intentaron diferenciarse desde una posición políticamente ecuménica y en alguna medida ecléctica. Algunos sectores empresariales relativamente progresistas mostraron un moderado entusiasmo por esta alternativa. La necesidad de diferenciarse engendró un pivote extraño, difícil de entender conceptualmente y en su mecanismo de concreción: la ciudadanización de los recursos naturales.

Una cantera que también alimentó las huestes correistas fue la de centro-izquierda. La Izquierda Democrática optó por criticar “la forma” de la política gubernamental, en circunstancias en que lo formal no le quitaba el sueño a casi ningún ciudadano. Su actitud, más que sinuosa fue vacilante, y la perdió, quizá definitivamente.

Correa opuso alegría y creatividad a la opacidad izquierdista. Cierto es que este estilo no fue inventado por Correa. Abdalá Bucaram, su ocasional aliado, lo utilizó exitosamente en múltiples ocasiones. Claro, le faltó doctrina. Y mientras ese excéntrico personaje bailaba y cantaba en el escenario, se consumía en su propio histrionismo. Quizá

Abdalá se engolosinaba con sus actuaciones como Nerón en Roma, porque estaba convencido de su contribución al arte. La danza y el canto de Correa —en cambio— tienen el único propósito de ser funcionales a su proyecto político.

León Roldós apostó en su discurso por la ética y perdió. Este candidato también entusiasmó a algunos sectores empresariales, quizá porque creyeron que el candidato se refería a la ética protestante analizada por Max Weber hace muchos años.

Ninguno de los actores políticos mencionados pudo romper la bipolaridad Correa-partidocracia trabajada por el presidente durante más de un año y medio. Este escenario fue propicio para canalizar el descontento ciudadano.

El populismo que queda (PRIAN y PSP) tomó diferentes caminos. Álvaro Noboa propuso “parar a Correa” para avanzar sobre el segmento minoritario de la población descontenta con el gobierno y perdió. Lucio Gutiérrez y su mimético hermano utilizaron una vez más su tejido clientelar, fatigosa y disciplinadamente rearmado, y cumplieron con sus expectativas: un honroso segundo lugar, aunque muy alejado de Movimiento País.

### Los partidos políticos

Sin duda, los partidos políticos quedaron destrozados. El interrogante que queda es si tienen posibilidad de recomposición o si, como sucedió en otros países de Latinoamérica, les espera un largo ostracismo. Lo que es seguro es que, si hay reencauche, éste va a ser lento y doloroso.

La renovación dirigencial es uno de los retos más difíciles que afrontan los partidos políticos actualmente debilitados. Y la dificultad no está (quizá nunca lo estuvo) en el sabotaje de los actuales dirigentes a dicha renovación para conservar su liderazgo. Los viejos caudillos ya no están en muchas de las organizaciones y sin embargo, sus retiros provocaron no la renovación sino la crisis de cada una de ellas.

Posiblemente el problema principal esté en que los partidos, en su obsesión electoralista, no cumplieron con una de sus funciones básicas: la formación de cuadros. Y claro, esta defección les está pasando la factura.

Es inconveniente solazarse con la crisis de los partidos. Sin duda tienen su merecido. Pero la extendida creencia de que es posible reemplazar el sistema de partidos por otro con diferentes tipos de organizaciones ciudadanas parece inviable. Y esto no significa dudar de la importancia de todo tipo de organizaciones sociales como medio para una política de participación activa de la ciudadanía en los distintos niveles políticos. La debacle de los partidos políticos sólo será auspiciosa si da paso a un nuevo sistema de partidos honestos y eficientes.

### El futuro

Quizá estemos viviendo la mayor concentración de poder de los últimos treinta años, etapa que todavía muchos se empeñan en llamarla “democrática”. Y la concentración excesiva de poder no es buena. Y no por las razones que esgrime la oposición al gobierno. Es peligrosa porque, en



**La campaña electoral asambleística fue desigual. La publicidad del gobierno ayudó considerablemente al Movimiento País. Pero un gobierno impopular difícilmente puede ser electoralmente exitoso sólo gracias a una campaña masiva. Pensar que el impresionante triunfo de Correa se debe principalmente a la ventaja mediática sirve de consuelo a muchos perdedores, pero no tiene asidero objetivo.**

este caso, parece haber liquidado a los incipientes movimientos progresistas, lo que puede obstaculizar el necesario debate dentro de la izquierda. A menos, claro, que Movimiento País se convierta en una organización que contenga diversas tendencias de izquierda con un mismo objetivo, continente donde se debatan diferentes puntos de vista con fraternal aspereza.

Correa y sus seguidores no parecen poner mucho entusiasmo en la consolidación orgánica de un movimiento poderoso. Quizá yo esté equivocado, como me equivoco la mayoría de veces que quiero predecir el futuro. Pero la realidad es que hoy Movimiento País sin Correa no existe.

El liderazgo del presidente es legítimo. Se lo ganó a pulso. Pero un líder revolucionario debe preocuparse en dirigir mas no en eclipsar, sino, por el contrario, favorecer la construcción de un movimiento que, en este caso, sea solidario con el gobierno, y al mismo tiempo independiente de él.

¿Qué futuro le espera a Movimiento País? Difícil saberlo. Quizá se estructure como partido. Tal vez se configure como un movimiento amplio que contenga diversas tendencias y consolide a su interior un partido con una estructura orgánica más rígida jerárquicamente, al estilo del peronismo de hace unas décadas en Argentina. En todo caso, seguramente este tema es motivo de preocupación y propuestas entre sus militantes. Hasta ahora, lo único que ha trascendido es la intención de construir un enigmático partido de partidos.

### La Asamblea Constituyente

Ahora viene la Asamblea. Despertando esperanzas, temores, fantasías. Y es el momento del debate.

¿El debate será? Y si lo es ¿Con quiénes? En principio ya hay una negativa a dialogar con el PRIAN y el PSP, segunda y tercera fuerza, respectivamente, en la contienda. ¿Quiénes quedan entonces para dialogar? Unos 15 asambleístas del resto de partidos y movimientos. Apenas el 15%. Muchos menos si consideramos sólo a la centro-izquierda e izquierda no correísta.

¿Tiene sentido el debate en estas condiciones? Sí lo tiene y mucho. En diversos temas Movimiento País no tiene una posición uniforme. Es una ocasión inmejorable para que las corrientes progresistas puedan abrir un debate amplio y generoso, lo que se intentó muchas veces, siempre con frustrantes resultados. Podría ser el principio de la tan anhelada unidad de la izquierda. También puede suceder lo contrario. Dependemos de las intenciones de los triunfadores de construir escenarios más participativos. Estamos en sus manos.

Y hablando de participación, ¿qué hará la Asamblea para garantizar e incentivar la participación popular en las decisiones importantes de los diferentes órganos estatales? Un tema tan importante como poco debatido.

La Asamblea ¿disolverá el Congreso? Es posible ¿Significará esto una ruptura de la democracia? Sí. Pero de una democracia vacía de contenido y asentada en una institucionalidad perversa. De lo que se trata, precisamente es de construir una nueva institucionalidad sobre las ruinas de la anterior. Una democracia realmente participativa.

El éxito o el fracaso de la Asamblea Constituyente parecen estar asociados al éxito o al fracaso de la gestión de Correa. Parecería que vamos a asistir a una solidaridad mecánica entre gobierno y Asamblea. Al fin y al cabo son hermanos siameses. 7

# LOS TIGRES DE PAPEL Y EL VIEJO SISTEMA POLÍTICO

Santiago Ortiz C. ✎

Luego de contar con el 23% del electorado en la primera vuelta de la pasada elección presidencial, el 57% en la segunda, el 80% en la consulta popular del 15 de abril, Alianza País consiguió más del 65% de los votos en las elecciones para asambleístas del 30 de septiembre pasado. A pesar de las encuestadoras ligadas a la oposición, el voto por Alianza País crece, rompiendo barreras regionales, sociales e inclusive ideológicas. La tendencia representada por Alianza País logró en esa última ocasión una representación significativa en las diversas regiones del país, destacándose su triunfo en la Costa y en Guayaquil, bastiones tradicionales de la derecha y el populismo; mantiene el apoyo de sectores sociales altos, medios y bajos, pese al ataque mediático que buscaba minar el respaldo en las capas medias; y canaliza el apoyo de un amplio espectro político que va desde la izquierda, el centro hasta grupos democráticos.

Esta amplitud del voto expresa una diversidad de vertientes que rompen, al menos en el campo electoral, las fragmentaciones sociales, territoriales y étnicas en el país. Se trata de una amplia corriente que expresa unidad nacional, que se siente identificada en una postura de rechazo al viejo sistema político y que expresa un anhelo de cambio.

### El colapso de los partidos

Hay varias lecciones que pueden ser extraídas de las pasadas elecciones del 30 de septiembre: en primer lugar, el colapso del régimen de partidos,

especialmente de aquellos que habían protagonizado más de 25 años de vida democrática, como el PSC, la UDC, el PRE y la ID. En segundo lugar, la baja presencia de los 100 nuevos movimientos políticos, que alcanzaron una insignificante representación en la Asamblea; en tercer lugar, el debilitamiento de agrupaciones políticas que en los últimos años venían creciendo electoralmente, como la Sociedad Patriótica y el PRIAN. Si en la primera vuelta electoral estas dos últimas agrupaciones consiguieron el 50% de votos, el 30 de septiembre no sumaron juntos el 20% del electorado.

A lo anterior se suma el debilitamiento de los partidos y movimientos que configuran el centro-izquierda, cuyo electorado se refunde en Alianza País. Excepto el MPD, los demás movimientos y partidos de izquierda casi desaparecen, como el Partido Socialista, el Movimiento Pachakutik y el Movimiento Polo Democrático, demostrando serios límites políticos e históricos, convirtiéndose en agrupaciones marginales. En medio de una polarización entre el gobierno y la oposición, estos sectores no lograron desarrollar una propuesta que les permita ganarse un espacio autónomo.

### El régimen político llega a su fin

No son los partidos los únicos que se van. Ahora deben irse todos. Si antes cayeron tres gobiernos y dos cortes supremas, ahora les toca irse a los partidos y al Congreso. Es el régimen político fundado en 1979 el que está obligado a irse con toda su inercia

e ineficacia, con su corrupción y su funcionalidad al servicio de grandes grupos de intereses.

¡Que se vayan todos! decían los Forajidos en abril de 2005. Los resultados electorales de las últimas elecciones generalizan ese sentimiento a todo el país ¡Que se vayan todos! se expresa en las urnas de Portoviejo, Guayaquil, Machala, Quevedo, Orellana, Lago Agrio, Loja. Se trata de una expresión nacional que busca enterrar al viejo orden, con sus personajes, agrupaciones y escenarios institucionales.

Uno de los damnificados de estas elecciones es Pachakutik. Desde su pacto y posterior ruptura con Lucio Gutiérrez, el Movimiento Pachakutik fue perdiendo presencia en el escenario político, desperdiciando su capital acumulado desde los años 90's. Se malogró la capacidad de representar a la corriente popular, democrática, antineoliberal, mestiza e indígena que buscó su expresión y representación en ese movimiento político. La dirigencia de Pachakutik no supo procesar sus errores de conducción y asignó al sector mestizo la culpa de sus problemas, aprovechando tensiones étnicas de vieja data. Pero de eso ya es tres años atrás, no obstante, la dirigencia de este movimiento siguió en una conducta errática sin acertar en las alianzas, ni elaborar propuestas que le permitan enfrentar el proceso de cambio al que estamos abocados. Cuando se planteó una posible alianza con Rafael Correa, Pachakutik reaccionó de manera arrogante y optó por ir solo en las elecciones del 30 de septiembre, con tesis que le llevaron al aislamiento. Mientras tanto, bases de la dirigencia indígena y sectores mestizos antes aliados buscaron representación política por fuera del Pachakutik.

### “Ser o no ser, esa es la cuestión”

La gran duda que se planteó para la izquierda en esta coyuntura es si entrar o no en la amplia corriente de Alianza País. En vez de entrar y pelear desde adentro sus posiciones, muchos sectores se quedaron fuera, en función de defender sus posiciones

radicales. El gran problema es que al igual de lo que pasó con Jaime Roldós, la mayor parte de la población ecuatoriana e inclusive las bases de los partidos de izquierda simpatizan con el Rafael Correa. Además, al poner distancia con Correa se corre el riesgo de hacer el juego a la derecha. Con un liderazgo tan fuerte, con tesis nacionalistas y democráticas claras, no queda mucho espacio para posturas radicales. Además, ¿de qué izquierda estamos hablando?

### Los factores del avance de Alianza País

Hay varios factores que inciden en el avance de Alianza País: en primer lugar, la identificación de la población con Correa, un líder que tiene características personales que rompen las fragmentaciones regionales, sociales e inclusive étnicas. Se trata de un liderazgo que es afirmado por una inteligente estrategia de comunicación. Por otra parte, la credibilidad ganada por un gobierno que cumple sus promesas de campaña y que logra los primeros resultados en la ampliación de la cobertura de salud y los servicios a la infancia, la entrega gratuita de útiles escolares, el aumento del bono, el crédito 5-5-5, la entrega de urea a los campesinos, y otras acciones que la gente valora.

Hay además otro factor que comienza a evidenciarse: es la organización informal que tras la campaña demuestran las bases y brigadas de Alianza País, especialmente con los círculos familiares que se organizan en Guayaquil y otras zonas del país. Todo ello no tendría coherencia si no fuera por la certera estrategia política del gobierno enfrentando a grupos de poder —banca, medios y partidos— a los cuales Correa muestra como parte del viejo orden político.

### Los tigres de papel

El gobierno de Correa se ha enfrentado sucesivamente a tres grupos de poder, pilares del viejo orden neoliberal: los partidos, los medios de

comunicación y los bancos. Los resultados electorales del 30 de septiembre revelan que estos pilares no son tan fuertes ni omnipotentes como se creía. Mao en China hablaba del imperialismo norteamericano como un “tigre de papel” y no porque despreciara a su poderoso enemigo, sino porque tenía aristas vulnerables que podían ser objeto de una estrategia de desgaste a largo plazo. Tácticamente había que examinar al enemigo con cuidado, pues tenía sus garras íntegras, pero estratégicamente podía ser derrotado.

En Ecuador podemos hoy hablar de algo semejante: la banca, los medios y los partidos se han comportado como “tigres de papel” que buscan asustar a la sociedad con su retórica agresiva, aterrorizar a la población con sus cuentos de que el gobierno va a abolir la propiedad privada y eliminar las libertades. Esa retórica y su agresividad van más allá de su real fuerza. Al sacarles la máscara, al identificarlos con el viejo orden político controlado por la partidocracia, la población se posiciona contra las élites y se alinea con Rafael Correa.

Los partidos intentaron debilitar al gobierno y salieron trasquilados. Incluso las maquinarias electorales que defienden los negocios familiares de Álvaro Noboa y Lucio Gutiérrez, se han debilitado. Los medios de comunicación, renunciando a su rol en la información y actuando como fuerza política, perdieron credibilidad. Los bancos se enfrentaron al gobierno y financiaron una fuerte campaña de desprestigio, pero la gente solamente aumentó la desconfianza que guarda desde la crisis bancaria de 2000. No es que los grupos de poder hayan desaparecido, pero es evidente que Rafael Correa logró sacarles la careta y derrotarlos, por ahora, en las urnas. Lo que antes las élites del país dominaban todo el escenario, ahora por primera vez, como los tigres de papel, están arrinconados en una esquina del escenario, enfrentados a la “revolución ciudadana”.

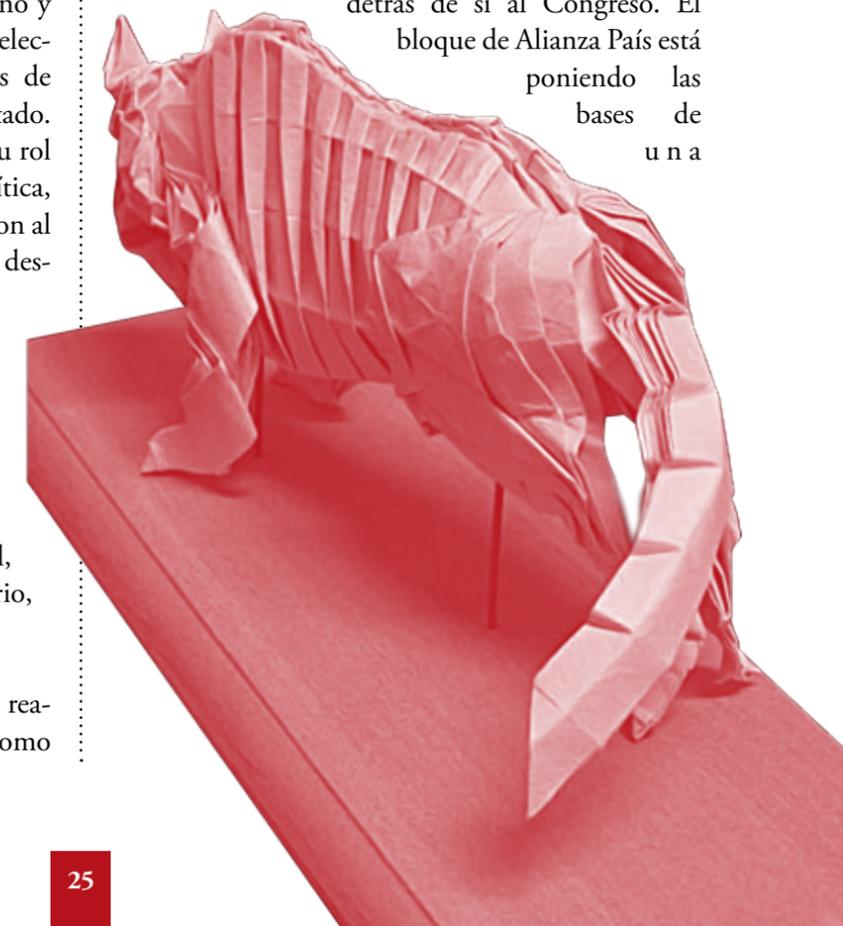
Esos tigres de papel se niegan a mirar la realidad e insisten en ver al fenómeno Correa como

un producto de conspiración, de emulación con Chávez, de publicidad perversa, de clientelismo. Imbuidos por sus prejuicios se niegan a mirar las tendencias de cambio, las expectativas acumuladas por la población, los pasos concretos que ponen otro ritmo a la administración pública.

Y es que la gente es testigo de que algo pasa, de que los servicios comienzan a funcionar, de que aumenta el gasto social, que hay nuevas prioridades en el campo del desarrollo. En ese marco, la gente compara los últimos diez años de desgobierno y lo que ve ahora. Entre el no tener nada y el disponer de algo, se agarra de la nueva esperanza que encarna el Presidente.

### Construcción de hegemonía

Los resultados de las elecciones del 30 de septiembre revelan que el primer escenario posible desde inicios de este gobierno se va imponiendo. Triunfa la corriente de Alianza País, y la oposición casi desaparece del escenario político, llevando detrás de sí al Congreso. El bloque de Alianza País está poniendo las bases de una



nueva hegemonía, con una imagen de cambio, de afirmación nacional, de bien común y de unidad. Esta hegemonía se construye enterrando el viejo orden político a cargo de la partidocracia y los tigres de papel.

La estrategia triunfante tiene tres frentes: la gestión del gobierno, que demuestra una administración ágil, eficiente y con resultados; la confrontación política, donde Correa enfrenta a los núcleos de poder, acumulando fuerza electoral en sucesivas elecciones plebiscitarias; y la opinión pública, donde se disputa el poder simbólico sobre la base de su propuesta de cambio. En los tres frentes tiene Correa la iniciativa e impone su agenda, al tiempo que va acumulando poder institucional tanto desde el gobierno como en la Asamblea.

### La corriente del cambio

Se trata de un sentimiento y una expectativa de cambio que va formando una avalancha. La corriente no es de ayer, viene de hace más de una década y se fue formando en cada movilización ciudadana que resistió al neoliberalismo y obligó a irse a su casa a tres presidentes. Sin embargo, las diversas vertientes que formaban esa corriente tuvieron limitaciones a la hora de incidir en el desenlace de las respectivas coyunturas, por lo cual volvía el continuismo. Esas limitaciones deben ser examinadas profundamente, no obstante, podemos señalar que tienen relación con cierta visión contestataria de los actores, un comportamiento corporativo y una cierta vocación marginal. Por

cierto, no lograron articular esta poderosa corriente cultural y simbólica con una propuesta organizativa y política. Alianza País y Rafael Correa han tenido en cambio gran perspicacia para sintonizar con ese sentimiento democrático y nacional, pero al mismo tiempo reivindicar su derecho a ser gobierno.

La pregunta es ¿que significa esa corriente de cambio? ¿Qué espera? ¿Qué quiere? ¿Hasta dónde va dirigida? Está claro que el viejo orden está quedando atrás, pero no se despeja aún con certeza lo que significa el nuevo orden. Hay temas que están claros, sobre todo en relación con la reconstitución del Estado, soberanía, política internacional, urgencia de programas sociales; sin embargo, no están claras ciertas políticas estructurales y de largo plazo: minería, petróleo, educación, tierras, inequidad urbano rural. El Plan Nacional de Desarrollo es un primer intento de delinear la propuesta de largo plazo, pero falta ver si Alianza País y el gobierno de Correa tienen la voluntad política, la estructura organizativa y la capacidad técnica para llevarlo a cabo.

**Los partidos intentaron debilitar al gobierno y salieron trasquilados. Las maquinarias electorales que defienden los negocios familiares de Álvaro Noboa y Lucio Gutiérrez, se han debilitado. Los medios de comunicación, renunciando a su rol en la información y actuando como fuerza política, perdieron credibilidad. Los bancos se enfrentaron al gobierno y financiaron una fuerte campaña de desprestigio, pero la gente solamente aumentó la desconfianza que guarda desde la crisis bancaria de 2000.**

### Los elefantes y el tsunami

*“En Khaolak, la costa Andaman tailandesa, 50 millas al norte de Phuket, una docena de elefantes que hacían paseos para turistas, comenzaron a agitarse y a bramar, horas antes de que llegara el tsunami. Esto ocurrió casi a la misma hora en que el terremoto submarino tuvo lugar frente a las costas de Sumatra. Justo antes de que el tsunami golpeará las costas, los elefantes huyeron hacia tierras más*

*altas —algunos de ellos escapando de sus grilletes— llevándose consigo a cuatro turistas japoneses muy sorprendidos, pero afortunados. Un oficial del Parque Nacional Khaolak, comentó que ellos no han encontrado ningún animal muerto en el parque —todos los animales han huido a las colinas y cree que ninguno pereció a causa del tsunami, en o alrededor del lugar”<sup>1</sup>*



El triunfo de Alianza País parece un tsunami que deja sorprendidos a propios y extraños. Es probable que muchos analistas no hayan tenido la capacidad de percibir esa corriente de cambio, esa avalancha que se formó a lo largo de más de una década. Es posible que las categorías y las variables que tenemos en las ciencias sociales no nos permitan captar las tendencias que se están dando en nuestra sociedad. Los lentes que sirvieron para estudiar los

fenómenos políticos en la etapa anterior, fallaron a la hora de mirar los procesos de cambio.

Populismo, clientelismo, tendencias electorales, democracia representativa, partidos políticos son las categorías de análisis que se utilizaron hasta hoy. Ahora se necesita construir nuevas categorías para mirar la realidad y tener la capacidad analítica de comprender la avalancha. Se necesita nuevos filtros y sensibilidades, para percibir —como los elefantes de la costa tailandesa— los tsunamis que se acercan.

Se necesita abrir la academia y establecer nuevos canales de comunicación con los procesos sociales, una nueva manera de dialogar con los actores, fabricar nuevos lentes y ver desde otros ángulos los fenómenos culturales, institucionales y regionales que están sucediendo. Es probable que junto a los pilares del viejo orden también los cimientos de las ciencias sociales estén resquebrajados en este momento de transición. 

<sup>1</sup> Ver [http://www.animalplanetlatino.com/tsunami/tsunami\\_relatos/index.shtml](http://www.animalplanetlatino.com/tsunami/tsunami_relatos/index.shtml)

# ELEMENTOS DE LA TRANSICIÓN POSTNEOLIBERAL

Gustavo Ayala Cruz ✎

El siglo XX terminó con el triunfo a nivel mundial de las fuerzas conservadoras, lo que fue no solamente un gran revés para la correlación de fuerzas del progresismo, sino que constituyó además el cierre de todo un período histórico marcado por la actualidad de la revolución anticapitalista. El neoliberalismo logró destruir a la socialdemocracia europea y estropear su estado de bienestar —*gota final* que terminó con la experiencia del *socialismo real*— amén de que derrotó a la izquierda de los movimientos de liberación nacional en el denominado Tercer Mundo.

En el festejo de su exitosa arremetida, los ideólogos del neoliberalismo proclamaron que su escuela de pensamiento era la única herramienta legítima para entender y gobernar el mundo, que entrábamos en un período donde la historia terminaba y que la discusión política sería solo en torno a los medios y no a los fines.

Parfraseando al Viejo Topo, “*todo lo sólido se desvanece en el aire*”... Los tiempos políticos parecían acelerarse y lo que se soñó como eterno no fue más que el dominio durante un par de décadas. Actualmente, aunque el neoliberalismo sigue siendo hegemónico, hay claros indicios de su agotamiento y su ingreso a un período de descomposición.

América Latina, especialmente su región sur, se constituyó en el escenario donde se veía con más fuerza los desastres de décadas de hegemonía neoclásica y, al mismo tiempo, en el lugar donde las fuerzas populares críticas del proyecto neoliberal

se configuraban como opciones de gobierno, representando —como dice Frei Betto— la primera curva ascendente que vive la izquierda mundial desde que cayó el Muro de Berlín.

Se inicia entonces un período de transición en el que emergen las izquierdas —en plural— como partes de coaliciones mayores, con gran protagonismo institucional. Estas fuerzas políticas empiezan a levantarse después de un período de derrota histórica, en donde el capital se deshizo de cualquier amenaza a su dominio. Así, las izquierdas latinoamericanas pasaron de tener a la revolución anticapitalista como objetivo político, a salir del neoliberalismo y dotar de sentido a una época de transición.<sup>1</sup>

## Los gobiernos progresistas y el caso ecuatoriano

Actualmente los gobiernos progresistas constituyen la culminación de una etapa defensiva en la que fuerzas provenientes del campo popular ocupan la institucionalidad para impedir las políticas neoliberales duras. Sin embargo, todavía no se visualiza la generación de un orden nuevo, existiendo —en algunos casos— la posibilidad de una alternancia sin alternativa.

<sup>1</sup> Desde mi punto de vista, hay diferencias entre los objetivos de los gobiernos progresistas. Mientras unos han planteado un objetivo poscapitalista tras el período neoliberal; otros han inscrito la salida del neoliberalismo a la apuesta de un capitalismo neodesarrollista. Sin embargo, es un hecho de la realidad que ningún gobierno pueda ser tildado de socialista, no solo por su composición heterogénea, sino, sobre todo, porque la simple voluntad no determina un cambio de las relaciones sociales; igualmente, las políticas desplegadas no suponen —todavía— un cambio estructural y sistémico.

Aunque la instauración de gobiernos progresistas en la región<sup>2</sup> causa una ola de esperanza en el cambio y abre un debate sobre el modo de salir del neoliberalismo, la realidad es que ha pasado el tiempo y —más allá de los matices, particularidades e ilusiones— es necesario reflexionar a fondo sobre las caracterizaciones más rigurosas de los gobiernos progresistas, entender el carácter de la etapa que atravesamos y tener en claro, por lo menos desde el campo popular, cuáles son las propuestas concretas de cambio, cómo desmontar el neoliberalismo, hacia dónde dirigir el nuevo modelo de desarrollo, y cuáles son sus elementos decisivos y estratégicos.

Ecuador es parte de esa dinámica regional. En noviembre de 2006 triunfó la coalición electoral de Alianza País - Partido Socialista, que llevó al gobierno a Rafael Correa bajo la promesa de “dejar atrás la larga noche neoliberal”. Los socialistas hemos caracterizado al gobierno de Rafael Correa como *progresista de transición en un escenario en disputa*. Es decir, creemos que es un gobierno que tiene que sentar las bases para iniciar la salida del neoliberalismo, con todas las potencialidades y límites del caso.

Pero al igual que el resto de América Latina, las posibilidades de cambio en el Ecuador no se explican únicamente por la voluntad y las capacidades de quienes dirigen el proceso. La correlación de fuerzas, la composición de los actores que empujan

<sup>2</sup> Comparto con el movimiento ecologista que la noción de progreso ha desembocado en una mirada determinista y lineal de la historia. Mantengo las críticas a una concepción ahistórica del desarrollo, como un proceso dirigido a reproducir en las zonas periféricas del mundo las características de los países industrializados, teniendo fe ciega en el bienestar que supuestamente siempre trae. La historia ha demostrado que muchas veces los problemas de los países no son por falta de desarrollo, sino por su exceso. A pesar de ello, y de lo difuso del término, utilizo la denominación de “progresista” por su entendimiento común para denominar al espacio político que señala la confluencia de actores de tendencias desde la centro-izquierda hasta la izquierda.

y resisten, la condición estructural, la situación de la coyuntura, son factores decisivos en el margen de maniobra y en las oportunidades desplegadas.

En el Ecuador, la herencia neoliberal deja un aparato productivo debilitado, un mercado interno pequeño, abonado su perfil primario-exportador con una mayor dependencia y vulnerabilidad externa. El Estado fue disminuido, dirigido por gobiernos con afán de deshacerse de los instrumentos políticos que le permiten al Estado intervenir en la economía, generar cohesión social y articular políticas públicas que respondan a las demandas de la población. Finalmente, la institucionalidad sufrió un vaciado de real capacidad decisoria de las instancias en donde puede actuar la representación política, fortaleciendo espacios que actúan con “independencia técnica”.

**Los socialistas hemos caracterizado al gobierno de Rafael Correa como progresista de transición en un escenario en disputa. Es decir, creemos que es un gobierno que tiene que sentar las bases para iniciar la salida del neoliberalismo, con todas las potencialidades y límites del caso.**

El efecto concentrador de las políticas neoliberales reforzó rasgos estructurales preexistentes, como el aumento de la pobreza<sup>3</sup> y la desigualdad, consolidando una estructura rígida de poder que mantiene y ahonda la jerarquización social. La profundización de las fracturas sociales tuvo consecuencias en el sistema político. La democracia restringida evidenció más sus limitaciones y características conservadoras: carencia de dimensión social, distancia de los espacios de decisión para los sectores populares, una matriz cultural euro céntrica, entre otras, generando una pérdida de legitimidad de la democracia existente.

<sup>3</sup> “...el porcentaje de pobres pasó de representar un 40% de la población en 1980 a un 43,2% en la actualidad (...) Ello quiere decir que la región tiene 224 millones de pobres, de los cuales 98 millones son indigentes (CEPAL, 2004).” SELA, Análisis de las políticas aplicadas en países de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza, Caracas, Secretaría Permanente del SELA, marzo 2005, p. 6.

## El proceso constituyente

Parte capital de la propuesta de Rafael Correa fue el generar un proceso constituyente para fortalecer al Estado y reconstruir la democracia. La propuesta contenía un claro perfil nacionalista-democrático, de recuperación de la soberanía y reafirmación de la identidad, que busca el fortalecimiento del Estado al que hay que dotarle de un nuevo rol social de regulación, promoción y generación de políticas sociales redistributivas.

Un elemento importante de la propuesta es cambiar el sistema político, que se encontraba en crisis y se lo percibía como antidemocrático. Sin embargo, hay que reconocer que la discusión sobre la reforma política no pudo abstenerse del contexto coyuntural y se impregnó del discurso antipolítico de la sociedad ecuatoriana.

Entonces se retomó un postulado de los movimientos sociales, esto es, la creación de una Asamblea Constituyente como el camino de la reforma que se pensaba sería radical. Sin embargo, no podemos hacer de la Asamblea Constituyente un mito, no podemos cambiar todo desde ahí y tampoco todo lo que se puede hacer desde una Constituyente es un cambio concreto.

Ecuador ha tenido 19 Constituciones, la última —que fue elaborada en la Asamblea Constituyente de 1998— recogió incluso tesis del movimiento indígena, pero fue dirigida por una mayoría neoliberal. El resultado fue una Carta Política con avances en los derechos ciudadanos (sexuales, identitarios, civiles), pero con retrocesos en el papel del Estado y en el diseño del sistema político. En suma, las Asambleas Constituyentes son

la expresión política-jurídica de la correlación de fuerzas de una sociedad.

Por ello, no todo lo importante podrá ser tratado en la Asamblea, ni todo lo que se trate allí será importante. La Asamblea Constituyente no es la solución a todos los problemas, y el cambio real tiene que ver más con cuestiones estructurales y la generación de políticas públicas alternativas al Consenso de Washington. Lo más importante es generar el sujeto del cambio que altere la correlación de fuerzas, y eso sólo puede venir de la acumulación en el campo popular.

El bloque hegemónico sabe que debe reestructurarse y disputar el sentido del cambio, por lo que empieza a proponer pautas para reorientar el proceso sin alterar la esencia e incluso desplegando cierto

reacomodo en su composición interna. Por ahora no ha tenido empacho en sacrificar sus mediaciones políticas para tratar de negociar su mantenimiento mediante poderes fácticos.

En función de esa táctica, en un primer momento los grupos dispersos del bloque hegemónico han actuado negociando su participación en la institucionalidad, incluso en sectores del mismo gobierno. Aunque estamos en un escenario de mayor conflicto, aprendiendo de las experiencias latinoamericanas y de las propias, el bloque hegemónico ecuatoriano ha desplegado tácticas de neutralización política más sutiles que la confrontación directa. Por el momento se ve una apuesta mayor por el bloqueo y los intentos de cooptación. Estamos ante un bloque hegemónico dividido, atemorizado por la posible conformación de una nueva mayoría social, pero que no está derrotado.

El bloque hegemónico sabe que debe reestructurarse y disputar el sentido del cambio, por lo que empieza a proponer pautas para reorientar el proceso sin alterar la esencia e incluso desplegando cierto reacomodo en su composición interna. Por ahora no ha tenido empacho en sacrificar sus mediaciones políticas para tratar de negociar su mantenimiento mediante poderes fácticos.

Este gobierno —que puede abrir la transición— se encuentra en un escenario en disputa. El bloque hegemónico se halla en un proceso de recomposición y reorientación, con un accionar silencioso, está preparándose para las batallas mayores que vendrán. De parte del bloque subalterno existe una mayor pasividad. A la tradicional fragmentación de la tendencia hay que sumarle el reflujo de los movimientos sociales y cierta actitud reactiva, a la cola de las iniciativas gubernamentales. El bloque popular todavía no termina de procesar cómo relacionarse con un gobierno cercano que discursivamente adopta su programa, pero que se niega a articular el accionar político, que presenta cierto desprecio por las organizaciones sociales y que genera políticas públicas difusas.

## La postura del Partido Socialista

Los socialistas consideramos que para consolidar el proceso de transición y al gobierno progresista de Rafael Correa es indispensable promover un polo popular movilizad, donde estén las organizaciones de izquierda y los movimientos sociales. Esto podría generar un actor que dé respuestas contundentes a la derecha, que arrastre al centro y empuje al gobierno hacia definiciones concretas y políticas públicas de ruptura con el neoliberalismo. Para nosotros son claves seis aspectos a resolverse en la Constituyente y a promoverse en la sociedad:

- **Ecuador justo:** Promover la redistribución de la riqueza; reconocer además de las formas de propiedad privada y pública, las modalidades mixta, comunitaria y cooperativista; fortalecer las organizaciones populares y promover la defensa del derecho de asociación de los trabajadores; unificar los salarios, eliminando pagos a sectores privilegiados.
- **Ecuador soberano:** recuperar el espacio de lo público, no solamente de lo estatal; el pleno control del petróleo, minas, gas, agua y de los servicios públicos, reconociendo las áreas estratégicas

de la economía en el espacio público; establecimiento de la planificación descentralizada y participativa; promoción micro empresarial; reforma agraria integral ligada a la soberanía alimentaria; límite del endeudamiento público y auditoria de la deuda externa.

- **Ecuador con derechos efectivos:** Universalización de la seguridad social; ampliación de los derechos sexuales y reproductivos; garantía de la gratuidad de la educación; fortalecimiento del amparo constitucional, defensoría pública y otros mecanismos de exigibilidad de los derechos constitucionales.
- **Ecuador diverso y unido:** Reafirmación del carácter laico del Estado, ubicando a la interculturalidad como la base de la unidad; ratificación del Estado unitario con administración de descentralización solidaria.
- **Ecuador democrático:** Desarrollo de la democracia con participación popular; reforma al sistema electoral con distritos pluripersonales, promoviendo las alianzas políticas, con revocatoria del mandato y mecanismos de rendición de cuentas; reorganización del Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional, Corte Suprema de Justicia y organismos de control, y conformación mediante concurso; redefinición del papel de las fuerzas armadas con una conscripción moderna y profesional.
- **Ecuador integrado:** Impulso a la integración andina y sudamericana; integración de nuestros inmigrantes a la vida nacional y protección de sus derechos en los países de recepción; reafirmación de la supremacía del interés nacional en tratados internacionales; y, proscripción de la instalación de bases militares extranjeras en el territorio nacional.

Para generar ese polo popular de apoyo al proceso de cambio es importante que las fuerzas progresistas adopten algunos cambios en sus tradicionales

comportamientos. El progresismo ecuatoriano ha mantenido una escasa diferenciación de los peores problemas de la cultura política ecuatoriana: la fragmentación, la incapacidad de articulación y de diálogo, el sectarismo, el déficit democrático, entre otros, han acompañado permanentemente al progresismo ecuatoriano en su trayecto político.

### La conformación de un frente social y político

Dada la necesidad de concretar el sentido del cambio, es impostergable la conformación de un frente social y político en el que estén presentes todas las fuerzas de oposición y resistencia al neoliberalismo, y producir esa coalición de largo aliento no creyéndonos su avanzada, sino unos entre todos.

Poco antes de la Segunda Guerra Mundial Ernest Hemingway criticaba algunas conductas de ciertos gobiernos, consistente en que, muchos de quienes habían prometido transformar el mundo, una vez situados en los espacios de poder repetían las pautas de conducta de los que antes habían combatido. Hemingway advertía sobre lo que denominaba “la enfermedad del poder” caracterizada por hacer del rumor y la sospecha la base de las

relaciones interpersonales, por la creciente incapacidad de recibir las críticas sin descalificar a quién las hacía, por creerse indispensables en el proceso y pensar que ellos estaban inaugurando la historia, que nada se había hecho bien antes, ni nada se hará bien sin su presencia.

Es indispensable que el progresismo en el Ecuador entienda que su rol en este momento exige la mayor humildad y racionalidad posible, que los cambios son más duraderos mientras mayor aceptación alcanzan, que admitan que el espacio institucional de la Asamblea Constituyente es limitado para generar un nuevo pacto social, que las mayorías electorales son importantes pero insuficientes sin la participación de las organizaciones populares fortalecidas y movilizadas.

El Che Guevara –a propósito de los 40 años de su caída en combate– decía que las transformaciones que no avanzan, retroceden y caen. Por eso, el objetivo de los socialistas en esta coyuntura es profundizar el proceso, aprovechar una subjetividad emergente en los ecuatorianos, una decadencia de las fuerzas tradicionales y un agotamiento del proyecto neoliberal. El reto inmediato es convertir los triunfos electorales en puntos de apoyo para dirigir la transición y cerrar el ciclo conservador. 7

# EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA POLÍTICA DE JAIME NEBOT

Santiago Kingman G. ✎

Si el Partido Social Cristiano y el Alcalde de Guayaquil hubieran propuesto su estrategia política del siglo XXI cuando eran parte de la hegemonía y tenían toda la legitimidad política, se hubiese podido especular que habría sido arrolladoramente aceptada. De esto se concluiría que –por lo tanto– no es la estrategia la equivocada, sino cuando y quien la propone. Este supuesto –que tiene una carga de pesimismo respecto al electorado ecuatoriano– podría matizarse mediante un acercamiento más detallado a la estrategia y al comportamiento político último de estos dos sujetos de la política ecuatoriana.

La estrategia presentada por Jaime Nebot como instrumento electoral para designar representantes a la Asamblea Constituyente de 2007, usó principios claves del conservadorismo –muchos de los cuales conforman el sentido común de la gente– combinados con propuestas inmediatas del quehacer económico. Como propósito electoral, se buscó conmovir el temor de la población y alinear a todas las fuerzas del centro a la derecha. El modo como fueron planteadas esas pretensiones expresaron una actitud defensiva y una desesperación que, a la postre, no alinearon políticamente a la derecha y peor al centro empresarial.

**En estos 25 años los social-cristianos se redujeron a una fracción no hegemónica de esos grupos económicos y perdieron la guerra subterránea. De líderes políticos de la nación, se refugiaron en una sola región a la que intentaron controlar desde lo local y desde allí ahogar a otros grupos económicos del Gran Guayas, sin lograrlo.**

### La estrategia social cristiana

Hace tiempo que el Partido Social Cristianismo perdió la iniciativa como resultado de un proceso socioeconómico que se inició en la década de los 80's y se cerró en la esfera política con el triunfo de una amplia corriente expresada en el Presidente Rafael Correa.

Paradójicamente, el Partido Social Cristiano que se presentó como la alternativa nacional con propuestas modernizadoras como la reorganización del Estado y el modelo económico hacia fuera, con su revolución conservadora; tuvo su vida política estelar cuando las dinámicas mundiales pusieron en crisis nuestras economías, reconstituyeron los grupos económicos y cambiaron el papel de los sujetos políticos y de las estructuras del Estado, más allá de lo que la práctica política del llamado neoliberalismo ecuatoriano pudo hacerlo: una limitada venta de empresas estatales, una pequeña reducción del empleo estatal y un desarme de las responsabilidades económicas, sociales y ambientales del empresariado.

De modo general, podría decirse que en lugar de una gran alianza empresarial nacional se exacerbó el conflicto por

el control del comercio exterior, del sistema financiero y de los sistemas de acumulación ligados a los recursos del Estado. En estos 25 años los socialcristianos se redujeron a una fracción no hegemónica de esos grupos económicos y perdieron la guerra subterránea. De líderes políticos de la nación, se refugiaron en una sola región a la que intentaron controlar desde lo local y desde allí ahogar a otros grupos económicos del Gran Guayas, sin lograrlo.

Lo paradójico es que durante todos estos años en la imagen de los ciudadanos de izquierda, León Febres Cordero y su partido copaban todo en el país: la economía, el Estado, el sistema político, creencia equivocada que durará mucho tiempo en nuestros discursos. El pájaro se acerca a comer la papaya cuando está madura. El “forajidismo” y la construcción del liderazgo de Rafael Correa recoge, no la estocada final al social cristianismo, sino la confluencia de nuevos sujetos económicos y políticos, no solo de la sierra sino también de la costa.

Cuando Jaime Nebot propuso su estrategia, en un forzado intento de reconquistar representación política, quizás dudó ante el hecho de tener que hacerlo con los socialcristianos y su red de aliados regionales, los alcaldes. Pero no tenía otra opción. Esa ambigüedad posiblemente lo condenó, puesto que muchos grupos de poder y de la ciudadanía popular lo buscaban como líder nacional, no local ni regional. Lo manifestado no significa que —necesariamente— como individuo no pueda reconstituir ese liderazgo, puesto que se trata de un buen soporte de cualquier fracción económica-política para defender espacios en el nuevo escenario y tener nuevas formas de actuación política para este tiempo.

### La autonomía al estilo Malecón 2000

De todo el paquete estratégico de Jaime Nebot, el elemento fundamental con viabilidad para el siglo XXI es la autonomía. No obstante, este concepto fue evolucionando de modo paralelo al auto aislamiento gradual, no de Guayaquil, sino del Palacio Municipal y del Malecón 2000, islas rodeadas por la inequidad en la distribución de los recursos y sobre todo por las limitaciones del Municipio para resolver por sí solo los problemas de una ciudad tan compleja, de acelerado crecimiento y llena de pobres.

El ejercicio autonómico permite responder a los retos de un mundo global crecientemente incierto y poco esperanzador. Aquello, no solo porque generaría eficiencia (es decir política y economía actuando juntas) en las redes globales, sino porque consolidaría fortalezas internas para resistir al embate de las crisis, de la arrolladora competencia. Es lógico pensar que para construir tal dinámica esencialmente económica se requiere buenos liderazgos y una alianza interna sólida, lo que hoy es parte del concepto de gobernabilidad.

Evidentemente, esta defensa de la autonomía contradice el actual discurso nostálgico y predominante, de *Patria tierra sagrada* y del *Estado nacional fuerte*, máscara que esconde la necesidad de aniquilar la propuesta autonómica socialcristiana y vela el proceso iniciado de construcción de una nueva hegemonía política y económica, esto es, de un bloque de poder.

La autonomía del social cristianismo involucionó y en ello está la clave de su derrota. La propuesta de

regiones aparece para el común de la gente como el opuesto de la autonomía, y aunque se asienta sobre el mismo concepto, es planteada ahora desde el Estado central, desde la Asamblea Constituyente, y desde el nuevo liderazgo político del país. La involución socialcristiana consiste en que inicialmente aparece como construcción de una nación suma de regiones autónomas; luego como estrictamente destinada al Gran Guayas (la región); y finalmente como provincial, aunque da la sensación de que se trata de una autonomía personal de un Alcalde y una ciudad.

Tal vez por el modelo económico que sustenta, Jaime Nebot no tuvo la capacidad de presentar a Guayaquil como el eje de la equidad regional. Poco ofreció al resto de la Cuenca del Guayas, y nada a los pueblos indígenas y criollos de las provincias de Bolívar, Cañar, Chimborazo y Azuay, que también integran la gran región. El modelo de Jaime Nebot no expresa la autonomía como una oferta de desarrollo regional, del Gran Guayas, y más allá aún, sabiendo que las provincias andinas han sido históricamente parte de la acumulación del capital desde la época de los “gran cacao”, de los grandes comerciantes de los años 60’s y de los banqueros de fines de siglo XX, gracias al aporte de fuerza de trabajo barata, de alimentos baratos, de la identidad cultural del Guayaquil actual, y de la regulación del régimen de agua sobre toda la Cuenca. Lo que funciona del mismo modo en el otro lado del espejo: el gran empresario guayaquileño, beneficiario de la autonomía, es mucho más regional en su dinámica económica interna.

En términos electorales, se vio a un líder acorralado y defensivo, cuando Guayaquil ya tenía nuevos

jefes políticos encumbrados en el Ejecutivo (lo *nacional*) y actuando directamente sobre *su* ciudad.

### La trama del terror

El segundo factor de importancia en la estrategia de Jaime Nebot es la seguridad. Tampoco esta propuesta es nueva, propiamente es hermana de la defensa de la propiedad privada. Actúa sobre el temor justificado de la gente y crea redes de poder.

En esto también hubo un retroceso que se volvió patético: de la organización de un sistema jurídico-represivo que dé golpes contundentes; que sea eficaz en el juzgamiento y la condena; altamente técnico en la investigación, persecución y desarticulación de bandas armadas; y que tenga una organización nacional; se pasó a un modelo regional y guayaquileño de seguridad pública. Por eso se habla de la emigración temporal de bandidos hacia la sierra, y aquí se vive oleadas de fobias andinas contra el *malhechor guayaquileño*.

De una seguridad para la ciudadanía y con la ciudadanía (un modelo que no lo comparto), se pasó a una seguridad especializada para los que más tienen y luego al simple terror por los hechos violentos de delincuencia. Y esto es lo patético: la seguridad se redujo a la propuesta de cadena perpetua para los autores de crímenes atroces, crímenes que se experimentan en toda sociedad moderna, pero que no conforman la masa del problema delincencional ecuatoriano.

Una estrategia de seguridad pública destinada a conmovir el terror más profundo de todos nosotros,

**De todo el paquete estratégico de Jaime Nebot, el elemento fundamental con viabilidad para el siglo XXI es la autonomía. No obstante, este concepto fue evolucionando de modo paralelo al auto aislamiento gradual, no de Guayaquil, sino del Palacio Municipal y del Malecón 2000, islas rodeadas por la inequidad en la distribución de los recursos.**



Foto: libre.com

para lo que incluso se utilizó electoralmente a una persona que por desgracia fue víctima de tal violencia. Este gesto político defensivo mostró el final de la agenda socialcristiana.

Igualmente podría equipararse la lucha contra el aborto construida también sobre el supuesto de que las mujeres están desesperadas por abortar para ser libres trabajadoras de oficinas, o vivir en orgía permanente. La falta de sensibilidad sobre el tema no solo es moral-formal o ético-religioso, sino que es intencional: actúa sobre el sentimiento de inseguridad, de caos, de sangre, de destrucción, de terror...

Una trama defensiva recorrió la actuación política de Jaime Nebot, cuando al personaje que le correspondía tal papel en el drama era otro.

### Lo oneroso

El regreso a los principios en la estrategia de Jaime Nebot se expresa en la propuesta de “no más impuestos”, que en realidad la esgrimió el líder socialcristiano hace más de 15 años. Lo oneroso de un impuesto se mide por los resultados que trae para quienes lo pagan. Europa y Estados Unidos son rígidos y estrictos en la legitimidad del sistema tributario —aunque la evasión es pan del día— y los contribuyentes esperan que se dé un gasto estatal que los retribuya directa o indirectamente, reduciendo —por ejemplo— la presión de los pobres.

¿De qué le sirvió aquella propuesta socialcristiana? ¿De qué enemigo quería Nebot que se defendan? ¿Qué modelo liberal estaba proponiendo? Ninguno. Porque los impuestos locales son crecientes, mientras que el IVA y el Impuesto a la Renta se han mantenido estables de modo general. Desde el marco político y no económico de este texto, el gobierno de Rafael Correa tuvo la iniciativa: cobrar los impuestos a los ricos evasores, reducir el IVA, elevar el porcentaje del IR. Discurso que capta bien el olfato de la gente común. Por su parte, el

discurso central de los mejores empresarios —según la revista *Líderes*— se alejó del temor socialcristiano; esos empresarios se consideran meritorios por dar empleo, ser ambientalmente responsables y pagar los impuestos. Todos, sin excepción, se alejaron de la retórica del temor y la derrota, y decidieron ofrecer sus mejores cartas para un texto constitucional que no les va a exigir más de eso. Pero que en algún momento serán cobrados, si no llegan retribuciones, si es oneroso... Jaime Nebot se separó demasiado de lo expuesto por la revista *Líderes*.

### El icono de la seguridad global

En esta estrategia, la idea del dólar *permanente* no pudo salirse del guión y tal vez expresó —como la que más— que sus estrategias comunicacionales solo buscaban, sin acierto, reconstituir sobre un solo eje político a toda la derecha y al espíritu conservador del pueblo. Pero no pensaron en el espíritu práctico de la derecha, del centro económico y del pueblo conservador.

Los estrategias comunicacionales de Jaime Nebot terminaron por construir el auto cerco al único líder de carácter nacional que podía tener la derecha. Se puede suponer una razón económica en el comportamiento de defensa política del dólar por parte de Jaime Nebot. Pero es un reduccionismo que funciona poco al tratar de describir los grupos económicos ecuatoriano-globales. Podría pensarse en los altos beneficios que logró el capital comercial importador guayaquileño; o en las empresas ensambladoras con un fuerte componente de insumos extranjeros. Pero ¿cómo pensar en los grupos que exportan a países con monedas fuertes frente al dólar? ¿Cómo acertar cuando los grupos económicos modernos del Ecuador tienen los huevos puestos en diversas canastas? Si el eje de la acumulación es el financiero y la especulación global, sumado a lo anterior, el balance final es de un sistema monetario beneficioso. Pero eso no es suficiente para entender el comportamiento político y hacer del dólar una estrategia, una oferta de nación.

Jaime Nebot sabe que la dolarización no fue el elemento central de control de la inflación, sino que obedeció a los ritmos de la economía mundial, y que América Latina se estabilizó con sus propias monedas al mismo tiempo que lo hacía el Ecuador dolarizado. También sabe que la tendencia es a que el dólar pierda su hegemonía mundial; que el sistema financiero global está usando cada vez más otras monedas fuertes; y que un debilitamiento del dólar pone en peligro todas las inversiones de empresas y empresarios del Ecuador en el mercado global y la especulación mundial. Más grave aún es una crisis global del sistema financiero y que el Ecuador tenga que usar sus pocas reservas para proteger el ahorro nacional, tensionando al máximo la existencia de un dólar rígido.

La moneda como dios eterno y estabilizador de la economía usado en el discurso socialcristiano no coincide con la necesidad del manejo flexible y adaptativo de la política económica, ni con la evidencia de que las crisis cíclicas globales ya no tienen como epicentros las periferias, sino el corazón del sistema financiero dominado por el dólar. La importancia del dólar no se puede medir únicamente por el fuerte intercambio comercial con Estados Unidos. Tampoco el dólar es el pilar que sostiene por sí mismo el modelo económico en el Ecuador. Sin embargo, Jaime Nebot no discutió defensivamente los elementos estructurantes del modelo actual, sino su instrumento. Un discurso que hubiera unido a la totalidad del empresariado, como el temor a la

rigidez laboral, a la recuperación de las empresas estatales, al control financiero, al proteccionismo, al reparto de la renta petrolera... Jaime Nebot lo reduce al dólar.

Este acto ideológico es menos funcional cuando el Ecuador sufre de aumento de ingresos estatales, elevación de precios de alimentos y materias primas de exportación, a lo que se suma una decisión valiente y estratégicamente correcta: recuperar la renta petrolera a fin de que sea el plus que el país requiere para la inversión económica y social, sin afectar los componentes macroeconómicos de la estabilidad en las cuentas externas y en la masa de dinero en circulación, de la inflación y del pago de la deuda externa.

Políticamente, no podía competir el símbolo dólar con el impacto de los bonos de la pobreza, ni con el de los bonos de la vivienda, ni con el perdón a la deuda de las tarifas eléctricas. El nuevo liderazgo político de Rafael Correa utilizó los viejos instrumentos clientelares propuestos por el Banco Mundial, pero que los gobiernos anteriores no tuvieron la eficiencia ni la capacidad para usarlos. Los pobres no se casan con el dólar pues casi no lo retienen en sus bolsillos. Prefieren la eficiencia del gasto clientelar al parasitismo y la corrupción.

Error electoral el de Jaime Nebot y también demostración de que no cambió a tiempo de bloque económico-político. Tal vez mucha lealtad, quizás demasiadas ataduras. 47



Foto: Aníbal Guerra / Flickr.com

# LOS PLENOS PODERES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Carlos Castro Riera ✎

El 15 de abril de 2007 en la Consulta Popular el 81,71% de votantes aprobó que “... se convoque e instale una Asamblea Constituyente de plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución”. Por lo tanto, el pueblo ecuatoriano decidió:

- Que se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente;
- Que esta Asamblea sea de plenos poderes;
- Que la Asamblea transforme el marco institucional del Estado;
- Que elabore una nueva Constitución; y
- Que la nueva Constitución sea sometida a referéndum aprobatorio.

De esa manera, el pueblo ecuatoriano determinó el contenido y los límites del poder constituyente, del mandato que se le otorga, y que deberán cumplir y ejecutar los asambleístas, mandato que consta en el Estatuto Electoral aprobado.

## ¿Qué debe entenderse por plenos poderes?

Resulta una tautología hablar de una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes, ya que

dicha institución jurídico-política instaurada en la historia y tal como la han ejercido los pueblos, no puede tener otra naturaleza que no sea la de poderes plenos, en virtud de que es expresión del ejercicio del Poder Constituyente que reside en el Pueblo Soberano, teniendo este poder las características de ser:

- a. Poder original;
- b. Poder fáctico político;
- c. Poder pre-jurídico e incondicional; y
- d. Genuina voluntad política y organizativa.

Por lo tanto, cuando se habla de plenos poderes no se está significando “poderes semi plenos” o cosa por el estilo, pues lo pleno es lo total, lo completo, lo íntegro, lo lleno, como cuando hablamos de plenilunio, o luna llena, diferente de luna tierna, de media luna, de cuarto creciente o cuarto menguante.



## Poder y Derecho

El que el poder constituyente a ejercerse a través de la Asamblea Nacional tenga toda la potencialidad jurídica-política y las características antes señaladas, no significa que la Asamblea pueda caer en una suerte de “dictadura constituyente”, con un carácter despótico,

abusivo y arbitrario, pues la institución de la Asamblea Nacional Constituyente y el ejercicio pleno del poder otorgado por el pueblo se enmarca –aunque sea de manera general y abstracta– en el ámbito de lo jurídico, pues no es cualquier poder el que se ejerce, sino un Poder ligado al Derecho, que es lo único que le da legitimidad y legalidad, pues el Poder Constituyente que elabora la Ley de Leyes no puede actuar sin la referencia al universo de lo jurídico (el Derecho). Lo contrario sería asumir como referencia para la actuación constituyente, relaciones de pura fuerza; y si a aquello se redujere, entonces, cualquier fuerza hegemónica por sí misma sería legítima, al margen de su contenido, lo cual repugna a la conciencia democrática, pues reducir el derecho a la simple voluntad del poder (la fuerza) es descender al absolutismo de tipo *hobbesiano* con todas sus consecuencias teóricas y prácticas.

## “Plenos Poderes” y “Poder Ilimitado”

El ejercicio de los plenos poderes no implica tampoco poder ilimitado. ¿Cuál es la diferencia entre el pleno poder y el ilimitado poder? El primero siempre se lo ejerce dentro de un determinado ámbito, en tanto que lo ilimitado es algo absoluto, que no tiene contexto, cuyo universo es infinito, que se extiende hasta donde pueda imponerse llana y sencillamente la fuerza, o como se diría “hasta donde alcancen las fuerzas”, lo cual es un absolutismo político que niega las relaciones democráticas, comenzando por el principio del respeto a las minorías.

Una actuación de ese tipo sería irresponsable y de espaldas al contexto y circunstancias sociales de la nación, actitud provocadora y de consecuencias impredecibles. Sin embargo, aquello no significa que los constituyentes no ejecuten la voluntad popular con fidelidad y consecuencia, de tal manera que la construcción de ese pleno poder constituyente que se expresará en la Constitución sea democrático y sienta las bases para una sociedad justa, equitativa, soberana y solidaria.

## Los límites del Poder Constituyente

Lo manifestado se refuerza más aun por el hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente actuará en un contexto histórico, con una multiplicidad de determinaciones, y en el marco de una superestructura jurídico política internacional, esto es, no va a actuar en un vacío de poder y de derecho, pues siempre los acontecimientos políticos trascendentes conllevan la ruptura y la continuidad histórica, lo que significa que el poder constituyente tiene también sus “topes”, tales como el marco jurídico internacional, límites axiológicos, límites de la razonabilidad jurídica y del interés público y social, límites establecidos tanto por el soberano al aprobar el Estatuto, como por los derechos naturales, el patrimonio ético y moral de la humanidad y –por supuesto– la correlación de fuerzas políticas presentes en una coyuntura determinada.

Esto significa que la ANC no puede desconocer los tratados, convenios, declaraciones e instrumentos internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano, pues en la época actual de la globalización es mucho más difícil que un país se sustraiga de las normas que regulan las relaciones internacionales a riesgo de la repulsa, el reproche y el aislamiento de las comunidades y organismos internacionales.

Tampoco es posible que los constituyentes actúen al margen de toda una escala de valores que caracterizan al espíritu y la cultura nacional, y forman parte de nuestra idiosincrasia. También es imposible que los constituyentes se sustraigan de los valores ideológicos y políticos reivindicados por la comunidad nacional, como son la libertad, la igualdad, la democracia, la solidaridad y las bases fundamentales en las que se asienta la economía de mercado y la concurrencia de las iniciativas públicas y privadas.

La ANC no podrá dejar de tomar en consideración que los efectos de un Poder Constituyente duradero son posibles únicamente si la Constitución que apruebe deviene la expresión de lo mejor

de nuestras tradiciones libertarias, de un acuerdo nacional democrático e incluyente, en pocas palabras, donde en medio de la diversidad geográfica, antropológica, social y económica se exprese una norma unitaria de solidaridad de todos los ecuatorianos y ecuatorianas, que contribuya a un verdadero consenso social y que sea el programa de Estado de largo aliento.

En las actuales condiciones del mundo, ni siquiera un poder constituyente surgido de una insurrección político militar de masas (o revolución social) podría actuar en la misma forma como se hizo en el pasado, desconociendo lo actuado por el régimen que se deja atrás.

### Transformar el marco institucional del Estado

Recordemos una vez más que el pueblo ecuatoriano otorgó poder a la ANC para un doble objetivo: transformar el marco institucional del Estado y dictar una nueva Constitución. Es importante analizar qué significa aquello de “transformar” y qué es el “marco institucional del Estado”. Respecto a lo primero, no hay mayor problema, transformar significa cambiar, modificar, hacer un cambio que puede ser gradual y evolutivo (una reforma), o radical y súbito (una revolución). Pero, en lo que respecta al “marco institucional del Estado”, esta es una categoría jurídico política que tiene varios significados.

El jurista francés M. Hauriou dice que una institución es una “organización social objetiva que ha realizado dentro de sí la situación del Derecho más elevada, es decir, que posee al mismo tiempo la soberanía

*del poder, la organización constitucional del poder con estatuto, y la autonomía jurídica*”. Por lo tanto, en un sentido extenso, el marco institucional del Estado es el conjunto de instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas básicas sobre las que descansa el Estado. En cambio, en un sentido restringido, el marco institucional se limita al sistema de organismos y órganos que conforman el poder del Estado, esto es, las instituciones que constituyen las funciones Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional, el aparato del Estado y las demás instituciones señaladas en el Art. 118 de la Constitución Política de la Republica. Este es el criterio que debe asumirse.

Entonces, ¿cuáles son las transformaciones del marco institucional del Estado que deberá resolver con urgencia y prioridad la ANC? ¿Cuáles las resoluciones respecto de temas cruciales en los campos de la educación, la salud, los recursos naturales, energéticos, mineros, el espectro electromagnético, la soberanía alimentaria, territorial, entre otros?

### Poder Constituyente y Poderes Constituidos

La ANC tiene plenos poderes para resolver sobre los poderes constituidos, debiendo recordarse que lo hace en circunstancias excepcionales, pues en la realidad, con todos los altibajos que se pueda advertir,

el Ecuador tiene poderes constituidos y mandatarios nacionales y seccionales, unos recientemente elegidos, otros designados en votación popular en el 2004 y 2006. Cabe entonces la posibilidad jurídica de que la ANC pueda destituir a los titulares de los poderes constituidos para reestablecerlos bajo la nueva normatividad constitucional dictada por la Asamblea y que sea ratificada mediante referéndum

aprobatorio. Pero al mismo tiempo, no puede dejar de legislar, fiscalizar, administrar ejecutivamente el Estado y dar atención al servicio de justicia, pues la Asamblea debe garantizar la continuidad de las funciones y servicios públicos, aunque todo ello pasa por el criterio de razonabilidad jurídica y política. El asunto entonces se plantea en términos de que, si lo que se resuelva en la ANC es lo prudente, sensato y razonable para el país.

### ¿Qué se puede transformar de la institucionalidad?

Sin esperar que se termine la elaboración de la nueva Constitución –que además deberá ser aprobada mediante referéndum– la Asamblea tiene plenos poderes para intervenir en el marco institucional del Estado, sin que su actuación implique alterar la esencia de las instituciones vigentes, sino actuar para mejorar las condiciones jurídicas de la sociedad, normalizar la vida institucional de la república, solucionar la unidad jurisdiccional, regularizar la marcha de los entes y gobiernos seccionales, descongestionar, desconcentrar y descentralizar competencias con carácter general y obligatorio,

hacer una poda de la copiosa normatividad jurídica existente, resolver temas emergentes en torno de gravísimos problemas en los campos de la salud, educación, vivienda, minería, recursos naturales, recursos hídricos, etc.

En definitiva, la Asamblea Nacional Constituyente puede intervenir mediante actos normativos, en el marco institucional del Estado haciendo las reformas necesarias, sin alterar su sustancialidad porque aquello estaría reservado a la nueva normatividad constitucional, lo que significa que cada paso que dé la ANC, debe ser profundamente analizado y fundamentado jurídica y políticamente, para no actuar de manera arbitraria, al margen de los mandatos otorgados por el pueblo ecuatoriano en la Consulta Popular, pues en definitiva los plenos poderes otorgados son para dictar una nueva Carta Política y transformar el marco institucional del Estado dejando a salvo aquellos cambios que deban hacerse vía nueva Constitución.

Finalmente, para reformar el marco institucional del Estado no se necesita llegar al referéndum aprobatorio, mecanismo que si es necesario para aprobarse y entrar en vigencia la nueva Constitución. 

# TIEMPO DE POPULISMOS ¿Y DE CAMBIOS?

Antonio Bermeo N. ✉

Si la demanda de cambios propuestos por las asambleas de habitantes de Quito que siguieron al derrocamiento de Lucio Gutiérrez, hubiese sido atendida por los diputados, posiblemente ahora tendríamos unas tantas reformas indispensables a la Constitución de 1998, pero la crisis de hegemonía política continuaría, con partidos políticos enconchados en sus respectivas provincias y cantones.

El primer acierto político del candidato Rafael Correa fue sintonizarse con esa propuesta de cambio, enfocarse en su primer enemigo —la partidocracia— y tomar su audaz medida: no presentar candidatos a diputados. Algunos dicen que con ello evitó además la dispersión de su movimiento, en el cual, como en todos los demás, nadie quiere menos que el primer lugar de la lista de candidatos para lo que fuera. Y este fue además el primer cambio de lenguaje e imagen.

El segundo acierto fue enfrentar a quien entonces era el principal representante del *statu quo*, León Febres Cordero, en su propio terreno: en la política y en la arena electoral. Nadie lo había hecho, y con ello rompió el mito de su invencibilidad. Y lo jubiló.

Así como la llegada de Abdalá Bucaram —traído al Ecuador en el 2005 por Lucio Gutiérrez— personificó el cansancio de los quiteños de la misma política mañosa que entró en crisis permanente desde 1996, cuando la falta de representación y de hegemonía impedía cualquier manejo razonable del

Estado; aquellos aciertos políticos del candidato Rafael Correa le dieron rostro a esa sensación de cambio que generó el forajidismo y que no logró canalizar Alfredo Palacio.

Ciertamente que a Rafael Correa le ayudó la personalidad y las limitaciones del candidato contendor, Álvaro Noboa, que junto con el capitán Gutiérrez y el coronel Gutiérrez representaron (y representan) un populismo decadente que solo busca reacomodo de intereses individuales y el recambio de figuras en el tablero político.

El tercer acierto del candidato Correa se expresó en el acto de posesión presidencial, lleno de símbolos antiimperialistas y nacionalistas, de gestos populistas y demostraciones de un liderazgo fuerte y personal. Y el inaugurar una nueva semiología del poder, iniciada con la no presentación de candidatos a diputados y que continúa hasta hoy con los enfrentamientos permanentes con la banca, la prensa y los partidos políticos.

## El proceso: los tiempos de Correa

Es probable que Jaime Roldós haya intentado algo tarde iniciar reformas más profundas, o que su debilidad derivada de una entrega del poder pactada entre militares y políticos tradicionales, y consagrada en el acuerdo entre Asaad Bucaram y el coronel Rafael Armijos (los conservadores) se lo haya impedido.

Es incomprensible que Rodrigo Borja, con mayoría en el Congreso, haya desperdiciado la oportunidad de hacer una reforma profunda durante su gobierno, lo que nos habría librado de lo que cuatro años después realizara Sixto Durán Ballén.

Es posible que estas lecciones hayan incidido en el actual grupo de gobierno, para que, aplicando lo que recomiendan muchos asesores políticos, se aceleraran desde el inicio los cambios propuestos en campaña, partiendo del supuesto de que estos solo se los puede hacer cuando los gobernantes apenas elegidos tienen gran fortaleza.

Sea como fuere, los últimos 8 meses han sido ciertamente de campaña para el presidente Correa, y esto, que ha sido muy criticado por unos, no debería ser criticado simplemente, sino aceptado como parte de su quehacer político, pues de otra manera habría traicionado sus propias ofertas de cambio, que eran imposibles con un Congreso dominado por la oposición, pero sobre todo por grupos que habían aprendido a negociar sus votos en cada decisión parlamentaria, asegurando con ello que no haya ningún avance social ni legislativo significativo.

Las “mayorías móviles” posiblemente han sido la mejor expresión de las mafias que se tomaron en los últimos años la política en el Ecuador, y que representaban perfectamente la posición hegemónica encabezada por el PSC.

El choque de trenes previsto en enero de 2007 finalizó en un “volcamiento” de una buseta con 57 pasajeros, en una pista aceitada por el Tribunal

Supremo Electoral. ¿Maniobra inaceptable? Quizá. Pero en un país donde el Congreso había hecho todos los malabares constitucionales y legales, para dizque mantener la continuidad democrática tras las caídas de Abdalá Bucaram, Jamill Mahuad y Lucio Gutiérrez; y donde el Tribunal Constitucional ha servido frecuentemente para llamar al orden a los diputados descarriados cada vez que había que recomponer mayorías móviles en ese equilibrio inestable y mafioso, aquella maniobra del TSE fue sencillamente una más.

**La convocatoria a dos procesos electorales (consulta y elecciones de asambleístas) en menos de 9 meses, resultó otro acierto político del régimen. La victoria de abril para convocar a la Constituyente, y sobre todo el triunfo notable e inédito del 30 de septiembre, dejó absortos a los analistas políticos y a una oposición que aun ahora, en octubre, no logra descubrir lo que pasa en el país, ni lo que les pasa al interior de sus partidos.**

Si los cambios históricos requieren convulsiones sociales, aquella fue de las menores, aun cuando dio paso a la convocatoria a la Asamblea Constituyente, con un Estatuto mal hecho, que fue arreglado parcialmente con la resolución del TSE que privilegió la representatividad en el reparto de escaños, ya que en caso contrario, aplicando el Método de Hont o el Método Imperiali usados en elecciones anteriores, con la votación del 30 de septiembre, el Movimiento País del presidente Correa habría tenido 120 asambleístas.

La convocatoria a dos procesos electorales (consulta y elecciones de asambleístas) en menos de 9 meses, resultó otro acierto político del régimen. La victoria de abril para convocar

a la Constituyente, y sobre todo el triunfo notable e inédito del 30 de septiembre, dejó absortos a los analistas políticos y a una oposición que aun ahora, en octubre, no logra descubrir lo que pasa en el país, ni lo que les pasa al interior de sus partidos.

Rafael Correa demostró una cualidad adicional: tiene prisa en hacer los cambios, y sus tiempos

políticos no dejan pensar a los opositores, acostumbrados a ambientes más cortesanos y pausados.

### La campaña y la dispersión

Los vientos de cambio y el éxito de un candidato nuevo pocos meses atrás; un estatuto que aparentemente invitaba a una fácil participación; y unos partidos que dejaron hace rato de convocar a algún actor social decente; además de una desmedida vanidad de muchos que se supusieron capaces de liderazgos nuevos, fomentaron la mayor dispersión política de los últimos años.

La presencia de 26 listas nacionales, y de 424 listas a nivel provincial, con 35 listas en Manabí y Guayas, y 34 en Pichincha, muestra que a este nivel también primó el populismo, y que eventuales militantes que podrían tener alguna importancia en un partido político, prefirieron ser cabezas de sus propias listas, lo que luego significó que no obtuvieran, en su gran mayoría, ni siquiera el 1% de votos que necesitaron para su inscripción. Obviamente, en las provincias donde no se da esa dispersión: Napo, con 8 listas, y Galápagos con 9, es donde mayor dificultad tuvo el Movimiento País para obtener sus asambleístas.

La dispersión de mensajes fue aún más lamentable: debates ya superados en el mundo, como el de la unión de personas del mismo sexo, o aceptación del aborto; mensajes religiosos y diversas combinaciones y sinónimos del eslogan “pan, techo y empleo”... copaban la publicidad pagada por el Estado, sin mención alguna a las posibles propuestas constitucionales que llevarían los candidatos a la Asamblea.

Al revisar los cuadros resumen de las propuestas que planteaban las principales listas, que fueron publicadas por algunos medios de comunicación, se comprobó una pobreza de planteamientos que no se compadecía con un proceso constituyente. Al respecto, las limitaciones de las 450 listas era evidente, incluyendo a la lista del Movimiento País.

### Algunas lecciones de la campaña electoral

La decisión de poner un límite rígido al gasto en la publicidad en medios de comunicación es una modificación totalmente virtuosa, que debería perfeccionarse a futuro, complementándose con una prohibición igualmente rígida a la publicidad de los informes de los gobiernos nacional y locales durante la campaña, y a un pedido a que los gobernantes, sean nacionales o seccionales, limiten la entrega de obras y de ofertas durante ese período. Sin duda alguna, con esos límites más precisos, una publicidad igualitaria aseguraría mayor equidad, y por ello debería mantenerse a futuro.

Los dos últimos procesos electorales permitieron pasar —quizá— de una campaña de medios y *marketing* a una basada en redes. Si —como se dice— Acuerdo País tiene entre 300.000 y 1.000.000 de grupos familiares vinculados a su propuesta, es allí donde cuaja su triunfo, liderado sin duda por un espectacular candidato, que no constaba en ninguna de las listas, Rafael Correa.

Otra lección es la necesidad de la unidad de los cercanos. Mientras el Movimiento País supo aglutinar, sin duda atraídos por el triunfo de la consulta de abril, a varios ciudadanos de distintas calidades, unos muy valiosos, y otros no tanto; en las demás tiendas políticas se prefirió ser cabeza de ratón, con demasiados cabezas de lista, que a la postre mostraron su límite electorero, y pocas ideas. Los cercanos deben unirse, y para ello deben encontrar sus cauces ideológicos más amplios.

Quizá la legislación electoral deberá propiciar métodos para esta aglutinación, como los de lemas y sublemas, que permiten candidatizarse a personas de una misma tendencia, pero aportar sus votos a una misma línea política. Sin propuesta política, ni siquiera las figuras de televisión logran aglutinar tras de sí a los votantes.

### ¿Quién ganó?

En una campaña anodina, con candidatos sin propuesta, sin mensaje y sin publicidad (las agencias de publicidad y las 450 listas al parecer no entendieron el método de franjas del TSE, que ciertamente deberá ser mejorado, pero manteniendo la restricción general de pautar en medios). Por publicidad, entonces, nadie ganó en las franjas pagadas por el estado, en esta elección.

En esta condición, pero además con un lenguaje nuevo y con una campaña agotadora, el único que brilló, y a la postre triunfó, fue el Presidente Correa, que nuevamente se mostró como un campanero incansable, y que nos hizo superar el complejo que siempre tuvimos los ecuatorianos de “no ser gobiernistas”.

Si se revisan las cifras de los candidatos del Acuerdo País, no se ve ciertamente muchas diferencias entre aquellos candidatos que pueden significar un aporte y una renovación, como Alberto Acosta, Fernando Cordero, Norman Wray, y los que, como Rossana Queirolo, Rolando Panchana y otros, cuya presencia no se entiende desde la perspectiva de quienes esperamos cambios de fondo en el accionar político del gobierno, pues es repetir las mismas prácticas criticadas en la llamada “partidocracia”.

La mayoría de votantes tampoco diferenciaron esta clasificación entre “buenos” y “malos” candidatos, sino que confió en la propuesta de su líder, y votó simplemente por la lista 35. Quizá en alguna provincia la presencia de buenos candidatos como el Padre Vega y Betty Tola, en Azuay, por ejemplo, amplió algo más el triunfo de esa lista, que en general supera el 50% de votos a nivel nacional y provincial.

**Mientras el Movimiento País supo aglutinar a varios ciudadanos de distintas calidades, unos muy valiosos y otros no tanto; en las demás tiendas políticas se prefirió ser cabeza de ratón, con demasiados cabezas de lista, que a la postre mostraron su límite electorero, y pocas ideas.**

Sin embargo, el triunfo arrollador de “la 35” no es un cheque en blanco, ya que compromete a Correa y a Acuerdo País con una opción clara de cambio; pero si puede ser una tentación de caer en el populismo e incluso en la arrogancia que suele acompañar al poder.

Resumiendo, de una parte Correa fue el único con mucha publicidad y —por tanto— no cumplió con la única regla correcta que planteó su propio Estatuto. De otra, y más grave aun, apeló a varias armas del populismo tales como las medidas clientelares erradas, como la oferta del gas a los taxistas, que retrasará cualquier ordenamiento energético; el manejo del asunto “legalización de la venta de aletas de tiburón”, que sin controles postergará cualquier mejora en la conservación de nuestra riqueza ictiológica; y un exagerado protagonismo en disputas con sectores con los cuales se debería propiciar un acuerdo incluyente.

### La necesidad de una democracia incluyente e inclusiva

El 30 de septiembre se tuvo por primera vez desde el retorno democrático de 1979, y casi por primera vez desde que hay elecciones masivas en el Ecuador, un triunfador nacional que superó a las estructuras y visiones localistas que siempre han impedido el ingreso de partidos costeños en la Sierra y de propuestas serranas en la Costa.

Si se revisan las cifras, Correa y País, País y Correa triunfan por igual en Guayaquil, Quito, Sierra y Costa, en incluso en la Amazonía. En la mayoría de provincias y en las grandes ciudades obtienen más del 50% de los votos, lo que prácticamente lo vuelve un partido único.

Además, sepulta, ojalá para siempre, las opciones autonomistas a ultranza, de quienes esperaban un Guayaquil - Singapur.

Los partidos “que quedaban”: la Democracia Cristiana (UDC), no saca un asambleísta; el Socialcristiano, queda reducido a un 3% de votos y 5% de asambleístas; la Izquierda Democrática, tiene 2 o 3 asambleístas... Todo esto muestra el agotamiento de esas estructuras que no han logrado incorporar a nuevos militantes, que se consumen en disputas internas, que no tienen ni procesos internos de debate, ni propuestas para manejar la sociedad ecuatoriana, ni representan a ningún sector de ésta. No hay que alegrarse con la desaparición de los partidos, pues la política seria se hace únicamente con partidos políticos, y ahora toca construir nuevos, o reconstruir alguno que resuelva volver a cultivar ideologías, propuestas, y cultura de servicio a la sociedad.

Es preocupante que, al tenor de la “anti-partidocracia”, lo único que se mantengan vivos sean los populismos, pues tanto Acuerdo País, pero sobre todo los partidos de Lucio Gutiérrez y de Álvaro Noboa, dependen principalmente de las actuaciones y decisiones de sus líderes. Y aunque Alianza País luzca a ratos una importante posición antiimperialista, nacionalista y de principios, deberá demostrar en las siguientes semanas, su capacidad de generar y dirigir propuestas realmente democráticas.

El 30 de septiembre, con un 70% de votos y con 80 de 130 asambleístas, Acuerdo País logró ponerse en condiciones de renovar el régimen político en crisis desde 1996, de construir un nuevo acuerdo nacional, conversando de igual a igual con quienes detentan el poder económico, para proponerles mejores condiciones de explotación de los recursos nacionales y del reparto de la riqueza que se logre con ello.

En apenas un año, Correa ha logrado cristalizar las condiciones para este cambio de régimen político, y para definir una propuesta de desarrollo

que debe ser incluyente, partiendo de nuevas condiciones hegemónicas. No es posible seguir ni en los abusos que han llevado a las desigualdades actuales, ni en los enfrentamientos inútiles que pueden paralizar la economía. Eso supone evitar, tanto desde el gobierno, como desde la oposición, posturas similares a los abusos de regímenes anteriores, así como críticas a lo que hasta el 15 de enero se aplaudía.

Posiblemente, el 30 de septiembre significa que, a los tiempos, es la política la que va a regir la economía, y no al revés, como había venido sucediendo desde las reformas propiciadas por Sixto Durán Ballén.

Concretar estos cambios requerirá, sin embargo, una propuesta política que quizá no ha sido explicitada, si es que existe; o no ha sido configurada aún. En ambos casos, y además sin necesidad de alianzas en Montecristi, dado que tiene mayoría absoluta de asambleístas, el presidente Correa requiere de mucha madurez para asegurar la inclusión de sectores sociales que no están ahora representados entre los triunfadores, y ni siquiera entre los 130 que conforman la Asamblea. Caso contrario, el cambio semiológico logrado al reemplazar la mayor parte de símbolos desgastados, como el Congreso y los partidos, e incluso la ciudad y el edificio escogidos para elaborar la nueva Constitución, podrían diluirse por falta de contenidos suficientes.

### Los retos...

Los retos están en conformar —como dice el Ministro Larrea— el país de productores y propietarios, lo que supone evitar el atajo de los subsidios por doquier. Los retos están en dotar de un marco jurídico e institucional que permita manejar con transparencia, modernidad y eficiencia, los sectores que generan nuestra riqueza: petróleo y energía, telecomunicaciones, agroindustria, aduanas e impuestos, y minería, para asegurar suficientes ingresos, y un adecuado reparto de la riqueza, que supere la grave inequidad que tenemos, lo que supone evitar el atajo

del rentismo y el clientelismo que afectan a casi todos los países petroleros.

El reto principal es dotarnos de una democracia sobria, incluyente, participativa, que asegure los derechos a opinar y discrepar, y que evite el atajo del populismo y ciertos rasgos autoritarios que a veces se ven en el régimen.

Estos retos suponen que el gobierno sepa manejar el presente, y deje trabajar a los asambleístas el futuro. Esos retos suponen el asegurar la biodiversidad y la riqueza ambiental del Ecuador, garantizando recursos para las siguientes generaciones, tanto en recursos naturales, como en recursos económicos. El Ecuador tiene petróleo y cobre, los principales recursos escasos para el desarrollo mundial, y estos, si son bien manejados, permiten asegurar mejor calidad de vida para sus habitantes.

La pregunta en este momento que puede ser de inflexión histórica es, si este grupo heterogéneo de asambleístas de Acuerdo País, y su líder Rafael Correa, están dispuestos a plantear primero, y construir después, un auténtico acuerdo nacional que nos lleve a un desarrollo más equilibrado; o si, como ha ocurrido varias veces antes, simplemente adornen con otra Constitución efímera el cambio de hegemonía política. Y es que para llegar hasta este punto, ciertamente han dado muestras tanto de iniciativas políticas importantes, como de acciones autoritarias e incluso erradas, que no permiten ver claramente el desenlace de este año de cambios.

El gobierno del presidente Correa, en 8 meses ha demostrado que con el actual marco constitucional y legal se puede gobernar de manera distinta a gobiernos anteriores. Ha tenido aciertos y errores, propuestas democráticas y maniobras similares a los anteriores. Ha propuesto candidatos excelentes acompañados de figuras de la pasarela. Y con ello ha triunfado. Sin embargo, para alcanzar una estatura histórica, si la busca, quizá es hora de mejores definiciones.

Las condiciones a nivel internacional no pueden ser más favorables: de un lado, la disputa de Estados Unidos, Europa, China y la cuenca del Pacífico por recursos naturales, en especial petróleo y cobre, nos dan una condición ventajosa única. El petróleo, cumpliendo las perspectivas de su pronto agotamiento, ha superado los 90 dólares por barril, y rebasará los 100 en poco tiempo.

De otro lado, la ola democrática en América Latina, con procesos incluyentes en Chile, Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia, dan condiciones para una negociación regional que puede acompañar al proceso ecuatoriano. En ambos casos, nuestro país y nuestro gobierno pueden negociar con otros bloques económicos en condiciones más equitativas, sin alinearse a ninguno. La globalización, bien entendida y manejada, puede darnos oportunidades inéditas.

### ¿El cambio ya es de todos?

El resultado del 30 de septiembre, y sobre todo la ausencia de propuestas de desarrollo, obligan a construir nuevos interlocutores. No es posible un acuerdo social nacional si el primer interlocutor al interior de la Asamblea es el dueño de los principales negocios privados, Álvaro Noboa; no es posible, si el otro interlocutor, los hermanos Gutiérrez, han sido descalificados por gran parte de la sociedad; no es posible, sin partidos políticos representativos y con propuestas. Se requiere, entonces, reconstruir partidos y pensamientos políticos que representen más claramente a los sectores sociales.

No es posible un acuerdo social nacional si el presidente Correa y sus delegados políticos no fomentan un clima de diálogo y participación más estable y serio, y si los representantes de la prensa, la banca y los sectores productivos no lo fomentan de igual manera. Y tampoco si no construyen una expresión partidaria propia, que no sea una presión adicional para el gobierno, sino el lugar de su debate y construcción estratégica.

Es hora de dejar de lado el insulto diario y la provocación, quizá necesarias para ganar una votación, pero inconveniente si se quiere tener un acuerdo nacional. Es evidente que Acuerdo País debe ampliarse, ya no electoralmente, sino mediante la apertura a conversaciones con otros, para asegurar una propuesta cuya construcción sea viable. Eso supone evitar el atajo del populismo y el inmediatez, o las imágenes inefables del “socialismo del siglo 21” con las que adornaron la campaña.

Es indispensable que el presidente Correa deje muchos protagonismos y algunos autoritarismos, y que la Asamblea logre la independencia indispensable del gobierno cotidiano, para alcanzar una propuesta de mayor aliento. En los primeros días luego del triunfo, esto no se ve.

Los generadores de opinión y los medios de comunicación deberían contribuir igualmente con mejores propuestas superando aspectos formales. Esto, tampoco se ve.

Si el Ecuador logra una democracia eficaz, con una mejor distribución de la riqueza y erradicación de la pobreza extrema, e inicia un desarrollo sostenible, con procesos concertados y estables, el triunfo del 30 de septiembre será histórico. Si resuelve seguir con subsidios indiscriminados o propuestas que aseguren los votos de las siguientes dos o tres elecciones, simplemente se dará una Constitución más, y con esa irán, 21... ¿21? 🇪🇨



# La política económica del gobierno de Rafael Correa

Hugo Jácome Estrella ✎

En el presente artículo se hace un balance de la política económica del gobierno de Rafael Correa tomando en consideración dos entradas vinculadas entre sí: los ejes de su política económica y la economía política subyacente. El manejo de la economía, más allá de basarse en cuestiones técnicas y normativas, responde a un juego que marca diferentes equilibrios en función del mayor o menor énfasis que se le dé a cada una de las interacciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad.<sup>1</sup>

La economía política del actual gobierno mueve el tablero de las prácticas patrimonialistas de maximización de las ganancias del sector privado y de los grupos de poder económico a costa del debilitamiento del Estado, fenómeno común durante las dos últimas décadas de neoliberalismo, que ha dejado como resultado una institucionalidad pública con limitados márgenes de intervención y un marco legal diseñado para mantener el *statu quo* de desangramiento de lo público en beneficio de los grupos de poder.

<sup>1</sup> El autor consultó las siguientes fuentes: Banco Central del Ecuador (BCE), "Boletín Estadístico Mensual", agosto 2007, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec); BCE: "Situación económica del Ecuador y perspectivas 2007", septiembre 2007, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec); BCE: "Proyecciones econométricas del PIB: segundo trimestre 2007", [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec); BCE: "Estudio mensual de opinión empresarial", agosto 2007, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): "Programa Económico del Gobierno Nacional", 2007, [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec); MEF: "Coyuntura económica: principales aspectos", agosto 2007, [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec); Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, "Plan Nacional de Desarrollo", 2007, [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec); Superintendencia de Bancos y Seguros: "Boletines Financieros", 2007, [www.superban.gov.ec](http://www.superban.gov.ec)

La llamada "estabilidad" como objetivo único de la política económica, basada en la ortodoxia que ha dominado el pensamiento latinoamericano en las últimas dos décadas, lejos de contribuir a un crecimiento incluyente para el conjunto de la sociedad, ha convertido a la región en una de las más desiguales del mundo. Esta realidad no es ajena al Ecuador, donde, como efecto de las decisiones del llamado "Consenso de Wa-shington", se ha fortalecido a los grupos de poder económico a costa de la mayor pobreza y de los agravados niveles de desigualdad en la sociedad ecuatoriana.

Por el contrario, la política económica del gobierno busca revertir la tendencia del modelo económico basado en la acción limitada del Estado y las prácticas rentistas encubiertas bajo el criterio de "estabilidad", modelo que lejos de contribuir a un crecimiento económico estable y redistributivo, se caracterizó por ser volátil, dependiente del sector petrolero, con altas tasas de desempleo y subempleo, y con elevados niveles de desigualdad, amén del aumento de la brecha de ingresos entre ricos y pobres operada en los últimos veinte años. El crecimiento del sector no petrolero ha sido insatisfactorio y el crecimiento del consumo se ha dirigido más que todo a las importaciones antes que a la producción nacional con un impacto negativo en la balanza comercial. La acumulación de recursos en diferentes fondos petroleros para rendir tributo al "superávit fiscal" y garantizar el pago de la deuda externa, se ha reflejado en una pobre cobertura de servicios sociales y en una insuficiente inversión

pública; así, la falta de inversión en el sector energético (eléctrico y petrolero) ha impedido cubrir la demanda interna de energía eléctrica y combustibles, afectando gravemente al sector fiscal por la necesidad de realizar costosas importaciones de derivados de petróleo y energía eléctrica, así como por la irracional y costosa generación térmica. La falta de inversión en el sector petrolero público ha provocado —año tras año— una disminución sostenida de la producción de crudo.

El actual gobierno enfrenta la inercia de las estructuras actuales y busca cambiar la correlación de fuerzas, de modo que el Estado asuma su rol planificador, regulador y promotor de la economía, para fomentar un proceso de desarrollo más igualitario, solidario, sustentable y que amplíe las capacidades humanas.

## Los ejes de la política económica

Durante la etapa neoliberal la política económica en el Ecuador se redujo a la toma de medidas fiscales. Todo empezaba y terminaba allí, lo que tomó un énfasis mayor cuando el país entró en el régimen de dolarización y se redujo drásticamente la posibilidad de ejecutar medidas monetarias para enfrentar los *shocks* recesivos en la economía. La llamada "disciplina" y "prudencia fiscal" fueron utilizadas como mecanismo de ajuste frente a los desequilibrios externos, los mismos que se han agravado por el régimen de dolarización y la falta de competitividad del país, llevando a la aplicación de políticas fiscales contractivas (el ajuste fiscal recomendado por el FMI), que generaron ciclos recesivos y una economía que

no tiene una patrón de crecimiento constante, así como el empeoramiento del sector real de la economía y la exacerbación de las tensiones sociales.

De su parte, la política económica del gobierno de Rafael Correa busca cinco objetivos fundamentales: (a) Desarrollar la producción y la productividad nacional de forma sustentable, orientando ese proceso a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, y potenciando tanto la economía familiar, comunitaria, asociativa, de base local y territorial, como las micro, pequeñas y medianas empresas e industrias; (b) Generar empleo digno y estimular el reconocimiento social del trabajo productivo y reproductivo como la base de la economía y del bienestar de la población; (c) El posicionamiento estratégico del país en los procesos de integración regional y de la Cuenca del Pacífico; (d) Alcanzar la inclusión productiva y la redistribución del ingreso y la riqueza modificando las tendencias concentradoras, reparando injusticias y reduciendo las desigualdades económicas y sociales vigentes; (e) Crear confianza en las políticas de gobierno a través de la cohesión social, la participación ciudadana y la transparencia.

Este enfoque permite ver al crecimiento económico como un medio y no como un fin de las políticas económicas, busca una economía enfocada al bienestar humano y la armonía con la naturaleza, con énfasis en el sector real - productivo y el desarrollo de una economía social y solidaria.

Los cinco objetivos reseñados son alcanzables si se activan los instrumentos de política económica que se tiene a la mano, entre ellos:

- (1) La política productiva para fomentar el sector real;
- (2) La política comercial y de integración para diversificar y fortalecer el sector externo;
- (3)

**El enfoque del gobierno permite ver al crecimiento económico como un medio y no como un fin de las políticas económicas, busca una economía enfocada al bienestar humano y la armonía con la naturaleza, con énfasis en el sector real - productivo y el desarrollo de una economía social y solidaria.**

La política fiscal expansiva que dinamice la economía nacional y local; (4) La política financiera que permita democratizar el acceso al crédito; y (5) La política social inclusiva que brinde oportunidades de empleo digno y permita una reducción de la brecha salarial existente. El ejercicio de estas políticas en el actual gobierno apunta —como se dijo— a un reposicionamiento del Estado como el ente planificador, regulador y promotor del desarrollo económico y social.

En el marco de la política productiva, en primer lugar se ha establecido una visión de democratización del acceso a los factores de la producción y de abaratamiento de los insumos productivos. En tal sentido, se han tomado medidas para bajar los aranceles de insumos y bienes de capital para la producción, así como la importación de urea y su venta al sector agrícola a un precio sensiblemente más bajo al del mercado.

De otro lado, el Presidente Correa envió al Congreso una reforma al marco legal del sistema financiero para abaratar los costos de los créditos; aunque el Congreso desfiguró el sentido del proyecto, al menos el debate sobre el tema del costo del dinero llevó a que el sector financiero busque desde su propia iniciativa ser más eficiente y bajar los costos del dinero.

En segundo lugar, se empezó a utilizar los fondos petroleros (FAC, CEREPS, FEISEH) que estaban congelados como garantía de pago de la deuda externa. La utilización de esos fondos sirve para la reactivación productiva del país a través de la inversión en la infraestructura vial, canales de riego, capitalización del Banco Nacional de Fomento y de la Corporación Financiera Nacional, y direccionamiento de su cartera de crédito a líneas productivas y a la inversión en los sectores petrolero y eléctrico.

En tercer lugar, el gobierno implementó el sistema nacional de compras públicas para garantizar que las instituciones del sector público compren sus insumos a las micro, pequeñas y medianas empresas

e industrias del país, y de ese modo dinamizar la producción nacional y local.

Por último, el gobierno ha planteado el debate sobre una economía post-petrolera, que consiste en dejar bajo tierra el crudo del campo ITT (Ishpingo - Tambococha - Tiputini), dando señales claras sobre el tipo de desarrollo que se busca para el país, lo que además marca el camino para el fomento del ecoturismo y el uso sustentable de la biodiversidad.

En una economía dolarizada, tanto la política comercial como la fiscal son fundamentales para la reactivación económica. En el marco de la política comercial y de integración, el gobierno ha enfocado su estrategia en la extensión de la ATPDEA, en vez de seguir con el proceso de firma de un TLC con los Estados Unidos, debido al balance negativo que tendría para el país este tipo de tratado. Se ha iniciado el proceso de negociación del acuerdo comercial con la CAN y la Unión Europea, y se espera una mayor diversificación de lugares de destino de los productos ecuatorianos a través de acercamientos comerciales con países asiáticos y árabes. Así mismo, se ha puesto énfasis en los procesos de integración suramericana, como son la integración energética, los sistemas de transporte multimodales entre países vecinos (la ruta Manta – Manaos), y la integración financiera como el Banco del Sur.

En el marco de la política fiscal, el gobierno ha optado por un manejo activo, dotándole de mayores márgenes de maniobra a través del uso de los fondos petroleros, y reorientando el Presupuesto General del Estado del 2007, pese a que éste fue elaborado por el anterior gobierno y el tiempo que dispuso el gobierno actual para las reformas fue mínimo. La reorientación busca el aumento de la inversión en el sector social: salud, educación, vivienda y bono de desarrollo humano. Además, se canalizaron recursos para atender las situaciones de emergencia suscitadas por la erupción del volcán Tungurahua y la emergencia vial. Se ha puesto énfasis en una mejor gestión de la deuda pública, considerando que el problema de la caja fiscal no es

de solvencia sino de liquidez. Así, se ha emprendido un plan de reestructuración de la deuda pública para disminuir la presión de corto plazo de la amortización de la misma, y bajar el peso de la deuda con relación al Presupuesto General del Estado y al PIB. Además, se han viabilizado los canjes de deuda externa con países como España e Italia, y se han eliminado otras como la que se mantenía con el Gobierno de Noruega y con el Banco Central del Ecuador, esta última fruto del “salvataje bancario” de 1998-1999.

Por el lado tributario, se tiene lista una propuesta de ley con énfasis en la progresividad en el pago de impuestos, dando prioridad a los tributos directos sobre los indirectos, propuesta encaminada a fomentar la producción nacional, el consumo de los agentes económicos y la eficiencia en la recaudación tributaria.

Finalmente, el debate sobre una economía post-petrolera obliga a rediseñar las fuentes de ingresos fiscales para los siguientes años basadas en el desarrollo de otros sectores económicos que serán los que alimenten al Presupuesto General del Estado.

En el marco de la política financiera, en primer lugar se han asignado recursos para la banca pública de desarrollo, a fin de fortalecerla y combatir los problemas del racionamiento de crédito que ha caracterizado al sector financiero del país en la última década. En segundo lugar, se ha implementado el sistema nacional de microfinanzas que canalizará recursos a través de la red de cooperativas de ahorro y crédito reguladas y no reguladas, cajas de ahorro y bancos comunales, para fomentar el desarrollo local, tanto urbano como rural. Finalmente, el Ecuador participa en las reuniones de conformación del Banco del Sur, iniciativa suramericana que

pretende reemplazar a los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La política socio-económica tiene como objetivo combatir abiertamente el desempleo a través de medidas que permitan crear oportunidades laborales y de autoempleo, como el fomento a los emprendimientos productivos, el crédito productivo para micro, pequeñas y medianas empresas e industrias, el sistema de compras públicas, el sistema nacional de microfinanzas, la disminución de aranceles para insumos y bienes de capital para la producción, la protección de los sectores industriales nacionales, la diversificación de mercados externos, entre otras medidas. Estas políticas buscan fomentar las oportunidades laborales y desarrollar una economía de pleno empleo. De igual forma, se han dado pasos

para la reducción de la brecha salarial mediante acciones como la reducción de los gastos que comprometen el ingreso familiar, entre ellos, la tarifa de la dignidad en el sector eléctrico, el bono de desarrollo humano, la disminución del pago de matrícula en las escuelas fiscales, el programa de uniformes y útiles escolares gratuitos, la ampliación de los programas de alimentación escolar y de atención médica gratuita. Varios de estos programas están dirigiendo su base de proveedores hacia los micros, pequeños y medianos artesanos, los productores e industriales locales, para fomentar nuevos emprendimientos y dinamizar las economías locales.

En resumen, las acciones de política económica tomadas por el gobierno buscan enrumbar la economía ecuatoriana hacia la generación de riqueza, articulada a procesos redistributivos, incluyentes y solidarios, que fomenten el desarrollo sustentable y sobre todo humano.

**En el marco de la política comercial y de integración, el gobierno ha enfocado su estrategia en la extensión de la ATPDEA, en vez de seguir con el proceso de firma de un TLC con los Estados Unidos, debido al balance negativo que tendría para el país este tipo de tratado.**

## Los resultados económicos del gobierno

En estos primeros nueve meses de gobierno, a pesar del clima político y electoral del país tenso por el proceso asambleístico, las políticas económicas aplicadas empiezan a demostrar signos alentadores para la economía ecuatoriana. En el segundo trimestre de este año las políticas económicas implementadas se reflejaron en el crecimiento del PIB, que en ese lapso creció al 1,03%, la tasa más alta desde el primer trimestre de 2006, crecimiento que a diferencia de lo sucedido en años anteriores, tiene un carácter redistributivo, pues se sustenta en un mayor consumo de los hogares, especialmente impulsado por el aumento del bono de desarrollo humano que se dirige a los quintiles más pobres (I y II), el incremento salarial a los maestros, y el aumento de la inversión pública reflejada en el gasto de capital del sector público no-financiero.

Por otro lado, la tendencia a la baja en la producción petrolera a causa de la falta de inversión de los gobiernos anteriores en el sector, empieza a revertirse, y en el segundo trimestre de este año la producción de crudo aumentó en un 2,62% en comparación con el primer trimestre.

Pese a la escasez de varios alimentos debido a procesos especulativos coyunturales, a ciertos problemas climáticos (sequías e inundaciones) y al incremento de los precios internacionales de algunos insumos y materias primas, hoy se cuenta con una inflación controlada de un dígito. Así, la inflación acumulada en el mes de agosto de 2007 fue de 1,37%, menor que la de agosto del año anterior (1,79%). De otro lado, el desempleo entre enero y agosto de 2007 ha sido menor que durante el mismo lapso de 2006; y el subempleo ha caído a lo largo de este año y se ubica en el 39,37%.

La situación fiscal es saludable. Si bien ha existido una disminución de los ingresos petroleros, se han incrementado los ingresos tributarios; la deuda pública ha disminuido en términos absolutos y como porcentaje del PIB, pasando de 13.901

millones de dólares en julio de 2006, a 13.351 millones de dólares en julio de 2007. Entre enero y julio del presente año los resultados fiscales demuestran superávit, tanto para el resultado global como para el resultado primario.

Las exportaciones no petroleras han crecido un 10,7% durante el primer semestre de este año, y entre ellas destaca el crecimiento del 13% de las exportaciones no tradicionales. En las importaciones —que han aumentado el 13% durante el primer semestre— se destaca el incremento de las de bienes de capital y materias primas para la producción. La balanza comercial cambia la tendencia de los primeros meses y pasa a ser positiva en julio y agosto, principalmente por el crecimiento de las exportaciones no petroleras, el cambio de tendencia de la producción petrolera y el incremento de los precios internacionales del crudo.

En el sector financiero se experimenta un aumento de los depósitos bancarios que han pasado de 8.900 millones de dólares a 9.600 millones de dólares entre enero y julio de este año. La cartera de crédito de la banca privada ha pasado de 6.400 millones de dólares a 6.800 millones de dólares en el mismo período.

De acuerdo con el índice de confianza empresarial del Banco Central del Ecuador, el comportamiento de la confianza empresarial en todos los sectores (industria, comercio, servicios y construcción) aumenta para ubicarse en el nivel más alto desde el inicio del gobierno.

En el sector social y productivo, los gastos de capital devengados entre enero y julio de 2007 del Presupuesto General del Estado se han incrementado en un 94% comparado con el mismo período de 2006, para atender a los sectores de la salud y la educación, la reactivación productiva y el bono de desarrollo humano. Se ha aumentado el número de beneficiarios de dicho bono en más de 100.000 personas, entre ellas madres, tercera edad y personas con alguna discapacidad.

## A manera de conclusión

Resumiendo, la economía política que subyace a la política económica del gobierno de Rafael Correa deja a un lado el manejo ortodoxo de la economía y empieza a construir un escenario heterodoxo, en el que los resultados reflejados en estos primeros nueve meses empiezan a dar sus frutos en la reconstrucción

de la institucionalidad pública debilitada, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado para planificar y promover el desarrollo, en la aplicación de políticas que buscan disminuir la desigualdad, con énfasis en el apoyo y fortalecimiento del sector productivo de pequeña y mediana escala creador de empleo, y en una economía saludable y solidaria que sienta las bases de un desarrollo humano sostenible. 47

# La política social del gobierno de Rafael Correa

Analia Minteguiaga 

En los últimos tiempos se suele escuchar desde ciertos sectores políticos, académicos y en la opinión pública ecuatoriana que estamos frente a un nuevo paradigma de la intervención estatal, principalmente a partir del ascenso al poder de gobiernos de izquierda y centroizquierda en diversos países de la región.<sup>1</sup>

Sin duda, se trata de un retorno del Estado todavía ambiguo y confuso, aunque algunos autores ya empiezan a denominarlo con ciertos neologismos, por ejemplo, bajo el concepto de *neodesarrollismo*<sup>2</sup>. Desde aquí se evidencia el interés por tomar distancia, tanto del esquema neoliberal de los años 90's al reintroducir en el debate la noción de desarrollo, como de ciertos elementos del paradigma estatal que funcionó en los 50' y 60's.<sup>3</sup>

Por esta razón, vale la pena preguntarse sobre las formas que ha asumido hasta el momento aquel

retorno del Estado en el Ecuador en el campo específico de las políticas sociales. Es decir, preguntarse hasta qué punto parece perfilarse la definición de una nueva orientación respecto a la acción del Estado, que le da a éste un papel preponderante, orientación en la que se abandona definitivamente los elementos nodales del esquema neoliberal.

En este artículo sostendremos que en el campo de las intervenciones sociales del Estado no existen cambios sustantivos respecto a aquel paradigma, a pesar de la nueva retórica y de la supuesta voluntad de cambio. La despreocupación por reducir las distancias socioeconómicas creadas, establecer una suerte de nueva primacía de la sociedad sobre lo individual y de imponer una mirada sustantiva de garantía de derechos parece continuar siendo una constante. De la misma forma, parece seguir funcionando el interés por una lógica asistencialista centrada en la garantía de mínimos sociales sin conectar debidamente las dimensiones económicas, ambientales, culturales, políticas y sociales del desarrollo humano. Nos estamos refiriendo a que la “cuestión social” se mantiene intacta en términos de su definición y, por ende, su tratamiento.

Creemos que tal resultado se debe a que, a pesar de existir una serie de elementos que nos hablan de una voluntad política de cambio, persisten restricciones institucionales que imposibilitan salir de lo establecido y, en un nivel más profundo, subsiste una falta de problematización radical del esquema interpretativo involucrado en el neoliberalismo.

Todo esto imposibilita la generación de alternativas reales respecto de un pasado que, aunque se dice que se quiere abandonar, se empeña en no irse.

## La voluntad de cambio

Nadie podría negar que en el campo social en los últimos meses se ha hecho presente un planteo de transformación respecto a lo que predominó durante el paradigma neoliberal. Esto se evidencia en un conjunto de nociones, conceptos y ciertas acciones que funcionan como “novedades” y, en este sentido, son puntos de quiebre respecto al curso anterior.

En primer lugar, se empezó a hablar —luego de años de no mencionarla— de una política social deliberadamente orientada a crear “ciudadanía” a través de un enfoque de derechos. Se dice que, por un lado, se actuará para reconocer y promover en los beneficiarios su condición de “sujetos de derechos” y, por el otro, “activar su ejercicio” mediante una implicación proactiva de los mismos en las soluciones de los problemas de su comunidad.<sup>4</sup> En el plano concreto esto pudo evidenciarse en ciertos programas sociales que sin modificar su esencia de origen, se articularon con una lógica de cierta “ciudadanización del beneficiario” tal como el programa “Alimentate Ecuador” que involucró componentes de seguridad alimentaria y asunción de derechos ligados a las prácticas de alimentación y la educación nutricional.

En segundo lugar, se comenzó a hablar de articulación entre lo social y lo económico. Como es sabido, el anterior paradigma de la política social se caracterizó por la distinción de campos de competencias entre el mercado y el Estado: el primero tenía principalmente la responsabilidad de resolver la problemática del empleo (actividad que fijaba la asignación primordial del ingreso) y, el segundo,

la de remediar a los que quedaban fuera de ese mecanismo de asignación. En sentido contrario, el gobierno de Correa ha lanzado un programa de microcrédito para las personas “pobres” beneficiarias del programa social del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Se busca así asegurar formas de actividad económica que hagan sustentable el ingreso de los hogares vulnerables. Los beneficiarios del BDH se convertirían entonces en sujetos de crédito ante el sistema financiero utilizando como garantía de pago el redescuento del BDH<sup>5</sup>.

En la misma línea, el Programa Socio País —bandera de campaña de Alianza País (AP)— ha adquirido nuevas formas. Se trata de una acción con un fuerte contenido asistencial pero que incorpora elementos de una estrategia de inclusión algo más compleja. En los anuncios de la campaña electoral de AP, dicho programa incluía el BDH, el Bono de la Vivienda (BV) y una línea de microcrédito. Actualmente, el programa está integrado además por una serie de subprogramas que plantean una conexión entre componentes sociales y económicos. Tales subprogramas son: “Hilando el Desarrollo” que busca reactivar las economías locales a través de la producción masiva —vía talleres y microempresas— de uniformes escolares que luego serán comprados por el gobierno nacional, habiéndose expedido al efecto una Ley de Compras Públicas—; el otro subprograma es “Nutriendo el Desarrollo” que busca fomentar la inclusión económica de pequeños productores de leche por medio de compras públicas del gobierno; y finalmente el “Programa de Microcrédito Juvenil” que pretende dar acceso a los jóvenes a préstamos a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) para que financien sus estudios superiores o inicien una actividad económica independiente.

Asimismo, se han puesto en marcha otros programas a fin de plantear conexiones entre las

1 Este artículo contiene algunas ideas desarrolladas en Minteguiaga, A. y Ramírez R. (2007) “¿Queremos vivir juntos: Entre la equidad y la igualdad” en Revista Ecuador Debate. N° 70, pp. 107-128, y Ramírez Gallegos, F y Minteguiaga A. (2007) “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo, en Revista Observatorio Social de América Latina. N° 22.

2 Bresser Pereira, L. C., “Hay espacio para un nuevo desarrollismo” en Diario Página 12. Buenos Aires [En línea] disponible en [www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-84242-2007-04-29.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-84242-2007-04-29.html), [Accesado el 2/05/2007].

3 En este contexto se ha tendido a asociar “desarrollismo” con “izquierda”, asociación que no tiene nada de “necesaria”. Lamentablemente, la falta de claridad conceptual ha impedido problematizar esta relación en la lectura de los casos históricos y, menos aún, en los actuales. Por ejemplo, la política de sustitución de importaciones que suele estar asociada al desarrollismo en ningún momento pone en tela de duda la lógica de acumulación capitalista. Además, también pueden encontrarse ejemplos de aplicación de esta política bajo gobiernos de derecha teniendo en cuenta que en su momento fue de aplicación extensiva en la región.

5 El monto del crédito asciende a 360 dólares y como único requisito se exige haber tenido en los últimos 6 meses un pequeño negocio establecido. El crédito es un adelanto del monto que se obtiene de 12 meses de la asignación monetaria del bono.

4 Ver <http://www.mcids.gov.ec/content/blogcategory/41/137/> [Accesado 05/10/07].

políticas económicas y sociales, tales como el denominado “Negocios Sociales Inclusivos”, el “Plan de Intervención Territorial Integral” y el “5-5-5”, este último, que busca beneficiar a pequeños productores que no han podido acceder al crédito de la banca privada, y que otorga créditos de hasta 5.000 dólares, a una tasa de interés del 5% anual y a 5 años plazo.

Esta voluntad de articulación se expresó en la decisión gubernamental de crear instancias denominadas “ministerios de coordinación”. En el caso que nos ocupa, se creó el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) encargado de “concertar” acciones con otros portafolios, entre ellos, Economía, Inclusión Económica y Social<sup>6</sup>, Salud Pública, Educación, Trabajo y Empleo y Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>7</sup>. También el MCDS tiene como función el articular las políticas de corte universal con aquellas focalizadas en los sectores más pobres, justamente otro de los grandes vacíos producidos durante el neoliberalismo.

De igual forma, se creó la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria en el espacio del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>8</sup>, lo que sin duda constituye un hito institucional sin precedentes en el Ecuador y hasta en la región, pues nunca antes una visión alternativa incluida en el enfoque de la economía social había tenido una presencia institucional de esa magnitud dentro del Estado, y en particular dentro del Ministerio de Economía.

Finalmente, otra prueba de la voluntad de cambio se ha evidenciado en el aumento del gasto social en el año 2007 respecto de la proforma del 2006 y,

6 El Ministerio de Bienestar Social pasó a denominarse Ministerio de Inclusión Económica y Social (Decreto 580.07)

7 El Decreto 117-A.07 crea los Ministerios Coordinadores y sostiene que el correspondiente a “Desarrollo Social” deberá concertar, además de las instituciones mencionadas, con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. El Decreto 242.07 amplía este listado y agrega la Secretaría de Solidaridad Ciudadana y la Secretaría del Migrante. El Decreto 444.07 incluye al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

8 Decreto 420.07.

aún más, en el presupuesto para el 2008.<sup>9</sup> También en el uso de recursos provenientes del excedente petrolero en inversión social, vía las declaraciones de “estado de emergencia” de sectores como salud y educación pública.

### El peso de la inercia y la coyuntura

Lamentablemente, la mencionada voluntad de cambio no ha logrado su completa consecución debido a múltiples inercias que siguen operando en importantes espacios de decisión gubernamental y al peso que ha adquirido la coyuntura política.

En primer lugar, una parte de las dificultades se debe a las reglas formales que definen el gasto público y su ejecución en el Ecuador. De acuerdo a las leyes vigentes, entre el 90% y el 95% del presupuesto del Estado está preasignado a proyectos programados con anterioridad y que vienen implementándose.

En segundo lugar, si bien existen mecanismos que permiten ampliar la reasignación presupuestaria, involucran en los hechos “costos” importantes en términos de racionalización de las acciones del Estado y planificación de largo plazo. Por ejemplo, el uso de la declaratoria de “estados de emergencia” que mencionamos. Estos fondos supuestamente deben atender a situaciones puntuales de excepción, pero hoy están siendo utilizados para responder a responsabilidades cotidianas y rutinarias de la gestión social, dado el escaso margen para redefinir partidas presupuestarias. Así, se expresa la ausencia de una estructura programática y de institucionalidad apropiadas para responder de manera organizada y planificada al problema de la no garantía de dere-

9 Mientras en el 2006 el gasto social como porcentaje del presupuesto del Estado era de 25,2%, en el 2007 fue de 27,6% y en la proforma presupuestaria enviada al Congreso para el 2008 es de 30,7% (Datos tomados del presupuesto publicado en el Registro Oficial y del Ministerio de Economía y Finanzas, proforma 2008).

chos ciudadanos fundamentales<sup>10</sup>. Por la lógica de estas declaratorias, se termina generando programas y proyectos por encima de las acciones permanentes e institucionalizadas de cada sector, con lo que se reproduce un tratamiento coyuntural y proyectista a los problemas estructurales existentes.

En tercer lugar, se encuentra la inercia de la burocracia estatal caracterizada por una política de personal que imposibilita una reconversión sin altos costos económicos, con reglas de juego que favorecen el conservadurismo del cargo por sobre cualquier otro interés, y por la ausencia de una carrera civil basada en el mérito así como de programas de capacitación y reconversión profesional, por lo que resulta complicado romper la inercia de lo establecido.

En cuarto lugar, existen dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. El aumento de los bonos de desarrollo humano y de la vivienda actuó durante la elección presidencial como potente dispositivo de aglutinación del apoyo popular a favor del Movimiento Alianza País; y el cumplimiento de esas promesas electorales durante

10 La declaratoria de emergencia se hace a través de decretos presidenciales. En el caso de Educación (Decreto 188.07) se establece que el estado de emergencia permitirá que “se pueda intervenir de manera inmediata en las construcciones, reparaciones y adecuaciones de la infraestructura escolar, así como en la dotación de equipos, mobiliario y textos escolares para establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales de carácter gratuito”. También se dice que los gastos que demande la emergencia serán cubiertos por el Fondo de Ahorro y Contingencias creado por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilizaciones y Transparencia Fiscal, lo que implica que se debieron asignar partidas extra presupuestarias para responder a una situación que debería estar planificada y presupuestada por el Ministerio de Educación. En el caso de Salud, la emergencia sanitaria se decretó el 11 de mayo (Decreto 175.07), declaratoria que es más ambigua aún ya que simplemente se afirma que “el Ministerio de Salud disponga la ejecución inmediata de las acciones que fueren indispensables para la atención de la emergencia”. Por otra parte, se establece que los planes de acción inscritos en esta emergencia deberán remitirse a la Comisión del Fondo de Ahorro y Contingencias para que los estudie y luego el Presidente de la República expida el respectivo decreto en el que se precisará los montos y el destino de los recursos.

los primeros meses de gestión gubernamental ayudó al éxito rotundo de la lista de asambleístas oficialistas en la última contienda. La masa beneficiaria de esos bonos sigue siendo visualizada como potencial apoyo popular del régimen. Esto parece complicarse aún más frente a las dificultades de AP para constituirse como un movimiento político a partir de un trabajo genuino de articulación y construcción de bases sociales.<sup>11</sup>

En quinto lugar, la coyuntura particular que vive el Ecuador desde enero del 2007 no ayuda mucho a abandonar el *statu quo*. La situación política ligada a la batalla por la Asamblea Constituyente imposibilitó el salirse de las ofertas de campaña, las cuales estaban ligadas de antemano por una mirada neoliberal. El difuso retorno estatal en el campo social no ha dejado de estar condicionado por la prioridad política que el gobierno otorgó al proceso electoral.

### Un horizonte ideológico sin cambios

Si bien podemos afirmar que las inercias y coyunturas son importantes para entender la falta de cambios radicales en el campo de la política social, el punto más relevante a destacarse se vincula con la imposibilidad de cambiar la hegemonía político-ideológica que adquirió el paradigma de intervención social propio del neoliberalismo. Es la crisis de pensamiento, como incapacidad de generar

11 Creemos que tal construcción debería incluir la visión de promoción de un “poder social colectivo autónomo”. Por eso la crítica al uso clientelar resulta incompleta si no se introduce una discusión sobre el tipo de “productividad política” de la política social. La mirada también debe estar puesta en si las intervenciones sociales estimulan la construcción y/o fortalecimiento del tejido social (cooperativas, movimientos, organizaciones barriales, comunas, etc.) que contenga alto poder emancipatorio o, por el contrario, están diseñadas en función de una lógica individualizante y despolitizante de los beneficiarios.

Existen dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. El aumento de los bonos de desarrollo humano y de la vivienda actuó durante la elección presidencial como potente dispositivo de aglutinación del apoyo popular a favor del Movimiento Alianza País.

ideas realmente alternativas, lo que impide romper con la herencia de ese pasado cercano.

Por un lado, se sigue sin abandonar —y esto se ve no sólo en el nivel discursivo, sino en las lógicas subyacentes a los programas sociales actuales— una de las mayores conquistas ideológicas del neoliberalismo, esto es, el privilegiar a la equidad, dar más a los que menos tienen, como el principal criterio de distribución, y descartar el principio de igualdad, dar a todos por igual. Hay que recordar que con el neoliberalismo dejó de ser la desigualdad o la integración social la problemática social más importante a ser resuelta, y pasó a ser la lucha contra la pobreza<sup>12</sup>. En esta línea, las políticas del Ministerio de Inclusión Social se encuentran completamente concentradas en atender a los sectores más pobres. Por ejemplo, el BDH tiene una lógica absolutamente anclada en los principios del intervencionismo neoliberal. Asimismo, el propio MCDS que debería ocuparse de “concertar” acciones que lleven a una integración entre las acciones sectoriales y selectivas, terminó centrando su accionar en los programas pro-pobres basados en criterios de equidad.<sup>13</sup>

Tampoco se observa una problematización de la noción de focalización de los programas sociales, ni una revisión de la idea de universalidad en la prestación social. La primera sigue siendo absolutamente clave en los programas sociales oficiales. Al igual que en la etapa del predominio neoliberal, hoy se continúa sin visualizar la productividad

12 No se sostiene aquí que la equidad sea un principio “injusto” o menos adecuado que la igualdad. Se señala sí que su predominio se construyó bajo la desaparición de otro criterio, el del tratamiento igualitario y común. Más allá de las dificultades que éste pudo tener para efectivizarse, es importante repensar las consecuencias que tuvo su completo abandono. Quizás más que pensar esta cuestión bajo una lógica de suma cero, habría que hacerlo en términos complementarios.

13 En la Agenda Social 2007 se establece que si bien se tendrá como objetivo la reducción de las brechas sociales, y en ese sentido el Estado garantizará derechos e igualdad de oportunidades sin importar género, edad, etnia y territorio, se fija como prioridad de acción la atención a los más pobres. “Dadas las brechas existentes entre la población que afectan principalmente a las personas pobres y vulnerables, el Desarrollo Social debe entender que focalizar la acción del Estado en esa población es una forma de universalizar los derechos sociales y económicos de las personas...”. Nuevamente lo igualitario/universal aparece relativizado frente a la urgencia y prioridad de la problemática de la pobreza. Véase <http://www.mcds.gov.ec/content/view/full/165/137/> [Accesado 05/10/07]

que tuvo aquel universalismo como horizonte de sentido para las trayectorias vitales de los sujetos, más allá del grado de cobertura que alcanzó.<sup>14</sup> Por ejemplo, en qué medida ese universalismo actuó como una creencia que orientó las interpretaciones y las prácticas de ellas derivadas respecto a los futuros posibles, a los derechos que podían ser demandados y a los deberes que tales derechos exigirían, respecto a su usufructo y las posibilidades de movilidad social. Esto pudo verse claramente con el papel que cumplió la educación pública para activar expectativas de movilidad social y de asunción de derechos.

Tampoco se plantea una revisión de la relación que existió entre ese igualitarismo en las prestaciones sociales (o su declarada pretensión de distribución igualitaria) y la construcción de espacios colectivos de reconocimiento y pertenencia. La idea de dar a todos lo mismo, permitía una invocación más que en términos individuales (personales), de tipo colectivo. En esta línea, no hay que olvidar que se trataba de políticas de carácter “público” no sólo en el sentido estatal del término (que las financiaba, gestionaba e implementaba el Estado), sino porque involucraban una inclusión no discriminatoria. En ellas participaban los sujetos más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo, o de su sexo o credo. Se trataba de políticas realmente orientadas hacia la ciudadanía, y estaban vinculadas a las condiciones de vida de los sujetos en tanto miembros de una colectividad, en este caso a la nación.

Finalmente, la universalidad también implicaba sumar a otros sectores sociales en el diseño de una estrategia de integración. En este sentido, no sólo los pobres deben beneficiarse de la política social,

14 En el discurso neoliberal se escuchaba decir que la universalización del esquema del Estado interventor o del proto Estado de Bienestar que existió en nuestras latitudes generó amplios niveles de exclusión, en particular, porque este modelo nunca logró efectivizar el universalismo tantas veces prometido en la cobertura de los principales servicios sociales. Por el contrario, dicho esquema tendió a beneficiar a los ya “privilegiados” por dicho patrón de acción estatal, especialmente a las clases medias y medias altas. Pero, como veremos, esta lectura sólo privilegió una mirada parcial de su productividad.

ya que los cambios estructurales necesitan siempre el apoyo de coaliciones políticas más amplias que pueden verse apuntaladas por una política social de mayor alcance.<sup>15</sup>

En este punto, vale la pena aclarar que no es que no aparece en los actuales planteos oficiales una noción de “universalización” en el campo social. El problema es que lo hace de manera paradójica, o mejor dicho, contradictoria. Por un lado, se aboga por la universalización de los derechos, y por otro, se habla de la universalización para los dos quintiles más pobres de la población. Si se observa lo que sucede en el campo de las políticas de corte universal, como la educativa y la sanitaria, se evidencia la pervivencia de problemas serios para garantizar una oferta universal de calidad y un acceso irrestricto más allá de los niveles de ingreso. En el Ecuador hay un escenario crítico al respecto pues la oferta privada ha crecido para concentrarse en los sectores con mayor poder adquisitivo, mientras que los servicios públicos —de menor calidad— son usados por los que no pueden pagar la calidad de lo privado.

También termina siendo recortado el principio universalista cuando su multidimensionalidad se reduce a una cuestión de “acceso y cobertura” a ciertos “bienes y servicios” considerados “mínimos” como sucede en la actualidad. En esta sociedad de

15 Como sostiene Pennachi, es importante mencionar que aún cuando se indique que el mayor factor de alteración de las intenciones igualitaristas del Estado intervencionista haya sido la amplia participación de los estratos medios, sea cual fuere el grado de su realización efectiva, resulta indispensable considerar el rol estratégico que por definición cumplen tales estratos en la formación de las amplias coaliciones necesarias para sostener ese tipo de Estado y una sociedad cohesionada. Ver Pennachi, L., (1999) “Procesos, principios y políticas en el rediseño del Welfare State” en Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del Estado Social, Pennachi, L. (comp.), Ed. Losada, Buenos Aires.

la “equidad” se sigue partiendo de la “carencia” y la garantía del acceso individual (cobertura) de los más vulnerables a ciertos bienes y/o servicios considerados de subsistencia. Aquí hay que decir dos cosas: Primero, el seguir concentrándose sólo en la cobertura puede resultar peligroso<sup>16</sup> lo que se evidencia con el ejemplo del Programa de Desarrollo Infantil, donde los cambios pasan exclusivamente por ampliar la cobertura (llegar a 400.000 niños), pero sin un planteo de si el programa aumenta o no el desarrollo cognitivo y emocional de los niños. Sólo se piensa en el acceso y no si ese acceso permite potencializar las capacidades de las personas. Segundo, sólo concentrarse en la equidad y en mínimos (bienes de subsistencia) y no en máximos sociales puede generar una reproducción de las condiciones de desigualdad existentes, por ejemplo, si sólo se enfoca a reducir la mortalidad de los niños o madres, y no en prolongar la vida con calidad. Se trata de pensar en acciones que logren multiplicar los efectos igualadores a fin de poder reducir las brechas, y no conformarse con mínimos que no las trocarían.

Por último, la famosa articulación de lo social y lo económico queda bastante cuestionada cuando las acciones terminan siendo sólo para los pobres, cuando los proyectos “inclusivos” terminan mostrando una importante desconexión con políticas activas propias del campo laboral y productivo, donde la inserción no se garantiza con niveles adecuados de formalidad, seguridad social y sostenibilidad. No termina por dilucidarse entonces, por dónde pasa la solución a un problema tan extendido y estructural como es

16 No estamos diciendo que la cobertura sea irrelevante, de hecho la extensión de la misma resulta condición necesaria para ampliar los efectos igualadores de las políticas, pero en la medida en que esté asociada a un cambio en la manera de concebir la cuestión social sobre la que se desea intervenir.

**El cumplimiento de esas promesas electorales durante los primeros meses de gestión gubernamental ayudó al éxito rotundo de la lista de assembleístas oficialistas en la última contienda. La masa beneficiaria de esos bonos sigue siendo visualizada como potencial apoyo popular del régimen.**

la falta o la baja proporción de ingresos derivados de una inadecuada inserción en el mercado laboral.

En este sentido, hay que destacar que las acciones de los actuales programas que articulan lo social y lo económico se circunscriben a la “capacitación laboral, el acceso al crédito, la asociatividad de micro productores, el fomento a las cadenas productivas y la garantía de acceso al mercado de los pequeños productores a través de compras públicas”<sup>17</sup>; desde aquí se persiste en aquella lógica neoliberal que pretendía garantizar un ingreso mediante políticas “micro socio productivas” dirigidas a promover el **autoempleo** productor de bienes y servicios para el mercado, sin

plantearse seriamente las razones estructurales por las cuales el mercado no genera empleo.<sup>18</sup> Asimismo, esa lógica termina pasando la responsabilidad por la obtención del mismo a los propios trabajadores, y los inscribe en un sector de la economía altamente informal y precario sin que medien propuestas de reforma sobre el mismo.

En síntesis, si bien se dice que en el Ecuador el neoliberalismo no tuvo el impacto que en otros países, su hegemonía no dejó de ser menor que en otras naciones de América Latina. Es una hegemonía ideológica que se sigue sosteniendo bajo los ropajes de un progresismo ambiguo y confuso. 

17 Ver <http://www.mcds.gov.ec/content/view/166/137/> [Accesado 05/10/07].

18 Ver Coraggio, J. L. (2007) *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

## La reforma democrática del Estado

Pabel Muñoz L 

Bajo la premisa de que todo cambio en la estrategia de desarrollo supone una transformación del modelo de Estado, buena parte de los países de la región enfrentan el reto de modificar sus estructuras estatales y recuperar algunas facultades perdidas o debilitadas en las décadas de los 80's y 90's a partir de la aplicación de las determinaciones del Consenso de Washington.<sup>1</sup>

En el escenario *post-neoliberal*, la reforma democrática del Estado se pone en el centro de la agenda política de los gobiernos de izquierda en la región. Si bien estos gobiernos han definido sus políticas públicas y estrategias de implementación de manera ajustada a sus propias realidades y herencias políticas, también es cierto que la aplicación de la “receta” del Consenso de Washington fue de tal forma similar y dogmática, que existe un conjunto de problemas comunes que se vienen enfrentando de manera similar en estos países. Más que alineaciones pactadas, la aplicación de ciertas políticas resulta lógicamente compartida, pues los efectos del neoliberalismo han sido similares en la mayoría de los países de América Latina.

Principios como el de liberalización, desregulación, privatización y flexibilización, guiaron la agenda de la mayor parte de los gobiernos de la

región en las décadas anteriores. La fe ciega en el mercado y en la libre competencia, y la muletilla de doble moral en los sistemas más rentistas y corporativos, de que el Estado es la causa de todos los males fueron ejes del dogma neoliberal y del discurso político de la derecha latinoamericana de los últimos 30 años. En la defensa de intereses privados se consolidó un esquema de acumulación que ha hecho crisis y que no ha podido enfrentar a una corriente de cambio que ha decidido –entre otras cosas– recuperar el Estado y su activo rol en la promoción del desarrollo nacional.

En el Ecuador y otros países, bajo el membrete del socialismo del siglo XXI se viene discutiendo sobre la nueva estrategia de desarrollo y el correspondiente modelo de Estado. El propósito de este artículo, entonces, es brindar algunos elementos de discusión para pensar en una reforma profunda del Estado y en las posibilidades de recuperar sus facultades esenciales y estructurar una institucionalidad que nos acerque al bienestar colectivo.

En este sentido, recuperar la capacidad de planificación estratégica y de gestión de las instituciones estatales, su función redistributiva y los mecanismos de regulación, son los objetivos principales de un rediseño institucional centrado en la participación, la democracia, la descentralización y el desarrollo local, así como en la gestión pública eficiente orientada al logro de resultados.

1 Este artículo recupera los planteamientos fundamentales del Objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, elaborado por la SENPLADES, agosto, 2007. [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

### Desarrollo territorial, descentralización, autonomías

El Ecuador requiere un nuevo modelo de Estado que supere las limitaciones del actual modelo centralista, así como las visiones de autonomía separatista y anti-solidaria que hay en algunos sectores de la sociedad ecuatoriana. Es necesario pensar en una estructura territorial que deje de atomizar la organización política administrativa y —por el contrario— se planteen formas de agregación, mancomunidad y complementariedad territorial para enfrentar las inequidades producidas en términos sociales y territoriales. Un Estado regional que se planteen la posibilidad de compartir la potestad legislativa con un sólido nivel intermedio de gobierno es una opción válida para superar el bicentralismo del país, y acercarnos a un Estado de corte policéntrico que promueva distintos polos de desarrollo.

Basados en el ordenamiento y el desarrollo territorial, así como en la planificación física, se debe sustentar una planificación vinculante para todos los niveles de gobierno, que establezca un claro catálogo de competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, que genere información para la toma de decisiones, y que monitoree y evalúe la ejecución de las políticas públicas.

En el sentido de recuperación de la visión nacional del desarrollo se debe privilegiar una fórmula que cree fuertes niveles centrales, intermedios y locales de gobierno, que potencie la desconcentración, la descentralización y las autonomías. Esta perspectiva puede ayudar a crear un nuevo sistema

de gestión que se oriente al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de sus políticas, a la simplificación de los procedimientos y a la recuperación del sentido de responsabilidad pública de las entidades y los servicios del Estado; todo esto con la intención de acercar al ciudadano y mejorar su relación con el Estado, así como de dar atención efectiva a sus demandas y necesidades.

El proceso de descentralización y desconcentración es indispensable para la transferencia progresiva de atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, considerando las posibilidades reales de asumir responsabilidades y el desempeño de su gestión pública. Estas transformaciones implican un proceso gradual que culmina con la constitución de regiones, entendidas éstas como la integración de varias provincias que puedan asumir más competencias. Estas transformaciones se deben dar en el marco de la unidad y la indivisibilidad del Estado ecuatoriano, y suponen el establecimiento de un conjunto de incentivos que conlleven la formación y el reconocimiento de mayores niveles de autonomía regional.

Los inevitables desequilibrios intra e interregionales deben ser compensados por un fondo único de cohesión social que ponga en juego la definición de un sistema de transferencias y un esquema de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, que les permita atender sus nuevos roles.

Una reforma que busque profundizar la descentralización y distribuir el poder estatal también

**El Ecuador requiere un proceso gradual que culmine con la constitución de regiones, entendidas éstas como la integración de varias provincias que puedan asumir más competencias. Estas transformaciones se deben dar en el marco de la unidad y la indivisibilidad del Estado ecuatoriano, y suponen el establecimiento de un conjunto de incentivos que conlleven la formación y el reconocimiento de mayores niveles de autonomía regional.**

debe considerar el ámbito fiscal, pues para asegurar el cumplimiento de las nuevas tareas y la calidad de los servicios públicos que se asuman, son fundamentales la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia y la calidad del gasto, y la sostenibilidad del endeudamiento subnacional.

Así, una propuesta de nueva división política, descentralización administrativa y fiscal, y autonomías regionales es pieza fundamental para cambiar el modelo de Estado, y prepararlo para los objetivos colectivos de superar desigualdades sociales y territoriales, y lograr bienestar para todos.

### Planificación estratégica, descentralizada y participativa

La pérdida de la planificación y su reemplazo por discursos tecnocráticos de modernización - privatización, o paquetes informáticos que cuidaban un sistema de austeridad y disciplina fiscal son los efectos más perversos del Estado mínimo. Por esta razón, es necesario recuperar la planificación estratégica y participativa, y estructurar un Sistema Nacional de Planificación que articule las políticas, estrategias e intervenciones públicas, y potencie el desarrollo nacional y local. Si bien se necesita de una profunda articulación de las intervenciones ministeriales, también se requiere romper el sectorialismo de la administración pública.

Un sistema de este tipo, debe tener al gobierno central como eje de su implementación, pero también articular de manera vinculante la participación de los gobiernos seccionales y el sector privado, por lo menos en ejes centrales del desarrollo nacional y de prioridades de inversión de largo plazo.

El respaldo de una ley orgánica de planificación, así como de metodologías y herramientas del desarrollo local participativo son claves para potenciar una planificación que oriente y articule las intervenciones sectoriales y territoriales, que armonice los lineamientos nacionales de desarrollo con las

expectativas locales, que elimine la duplicidad de acciones, promueva un uso eficiente y transparente de los recursos públicos, que oriente la cooperación internacional a los esfuerzos del desarrollo local, y que, finalmente, no se desarticule de la toma de decisiones presupuestarias y de inversión pública.

### Recuperar el rol regulador del Estado

La reducción del aparato estatal fue otro de los principales efectos de la aplicación del neoliberalismo en la región. La privatización de algunas empresas del sector público y la eliminación de otras respondió a la decisión de reducir el tamaño del Estado y su capacidad de intervención en la economía, situación agravada por una ineficiente gestión estatal en la prestación de servicios, teniendo como resultado un sector público desprestigiado, asociado en la sociedad con ineficiencia y corrupción.

En los últimos años las empresas públicas del Ecuador han sido objeto de varias iniciativas para mejorar su gestión e incrementar su eficiencia. No obstante, los resultados no son alentadores. En la lógica de provocar su venta, se aprobó una normativa limitante para una buena administración y se creó el Fondo de Solidaridad, que debía canalizar las utilidades de las empresas públicas a la inversión social. Sin embargo, de manera general el desempeño de las empresas públicas, tanto telefónicas como eléctricas y de petróleo no ha generado utilidades que puedan reinvertirse en términos productivos, ni de inversión social. Por lo tanto, se debe generar un esquema de principios y orientaciones normativas que especifique los criterios generales para la definición de las políticas, las áreas y las condiciones en que el Estado pueda asociarse con otros agentes económicos en la gestión y en la provisión de servicios públicos. La noción de áreas estratégicas de la economía debe ser retomada y trabajada en función de metas amplias de bienestar social.

Nuevas orientaciones y nuevos tipos de regulación sobre las empresas públicas, la banca pública

de desarrollo y diversas áreas de la política económica son fundamentales una vez que se ha constatado que la apertura indiscriminada y la ausencia del Estado limitan la capacidad de estas políticas como instrumentos de promoción, estabilización y crecimiento económico. Así, sectores como el petrolero, eléctrico, telecomunicaciones y recursos naturales como el agua y los servicios sociales básicos, no pueden quedar liberados a los juegos de un mercado con fuertes tendencias excluyentes, monopolísticas y oligopólicas.

Al comprobarse que menos Estado no ha significado mejor Estado, se vuelve necesaria la aplicación de políticas que recuperen la capacidad de gestión estatal y su rol regulador y redistribuidor. Ello no solo ayudará a modificar la concepción y la fórmula del desarrollo anteponiendo la redistribución al crecimiento, sino que mejorará la gobernabilidad, entendida como la estabilidad institucional para el desarrollo; pues un adecuado rol de la regulación del Estado frente al actual sistema de acumulación permitirá definir un nuevo esquema de desarrollo en el que las empresas públicas y la banca pública para el desarrollo jueguen un rol fundamental a la hora de generar riqueza y reactivar la producción.

### Garantía universal de los derechos sociales

La política social de los años 80's y 90's se centró en la lucha contra la pobreza como estrategia de mitigación de los efectos sociales del neoliberalismo y sus políticas. En consecuencia, se consolidó una política asistencial basada en la focalización y en intervenciones puntuales y emergentes por parte del aparato estatal, junto con una amplia participación de ONG's en proyectos de desarrollo que fragmentaron el espacio de lo social y no lograron corregir los problemas ocasionados por el abandono y las ineficiencias estatales.

La asistencia social se encaminó a brindar ayuda y protección a los grupos denominados vulnerables y

dejó de lado los principios de universalidad y garantía de derechos como la salud y la educación que merecen de la acción del Estado para su ejercicio.

Contar con una política universal de salud, educación y seguridad social es la base para recuperar un Estado social que procura el bienestar colectivo y que interviene de manera responsable y eficiente para garantizar el ejercicio de derechos económicos y sociales.

### Meritocracia en la administración pública y servicio civil eficiente

La debilidad institucional del Estado no eliminó los problemas de corrupción e ineficiencia de la administración pública. Actualmente, uno de los retos consiste en que la reforma del Estado venga acompañada de un servicio civil profesionalizado. La estructuración de una carrera pública estable y meritocrática es una tarea fundamental después del desprestigio experimentado en la función pública.

En este proceso de recuperar la capacidad de gestión del Estado y profesionalizar el servicio civil un elemento importante es contar con una Escuela de Gobierno y Administración Pública, pues ese Estado estratégico, dinámico e inteligente necesita de servidores públicos capacitados en temas como administración pública, planificación, políticas públicas, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de inversión, gestión de la participación ciudadana y gobierno electrónico.

### Nueva arquitectura financiera

La flexibilización financiera iniciada en los años 90's se basó en la reforma a la normativa de regulación del sector. En 1992 se reformó la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y en 1994 se creó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, reformas que eliminaron los controles y regulaciones estatales con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo

y la asignación de los recursos financieros. En tal sentido, se aplicaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de las tasas preferenciales para ciertas actividades productivas, la reducción de la capacidad de control de las entidades estatales, entre otras medidas. Además, se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales con el propósito de alcanzar mejores rendimientos económicos, pues los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero, al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país (modelo *off shore*).

Frente a los efectos adversos generados por esta lógica de desregulación y flexibilización, se requiere llevar a cabo una nueva arquitectura del sistema financiero donde los sectores público y privado sean pilares de una fuerte reactivación productiva. Ello implica plantear un rediseño institucional que permita una adecuada regulación del sector financiero con el fin de promover el cumplimiento de sus funciones: canalizar recursos para la reactivación de la producción, impedir la especulación financiera y limitar los amplios márgenes de intermediación.

El diseño de un sistema nacional de micro finanzas también es clave para promover la profundización financiera a fin de brindar incentivos tanto para la mediana y pequeña empresa, como para las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción. Una nueva arquitectura institucional debe estar acompañada de una cultura de transparencia en la fijación de tasas, impuestos y costos financieros, mediante una apropiada regulación. Se debe impedir el traslado de las ineficiencias del sector privado al Estado y viceversa. Se requiere, así mismo, la despolitización de los organismos de supervisión y control del sistema financiero.

Por último, una nueva arquitectura del sector debe privilegiar el fomento de las microfinanzas y el cooperativismo de ahorro y crédito. Se debe crear un fondo nacional de microcrédito, promover sociedades de capital de riesgo y fondos de garantías

recíprocas, establecer fondos de capitalización solidaria, desarrollar calificadoras de riesgo especializadas en micro financiamiento, crear mecanismos de supervisión de cooperativas, en el marco de normas constitucionales que consagren la economía social y solidaria.

### Democracia radical y promoción de la organización social

La recuperación de la dimensión pública del Estado exige cambios en su forma de funcionamiento a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la administración pública. Ello apunta hacia una agenda de reformas administrativas que fijen un modelo de gestión pública abierto a los procesos de control y rendición de cuentas. Así, el lugar de la participación ciudadana en el ciclo de la política pública aparece como un factor clave para buscar mayor legitimidad, eficiencia y eficacia del Estado.

La eficiencia de la gestión pública requiere de una alta capacidad de coordinación interinstitucional y de la búsqueda de convergencias en las agendas públicas sectoriales y territoriales. Ello apunta a la necesidad de institucionalizar las funciones de planificación estatal en el marco de un sistema nacional que articule las intervenciones públicas en el nivel local y nacional a fin de fijar metas y objetivos para el mediano y largo plazo.

Lo anterior implica rediseñar las instituciones políticas y la gestión pública en la perspectiva de institucionalizar mecanismos de democracia participativa para la toma de decisiones y el control social de la acción estatal. Las demandas de la sociedad civil exigen una reforma institucional que vaya más allá de las tradicionales instancias de la democracia representativa. En la medida en que se abran a los ciudadanos los espacios de intervención y diálogo, éstos acrecentarán su poder de organización social autónoma y podrán constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país. 47

# El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010

Por René Ramírez Gallegos

**M**etafórica y popularmente se entiende por “definir el norte” de un cambio significa clarificar aquel punto cardinal que marca de manera incuestionable el camino a seguir, la hoja de ruta en pos de la transformación. Empero, ¿qué significaría dilucidar el “sur” del cambio?<sup>1</sup>

A la cuestión podríamos aventurar algunas respuestas. Hallar “el sur” sería encontrar, a partir de la lectura crítica de las formas dominantes de interpretación de la realidad, las otras modalidades que han permanecido ocultas, opacas, invisibilizadas. De la misma manera, descubrir “el sur” del cambio implicaría hallarlo desde una posición particular, desde un lugar específico, el de los que están “fuera” de los espacios de dominio, de los que no aceptan el sometimiento y resisten, aquellos que por cuestiones de geopolítica viven y sienten desde “el sur” del planeta. Encontrar “el sur” del cambio sería entonces encontrar una posible vía alternativa para construir un mundo diferente desde y junto a los que han permanecido sin voz. Sería no resignarse al olvido del deseo de aquellas “uvas” que deseamos porque sabemos que no son tan “amargas”, ni tan “verdes” como se las ha pintado, y que a su vez son alcanzables. El Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 expresa aquella hoja de ruta alternativa, una manera de entender ese sur del cambio.

<sup>1</sup> El texto de este artículo fue leído como discurso durante el acto de lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) del Gobierno del Economista Rafael Correa, en Quito, 18 de septiembre de 2007. El autor agradece a Analía Minteguiaga por sus comentarios e ideas que enriquecieron el texto.

Dicho sur se manifiesta desde la misma propuesta de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Con esto nos referimos a **la manera particular de concebir la planificación, el desarrollo, la construcción de la nación y la democracia**. También se involucra a un conjunto de **cambios al nivel de las ideas** frente al pensamiento que ha predominado en los últimos 25 años.

## El Plan desde nuestra perspectiva

Un plan es un esfuerzo colectivo - racional que busca pensar cuáles son las condiciones que intervienen en la consecución de un fin. Esas condiciones resultan centrales porque sobre ellas se ejercerán acciones conscientes y deliberadas que abran la ruta hacia el cambio.

Aquellas condiciones responden a cierta lectura de la realidad, es decir, una lectura que es objetiva en tanto responde a pautas de rigurosidad teórico-metodológica, pero no es neutra, no implica ausencia de valores y posicionamientos político-ideológicos en relación con la realidad y su proceso de transformación.

Los principios que guían el Plan Nacional de Desarrollo se fijan dentro de una **concepción igualitaria y democrática de la justicia** que se expresa en cuatro dimensiones: la justicia social y económica como la base del ejercicio de las libertades; la justicia democrática participativa; la justicia transnacional; y la justicia intergeneracional como base

de una sociedad que plantea acciones y planes para el presente responsabilizándose de las generaciones futuras. Estos principios buscan remover la idea de que el presente es una pura fatalidad histórica a la que debemos acostumbrarnos como el indigente se acostumbra a su *pan* de cada día.

La desestructuración social que produjo el neoliberalismo refleja la crisis de proyecto nacional, donde **el porvenir es visto más como el resultado de los efectos no deseados de la acción humana** que como **una construcción colectiva deliberada**. En tal visión no hay espacio para la política, pues ésta únicamente puede resolver conflictos menores –aquellos que el mercado no alcanza a solucionar– pero debe renunciar a participar en el devenir de los acontecimientos históricos.

Veinticinco años de neoliberalismo han generado que la sociedad se instale en el desencanto, situación en la que los anhelos parecieran desvanecerse sin cristalizarse en un imaginario colectivo. Da la impresión de que no sabemos qué podemos hacer y ni siquiera qué queremos hacer. Parecería que el temor a las desgracias en que desembocaron nuestros sueños nos censura hasta la posibilidad de desear.

Por eso la necesidad de un plan de desarrollo que recupere el sur del cambio, el **deseo de saber que podemos volver a desear**, o como diría Nietzsche “*para continuar soñando sabiendo* [a ciencia cierta] *que estamos soñando*”.

## ¿Por qué un Plan Nacional?

La construcción del interés nacional bajo el paradigma neoliberal tuvo una mirada completamente individualista que creía que la suma agregada de deseos o preferencias expresadas en el consumo da como resultado el interés de todos los miembros de un país. Esto, proyectado en el marco de las acciones del Estado y de los territorios implicó que

se piense que la suma de los planes de cada provincia, de cada cantón, de cada parroquia dan como resultado la Planificación Nacional.

Una planificación y un proyecto nacional **no implican** una suma de partes y elementos, peor aún pretender que por un azar del destino las partes adquieren sentido y coherencia, y se unen como las piezas de un rompecabezas. Para no terminar uniendo jirones inconexos, esfuerzos voluntaristas que no responden a ningún proyecto, es indispensable contar con **un horizonte de sentidos compartido**.

Por otra parte, el plan de desarrollo es nacional en un sentido amplio. No se reduce a lo **estatal nacional** sino a un proyecto que pueda incluir a todos los integrantes de la República del Ecuador. Es nacional en la pluralidad y en la manifestación de las diversidades, lo que implica abandonar la idea de construir un plan homogenizante, uniformizante, que impone una sola forma de ver el mundo. Un plan nacional –por lo tanto– es un plan del conjunto de integrantes de una nación en el marco del respeto a la diversidad que cada uno de ellos supone.

## ¿Por qué un Plan de Desarrollo?

La palabra desarrollo está ligada a la utopía y al futuro. En efecto, el desarrollo implica una alta carga de ilusión y confianza en el porvenir. También está ligada a la idea de la autodeterminación colectiva y del diseño de procesos que permitan alcanzarlo sin entregar como prisionero a la autodeterminación.

El Plan Nacional de Desarrollo recupera esos sentidos asociados al desarrollo. Porque avala la creencia colectiva que señala que –a pesar de que el país es considerado *periférico* por las lecturas dominantes y es marginalizado en el concierto de naciones– **puede y tiene todo el derecho** a auto definir sus objetivos y metas, justamente aquellos que resultan “valorados y reconocidos” por todos los miembros que lo componen.

Asimismo, la idea de desarrollo contenida en el plan está ligada a la noción de independencia, que implica construir condiciones de autonomía frente a las naciones centrales, que supone tener una posición de soberanía, es decir, de autodeterminación sobre el territorio de la nación, sobre la población, sobre las decisiones fundamentales que hacen al destino y a la orientación del país.

El desarrollo también se vincula a los sueños y las ilusiones. Las sociedades requieren ilusiones no como un engaño maquiavélico, sino como un proyecto de futuro que les permita cerciorarse de su presente fugaz. Pero se requieren presente y futuro combinados de una manera precisa.

Se necesita el futuro no como justificación permanente de que mañana estaremos mejor y que por eso debemos aceptar sin más el presente que nos toca vivir. Hay que pensar el futuro y al mismo tiempo darle dignidad al presente. No podemos seguir viviendo el hoy como mera antesala de un devenir inalcanzable.

Se debe renunciar a cualquier planteo de desarrollo como “huida hacia delante”. No se puede enfocar los problemas a través de un modelo de sociedad futura que sacrifica incluso libertades conquistadas en aras de una “tierra prometida”.

Como señala Norbert Lechner, debemos abrirnos a las tensiones y contradicciones presentes, siempre en el marco de ciertos núcleos de sentido pues el peligro también es ser devorados por un presente infinito en el que todo va y no podemos imaginarnos un mañana. Si no se tiene noción de futuro se carece de la perspectiva para elegir entre las múltiples posibilidades del momento, y efectivamente todo es posible y al mismo tiempo nada lo es.

Por todo esto, el Plan Nacional de Desarrollo no solo contiene principios u orientaciones generales y hasta metas a alcanzar, sino estrategias, políticas e indicadores para operar el cambio ahora, en el presente. No pretendemos construir un modelo de

desarrollo por definición, sino promover el cumplimiento de lo planteado, de lo que nuestra sociedad valora como desarrollo sin renunciar a ningún principio propuesto.

La idea de desarrollo funciona como un horizonte de sentidos más allá del hecho positivo de su realización completa y total. Por eso, en la propuesta del Plan no solo importa el logro sino el proceso, el cómo se construye dicho desarrollo. Así, el cuarto punto del plan pregunta: ¿Por qué un plan nacional construido participativamente?

### Resignificar la palabra democracia

Sin la participación pública de todos y todas en las decisiones fundamentales de la sociedad, ningún país podrá legitimar y volver más democráticas y eficientes sus decisiones políticas. Lo que está en discusión en este punto es el re-significar la palabra democracia. La democracia que se manifiesta en la elaboración del Plan de Desarrollo del Ecuador propugna cambiar profundamente los contenidos y la forma de hacer política. En particular, esa forma que han tenido los sectores conservadores (la tecnocracia y elitismo), para devolverles la acción y la palabra a quienes creen que la razón y el diálogo son las armas para la construcción de un futuro mejor.

En el plan se aboga entonces por construir soluciones-compromiso que permitan integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo igualitario, en el que intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan de acuerdo a un conjunto de criterios definidos pública y colectivamente entre actores pares.

### Un cambio radical del enfoque

Esta manera diferente de entender lo que significa un plan nacional de desarrollo debe vincularse a otras rupturas más profundas que apelan a un cambio radical de enfoque.

En primer lugar, el plan parte de una mirada diferente del ser humano. El proyecto neo-liberal se fundamenta en que el individuo por naturaleza busca su propio interés y autosatisfacción personal, y que tal comportamiento en un sistema institucionalizado llamado “mercado libre” da como resultado el bienestar social. La felicidad del ser humano no pasa entonces por la relación con el otro individuo, razón por la cual la realización se puede conseguir “solitariamente”.

El plan –por el contrario– parte de la idea que el ser humano es un ser gregario y cooperativo, por lo tanto, todos juntos debemos asegurar el libre desarrollo de cada persona y, a su vez, el libre desarrollo de todos y todas. Esta idea es fundamental para entender cuál es la utopía realista de lo humano que debe guiar las acciones e intervenciones de las políticas públicas: el referente central es un individuo social y solidario que se realiza en la vida compartida con los demás.

En segundo lugar, el plan está ligado de manera indisociable a la necesidad de romper las distancias sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas que separan a los ecuatorianos entre sí; y de revertir la distribución del tiempo dedicado al trabajo reproductivo y a la participación pública entre hombres y mujeres. Dicha preocupación fue completamente desatendida en la agenda del Consenso de Washington.

En tercer lugar, el plan se basa en la recuperación de la dignidad humana y en la búsqueda de máximas sociales. Cuando hablamos de una vida humana debemos reconocer –como afirma Martha Nussbaum– dos umbrales que permiten caracterizarla. El primero, las capacidades de los seres humanos para realizarse y funcionar dentro de la sociedad; si existen personas que se encuentran debajo de ese umbral, su vida no pueda llamarse humana. El segundo, las funciones y capacidades no deben ser tan mínimas ni tan reducidas pues, aunque podríamos considerar que esa es una vida humana, no podríamos afirmar que

es una buena vida, que es una vida digna de ser vivida.

El ciclo de ajuste estructural se olvidó de que hay valores universales y derechos humanos, y al abogar por una defensa del mercado postuló programas sociales que terminaron fragmentando a la sociedad en tantas partes como grupos sociales pueden existir. Una suerte de lista infinita al más claro estilo borgiano: pobres, indigentes, niños y niñas, grupos con necesidades básicas insatisfechas, niños y niñas trabajadoras, discapacitados, mujeres, minorías étnicas, indígenas, campesinos, desempleados, personas sin vivienda, analfabetos, drogadictos, desertores, hogares que no consumen sal yodada, pobres proclives a tener muchos hijos, etc.

Esa visión fragmentada de la realidad –afirma José Luis Coraggio– es como una colcha de retazos que debería abrigar a todos, pero hay “zonas sin tela” por donde entra el frío y otras partes donde se amontonan retazos que por ser hechos de un mal material igualmente dejan pasar un viento que cala los huesos. La política neoliberal es de mínimos y en el mejor de los casos intenta proporcionar satisfactores que garanticen la supervivencia.

### Las visiones programáticas

La idea intuitiva de una vida acorde con la dignidad humana sugiere que las personas no solo tienen derecho a la vida, sino a una vida compatible con la dignidad de la persona. Por lo tanto, el plan aboga por el reconocimiento de una igual dignidad de los seres humanos. El conceder a algunas personas un derecho desigual debe ser siempre un objetivo temporal (en el mejor de los casos), no un *modus operandi* de la política pública, dado que supone no reconocer en el “beneficiario” su igual dignidad humana frente al resto.

A diferencia de las propuestas resignadas, puede haber comunes denominadores y acuerdos de deseo no solo sobre los mínimos de vida, sino en torno a

los máximos sociales. Por ejemplo, no solo evitar la muerte sino prolongar la vida con calidad, algo en lo que todos y todas estamos de acuerdo. Creer que es posible compartir identidades diversas, construir y recuperar espacios públicos, garantizar el acceso a la justicia, tener un trabajo adecuado que permita o garantice el derecho a ganarse el propio sustento, tener tiempo para la contemplación, la creación artística y la recreación, desear participar en público sin sentirse avergonzado, son –entre otros– objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, objetivos por los que vale la pena luchar.

En términos programáticos, si bien en el corazón de las revoluciones industriales anteriores estuvo **la energía**, hoy las fuerzas conductoras detrás de los cambios actuales son **el software y la biotecnología**. Dado la deuda pendiente del país, el Plan Nacional de Desarrollo retoma la inversión en el sector energético como promotor del desarrollo sustentable y propone el fomento de la industria del *software*, el uso de nuevas tecnologías de información para la creación de un Estado red, y la investigación científica sobre la disciplina que pone a trabajar la vida al servicio de los seres humanos: la biotecnología.

A diferencia de otras estrategias de desarrollo, la propuesta actual siendo no-neutral es pragmática pues potencia las ventajas comparativas del Ecuador. Un ejemplo: a partir de la biodiversidad del país el promover la investigación farmacéutica, apostando paralelamente a un estado estratégico inteligente que intervenga para corregir asimetrías del mercado, regular y distribuir los beneficios del desarrollo. Este último –quizá– es uno de los principales desafíos que se enfrenta y por los que apuesta el Plan.

De la misma forma, el Plan combina la urgencia en el corto plazo –como el erradicar la mendicidad infantil o resolver el problema de los presos sin sentencia– con la necesidad de pensar el futuro a

través de uno de los corazones del plan: el desarrollo infantil.

No dejamos de pensar la necesidad de recuperar los espacios públicos y los lugares de encuentro común. Dicha recuperación apuesta a la par a un gran contrato mundial al proponer a la comunidad internacional el reconocimiento de los bienes públicos globales como es el caso del mantenimiento del crudo en tierra en el Parque Nacional Yasuní. Como parte de la justicia intergeneracional, creemos que el no pago de la deuda ecológica ahora, es el no pago de la deuda social mañana.

Se demuestra así que el plan no es una mera declaración de principios. La derecha ha tachado a los sectores progresistas de izquierda de “principistas”, “soñadores”, “utópicos”... que a la hora de los hechos no pueden traducir esos principios en acciones. La gestión de este gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo demuestran que se puede ser ideológicamente responsables y comprometidos sin renunciar a la necesaria concreción de los cambios en tiempo, forma y fondo.

No debemos engañarnos que al proclamar el colapso de las ideologías, el fin de la historia y el advenimiento de una nueva era, los sectores conservadores quieren hacernos creer que vivimos en el mejor de los mundos posibles y que hay que abandonar cualquier intento de cambio. Que debemos renunciar a la construcción de nuestra propia identidad individual y colectiva, de nuestra propia historia.

Frente a esa concepción del mundo –mezquina y autocomplaciente– el Plan Nacional de Desarrollo sostiene que es posible no solo llevar a cabo una acción colectiva, consciente y democrática para dirigir nuestras vidas y organizar la sociedad de otra manera, sino que es urgente hacerlo. En tal urgencia, el plan es una convocatoria a ser hoy partícipes activos del cambio. 

## Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI

Juan Sebastián Roldán 

*Nadie puede taparse los ojos, los oídos, Enmudecer y cortarse las manos.*

GIOCONDA BELLÍ

**E**ste artículo pretende esbozar tanto los resbalones de la historia, como los abruptos levantamientos que en forma de ruptura generacional, llevaron a la nueva izquierda a gobernar América Latina.

Si algo aprendimos de aquellos vientos llamados de izquierda, que sonaban a imposición, dogma, opresión o coerción, es que la verdadera, la coqueta, la frívola y a la vez la sensata izquierda es eminentemente liberadora, solidaria, igualitaria, pero sobretodo colorida, diversa, inmensamente feliz.

Mientras las conclusiones de una propuesta gris y única caían con un muro que devoraba ilusiones, que enterraba a miles de personas que habían dejado su vida por cambiar sustancialmente el mundo; esta barrera que no logró empatar el rock-and-roll con la trova; su entendimiento de la revolución, con las muchas otras que nacían y eran expulsadas de sus visión miope; que no entendió que los graffiti eran más potentes que los grandes tomos de enciclopedias; propuesta que se fue derribando sola, mientras renacía de ella misma, de sus propias entrañas un movimiento –ya pocas veces llamado Partido– multicéfalo, que reflejaba luchas antes rechazadas que ahora brindaban cuerpo a una criatura vivaz, feminista, ambientalista, india, negra, artista, latina, pobre y rica; una criatura renovada que en las entrañas de lo pasado encontraba en el humor y la crítica un empate con una sociedad que la acogió, la dio de vivir y la llevó a gobernar un continente –el nuestro– que ahora es referente de sus pretendidos progenitores.

### ¿Qué es la nueva izquierda?

La nueva izquierda nace del término socialismo del siglo XXI, al que nosotros hemos pluralizado, pues los matices que la historia nos obligó a entender como necesarios, nos llevan a cuestionar los moldes únicos y a valorar los plurales incluyentes.

La sociedad latinoamericana, tras siglos de opresión militar, económica y financiera, se reencuentra en un camino propio. El descuido temporal del **grinperio** permitió que nuestros países tomen vías insólitas en su historia; regresen a ver su pasado para desenterrar a quienes brindaron las pinceladas de identidad que



La revolución mexicana.

crecen vigorosamente. Hoy el continente se viste de rojo para recibir los vientos del cambio.

La revolución mexicana –enorme gesta de un pueblo cansado de las vejaciones externas e internas– marcó una senda que en el siglo pasado reescribiría los libros de texto de todo el continente. Nuestra revolución liberal, la revolución juliana, la cubana, la revuelta de Tlatelolco, la victoria de Allende por las urnas y el sandinismo; las luchas guerrilleras y la teología de la liberación; el levantamiento indígena en nuestro país en el 90' y las tres caídas presidenciales de los últimos años, marcaron los horizontes con los que hoy nosotros intentamos reencontrarnos.

Esos eventos devolvieron a la población la necesidad de poner las cosas en crítica permanente, fueron la contestación que en Mayo del 68 significaba no dormirse en la normalidad, sino ampararse en la posibilidad de ser realistas y soñar con estructuras sociales profundamente modificadas.

Todas estas no fueron una revuelta contra el poder instaurado, contra un hombre que había usurpado el poder; sino contra un futuro previsible, contra los esquemas que cobijaban el porvenir, la producción, el éxito, la familia, la iglesia... Ahí radica su verdadero valor.

Nace con ello una revolución que da cuenta de que estamos bajo un aparato por nadie tocable, ni nombrable; que en estrategias marketinero - financieras ocultan la cara y alumbran el bolsillo. Por tal razón, el dogma, el autoritarismo, la apelación al sufrimiento ya no son las bases de la lucha. Hoy se afirma que "No se puede hacer una revolución sin desatar los sentimientos y los afectos más profundos de la gente".<sup>1</sup>

1 Palabras de Jaime Bateman, comandante del M-19 de Colombia.

Como lo decía Hanna Arendt, en la condición humana... "No es la destrucción la causa de la ruina, sino la conservación, puesto que la durabilidad de los objetos conservados constituye en sí misma, el más grande obstáculo al proceso de reemplazamiento de los mismos".

Pero resbalan en sus propios errores y de aquí nace la primera ruptura, las constantes incursiones armadas, políticas, financieras... levantan a una juventud que empuñando las armas, las biblias, los manifiestos, su música y su literatura determina un camino de revueltas que entonces devinieron largos procesos de reflexión, en miles de letras, en poemas y canciones, y que hoy nos lleva a gobernar nuestros países.

La izquierda del siglo pasado, con todas sus imposiciones y tintes autoritarios nos legó –en el criterio fratricida impuesto por el psicoanálisis como complemento del nacimiento de la personalidad– la necesidad de imaginar, de inventar o morir, de creer que debajo de nuestros adoquines estaban los océanos; de horizontes trazados a partir de nuestro pasado, ese polvoriento baúl que ahora se abre para alumbrar el destino que nosotros debemos colorear.

Ante esta situación, el mundo de la comunicación –seguramente sin percatarse de ello– nos dejó ver en las primeras páginas de los diarios y en las pantallas de la televisión, las contradicciones entre los países beneficiados del feudal-capitalismo, que se satura de riquezas inservibles frente a los millones que vivimos atiborrados de su basura y nuestra pobreza.

Con el mundo de la imagen y la música colgada del cuello de la juventud, el lenguaje de vida hace que el lenguaje político de las sociedades cambie tanto como ellas mismas. No se digan las arengas rusas o chinas que se desparramaron en las calles de nuestros países hasta hace no más de veinte años. Hoy el lenguaje del cambio es el de los días comunes; la crítica de la desconexión del poder con la gente; la necesidad de cambios urgentes que generen mejores condiciones de vida para la mayoría de los ciudadanos. La búsqueda de sonrisas y placer, de comida, salud y educación. Oponemos al lenguaje aburrido de políticos formales, los colores del rock, la contraarmonía de la posmodernidad, el placer de la lujuria y la saturación de la desigualdad.

Los lenguajes académico - parlamentarios se divorcian del idioma callejero, de las necesidades y angustias de la mayoría, de las ilusiones de quienes creen que tendrán un futuro para ser felices, del baile en la tarima o los abrazos entre extraños.

### La segunda ruptura

Ya no nos sentimos representados. De hecho, aquello de la representación se pone en duda, pues cada vez más ciudadanos sienten la necesidad de ejercer el poder por sí mismos. El giro de la historia le entrega a la izquierda su mayor valor, el de cada persona conciente de su capacidad emancipadora. De ahí nació

la necesidad de involucrarnos, de sacar del armario las viejas consignas, ponerlas en melodía estridente y convertirlas en nuestras.

Hoy la sociedad civil le habla al Estado de igual a igual, pues tras decenas y centenas de años encontró el camino de Bolívar y Alfaro, Zapata y Sandino, Martí y Camilo; ese que recorrieron Fidel y Marcos, lo hacen hoy Juan y María todos los días, pues las marchas, las cacerolas, los piquetes, los levantamientos... no han sido sino la toma de la palabra; el primero de los pasos de una sociedad que le pide cuentas a la educación que debió recibir, al Estado que debía darle seguridad, trabajo, vivienda, salud y que ahora debilitado por tantos años de mafias en el poder, calla sin tener las respuestas que debemos entregarle.

De pronto, en el mismo escenario de la desolación, sin Estado, sin dirección, con las instituciones debilitadas y desgastadas, nuestra América deja de partir de la otredad para regresar la vista a sus costuras, para alegrarse en ellas, para mirar sus batallas ganadas y perdidas, sus batallas propias. Y en esas costuras descubre la constante que nos une: la búsqueda del cambio. De esos cambios hoy tenemos la obligación de hablar.

### La tercera ruptura

La tercera ruptura es a la vez reencuentro y rompimiento con el pasado. Partimos de mirarnos con detenimiento para luego caer en el fratricidio; del sentimiento de añoranza con nuestros anteriores, vamos a la necesidad de mandarlos a callar en lo que a nuestra realidad se refiere. Debemos romper los lazos con nuestros padres, levantamos de sus faldas, pues son nuestras manos las que deben labrar el futuro, nuestros los conocimientos que ellos nos heredaron, nuestras las capacidades de generar cambios acordes a las melodías que queremos poner a los tiempos.

De la copia debemos ir a la creación, pues está claro que tuvimos "Clases dirigentes hábiles para copiar las lógicas de consumo, pero poco astutas para darles contenido en las de producción", en las de solidaridad, como diría Carlos Fuentes.

La luz que nos regala la historia contada por los vencedores vencidos está en nuestra esencia, en nuestra población, en nosotros como ciudadanos y ciudadanas.

Quienes dieron el primer paso para construir los socialismos del siglo XXI fueron los movimientos políticos de lucha de las mujeres, GLBTTI, étnicos, ambientalistas, entre otros, pues fueron ellos quienes levantaron la cabeza tras la caída del muro; en ellos se sostuvo la esperanza, a ellos debemos agradecerles el estar aquí; a quienes entregaron las armas para escoger la vida y no la muerte como camino; a todos quienes creyeron que era posible crear un gobierno desde abajo, que nutra con necesidades reales a un Estado esquilmado, en el que los trazos de dignidad y soberanía hoy se revierten en los colores que hondean con la bandera de cada país.

Ellas y ellos dejaron que el muro les caiga en la cabeza a los dogmas, a las certezas, a las respuestas mientras sus ojos regresaron la vista a América, como el lugar en donde la Utopía podía ser cierta. Es así que en los mismos años de desplome de la cortina de hierro, en nuestro continente se ponían con cuidado y esmero las semillas de una revolución que hoy vemos cristalizada.

### El socialismo del siglo XXI

El socialismo del siglo XXI –ya lo predijeron, lo pidieron Bolívar, Espejo, Montalvo, Alfaro, Zapata, Mariátegui– debe entender que llegó la hora de dejar de restar, para sumar, para multiplicarnos en los rostros de cada una de las personas que crea en este cambio, que lo haga a su manera, que deje del lado el tablero de ajedrez en sus blancos y negros y sueñe en la primavera para una América Latina floreada de tanto color. Aquella que nos renueva las ganas, que ratifica nuestros compromisos y que en el recuerdo del pasado construye un presente y un futuro más digno, soberano, justo, equitativo, solidario y sobre todo feliz.

Es el momento de pensarnos revolucionarios en cada acción de nuestros días; de festejar porque al 2007 solo nos falta Colombia; porque Paraguay con Lugo aquí presente, está en los minutos de descuento. Llegó el tiempo de regresar a la voluntad internacionalista, de reconocernos al mirarnos a la cara y abrazarnos en nuestro espíritu emancipador; de gozar con la música que nos ha puesto el tiempo en la cara y deleitarnos buscando más y más salidas en la creatividad que sostendrá a estos regímenes muchos años en el poder y en los corazones de nuestros latinoamericanos y bellos pueblos.

Acaso, un conjunto de socialismos no puede quitar la vista a la realidad y caer nuevamente en la indiferencia, por lo que detrás de las negras puertas del desasosiego, deberemos renacer en una propuesta política que mirándonos a la cara encuentre millones de sonrisas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ya no pueden haber nuevas violaciones de derechos humanos bajo ninguna justificación; no se pueden tolerar coerciones, acallamientos, no podemos permitir ningún dolor ni desesperación de persona alguna por causas que cobijen a una izquierda que será tierna, acogedora, feliz y pintoresca, o no será.

# El socialismo democrático

Por René Maugé M. ✎

La intensa actividad política que tiene lugar hoy en el Ecuador, dinamizada por la Consulta Popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, realizada el 15 de abril del 2007, y la elección de asambleístas el 30 de septiembre pasado, ha desatado un amplio debate sobre diferentes aspectos políticos, de la institucionalidad estatal y de las vías para construir una sociedad justa, equitativa y solidaria que modifique radicalmente las relaciones existentes que mantienen fraccionada a la sociedad ecuatoriana con sus enormes inequidades sociales y el atraso en su estructura económica.

En este marco se ha planteado el tema del socialismo del siglo XXI, que ha sido discutido en varios foros en los que han intervenido diferentes personalidades del continente. No ha sido mucho lo que ha arrojado esta reflexión sobre el socialismo del siglo XXI, puesto que la mayoría de los expositores y polemistas han afirmado que este nuevo paradigma está en construcción, y muchos se han salido por el atajo de la consabida frase que dice... “hay que ser creativos”.

Comenzaré haciendo algunas preguntas frente a este planteamiento: ¿Es un socialismo del siglo XXI o un socialismo para el siglo XXI? La cuestión no es simplemente semántica. ¿Al socialismo se lo puede caracterizar en función de siglos o por sus objetivos a seguir, sin ponerle el corsé del tiempo? ¿El socialismo es una fórmula para todo tiempo y lugar?

## Respuestas a preguntas claves

El socialismo –como todas las ideologías– tiene diversas vertientes, interpretaciones, tendencias y prácticas. El **socialismo democrático** es el socialismo de la social democracia, tendencia política del movimiento obrero internacional, surgida en la segunda mitad del siglo XIX, en el Congreso Constituyente de la Internacional Socialista, celebrado en 1851 en la ciudad Alemana de Francfort del Meno, en el que se aprobó la declaración programática que reconoce la vigencia y el respeto al pluralismo ideológico. En la declaración denominada “Fines y Tareas del Socialismo Democrático” están expuestas sus principales tesis.

Léger, “Los trabajadores de la construcción”.



**Para el socialismo democrático están vigentes sus pilares fundamentales: la libertad, la solidaridad, la igualdad, la fe en la razón, la necesidad de cambios de las estructuras jurídico-políticas y económicas que actualmente sostienen la injusticia y el poder oligárquico en Ecuador; y la democracia dándole a ésta claros contenidos económicos, sociales y políticos.**

## El socialismo democrático

La social democracia ha tenido que reformular algunas de sus ideas políticas a la luz de las nuevas realidades surgidas al concluir la guerra fría; y avanzar en un proceso de mundialización que tiene como trasfondo la revolución científico-técnica y la formación de mega mercados en los que no actúan de manera libre y espontánea las fuerzas económicas que allí concurren, sino que el control de la economía mundial lo ejercen 300 transnacionales que controlan el 70 % del producto interno bruto del planeta.

Las experiencias del socialismo fallido (Europa del Este) y de la social democracia en los países nórdicos nos deja importantes enseñanzas que deben ser valorados críticamente sobre la base de aquel criterio que sostuvo con vehemencia Carlos Marx, de que la doctrina no es un dogma a seguir y que todo análisis debe ser concreto sobre una realidad concreta.

Como lo expresé en una ponencia que presenté en el Congreso Ideológico de la Izquierda Democrática, cuando hablamos de socialismo es necesario que partamos del criterio de que para el socialismo democrático están vigentes sus pilares fundamentales: la libertad, la solidaridad, la igualdad, la fe en la razón, la necesidad de cambios de las estructuras jurídico-políticas y económicas que actualmente sostienen la injusticia y el poder oligárquico en Ecuador; y la democracia dándole a ésta claros contenidos económicos, sociales y políticos.

Estos principios son generales y la importancia que tienen es que sirven como guía para la acción, para modelar un modo de convivencia y actitud ante la vida. No se puede ser un socialista democrático consecuente si estos principios no conforman su práctica cotidiana y se insertan en las decisiones fundamentales políticas que se adopten ante un mundo dinámicamente cambiante.

## El Partido y el Programa

El socialismo democrático no se agota en aquellos principios. La conformación de un partido con estructuras modernas y democráticas es una necesidad imperiosa, ineludible en la lucha por el poder político. Para construir el socialismo democrático en un país, se requiere de un instrumento permanente de organización del pueblo, con capacidad para aunar alianzas y difundir su ideario político. Un partido que no excluya ni divida, sino que una y acerque a las fuerzas afines. El socialismo democrático es contrario a las experiencias de partido único.

Otro elemento esencial en el debate presente es la necesidad de diferenciar entre los principios que sirve de norte, de brújula, y el programa a aplicarse cuando se alcanza y mantiene el poder político. En el programa se plasma las políticas de Estado a seguir en el gobierno; y, cuando no se es gobierno, a difundirlo, explicarlo y tratar de influir con sus planteamientos en el conjunto de la sociedad y sus instituciones.

Como los problemas sociales y los objetivos permanentes de la nación a conseguir están en permanente demanda y se modifican con respecto a los

requerimientos tecnológicos, de recursos y de otra índole, estos deben ser flexibles, pero sostenidos en el tiempo y en las generaciones.

El debate sobre el sistema socio-político a construirse no debe centrarse en la palabra "socialismo" sino en los contenidos programáticos del mismo. Sin embargo, es necesario recordar que el socialismo es un humanismo y que, por lo tanto, el fin primero y último del socialismo es el ser humano como ser libre, y que la igualdad es el medio para conseguirlo. Como muchas veces se contraponen la libertad a la igualdad es necesario recordar la reflexión de Amartya Sen: "La libertad es el primer campo de aplicación de la igualdad y la igualdad es el primer esquema distributivo de la libertad".

### Aproximación a una crítica al socialismo del siglo XXI

En algunas exposiciones sobre el socialismo del siglo XXI se pone énfasis en la **redistribución de bienes y de la propiedad**, criterios que se inscriben en la aplicación del principio de la **solidaridad**. Esta visión –que se agotaría en el reparto y la redistribución hecha por un Estado esencialmente rentista, pues vive de la extracción del petróleo (renta petrolera) y además de los recursos monetarios que remiten del exterior sus emigrantes– es absolutamente limitada, por decir lo menos. Estos criterios se inscriben en las políticas asistencialistas, tanto de corte liberal, como en la tradición del humanismo cristiano.

Un gran problema a resolver es el crecimiento e impulso de la producción de bienes y servicios, de la manera como la sociedad y sus élites deciden impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas para lograr un futuro estable y una sociedad satisfactoria, por que la economía especulativa o de casino, cuando no el atraco descarado de los bienes del Estado, es lo que ha caracterizado las políticas de los últimos años.

### La esencia del socialismo democrático

Lo primero que debemos esclarecer en el debate sobre las ideologías y los sistemas socio-económicos es el fin o fines que se propone el socialismo y en particular el socialismo democrático. El socialismo en sus diversas corrientes aspira a dar satisfacción a las necesidades vitales de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, impulsando el desarrollo de las fuerzas productivas, el perfeccionamiento constante e ininterrumpido de la producción social, mediante el progreso técnico-científico, económico y social, la planificación de la economía nacional, la producción social y la industrialización de la riqueza en función de la producción y el trabajo.

La plasmación de esos principios requiere de políticas claras y explícitas que comienzan con un estudio y conocimiento de la realidad nacional que permite la concreción y evita la divagación de generalidades, así como conductas individuales y colectivas que actúen en una misma dirección. Las políticas y conductas

del socialismo democrático requieren de una ciudadanía informada, puesto que no debemos olvidar que sin información correcta y veraz no es posible la democracia.

El socialismo democrático requiere de un compromiso público, abierto y explícito, una voluntad política tanto para concertar, superar las resistencias y la resistencia de quienes se oponen a los derechos de las mayorías, como para avanzar creando vigorosas instituciones que formen y protejan a las presentes y futuras generaciones; constituyendo un sistema jurídico-político con leyes claras en las que se expresen los intereses y la voluntad mayoritaria de la sociedad.

En los actuales momentos, cuando las estadísticas nos indican índices intolerables de carencia de los elementos que permiten una vida digna, una política socialista requiere de un dramático incremento en el porcentaje de alimentos, agua, vivienda, ropa, fuentes de empleo, salud... para que las personas puedan vencer la pobreza extrema y los índices de marginalidad.

En el mundo actual, el socialismo democrático pone atención en proporcionar a los niños, niñas y jóvenes la oportunidad de educarse, aprender y dominar los avances de la ciencia y la tecnología logrados por la humanidad; pues, como lo señala Justo Zambrana: "La Educación aporta valor desde tres perspectivas diferentes: como elemento básico para una vida humana plena y libre, como inversión cada vez más necesaria para el desarrollo económico en una economía en la que el conocimiento opera como factor central de la producción, y también como la política que más contribuye a la igualdad social pues sin ella ni siquiera es posible la igualdad de oportunidades".

Una de las prioridades del socialismo democrático es que no existan ciudadanos de segunda o de tercera clase. ¿Qué queremos significar con esto? El Ecuador es un país étnico culturalmente diverso, y la riqueza de su diversidad ha derivado por diversos factores, entre ellos la herencia colonial, en perjuicios o discriminación de género, por la edad, por el comportamiento sexual, entre otros. Una sociedad socialista y democrática es una sociedad de ciudadanos y ciudadanas, donde todos son libres de contribuir y de convertirse en miembros activos de la sociedad.

¿Por qué se habla de socialismo democrático y no de socialismo a secas? En sus inicios esta dominación surgió para diferenciarse de las formas autoritarias de las denominadas "dictadura del proletariado" que devinieron dictaduras del aparato estatal o de un caudillo político.

En el socialismo democrático latinoamericano, y en particular en el Ecuador las tareas democráticas con contenidos económicos, sociales y políticos están a la orden del día. Una de estas labores es la impostergable tarea de reorientar el Estado oligárquico y dependiente de los centros hegemónicos de poder. Construir una Nación y un Estado democrático, solidario y socialmente cohesionado, con capacidad de llevar adelante políticas públicas de beneficio para todos, es

**¿Por qué se habla de socialismo democrático y no de socialismo a secas? En sus inicios esta denominación surgió para diferenciarse de las formas autoritarias de las denominadas "dictadura del proletariado" que devinieron dictaduras del aparato estatal o de un caudillo político.**

tarea central del socialismo democrático.

El socialismo democrático concibe a la economía mixta donde coexisten la propiedad social y la propiedad privada; promueve la existencia de un sistema electoral que garantice alternabilidad y gobiernos legítimos por la voluntad ciudadana; lucha por la vigencia de las libertades públicas y ciudadanas, como la libertad de expresión, reunión, investigación y opinión política; defiende la delimitación clara y efectiva de los poderes de los gobiernos y de los líderes políticos; defiende la libertad de estilos de vida y culturas; favorece la independencia y autonomía nacionales, en los que el país no sea subordinado a los centros de poder mundiales a pesar de estar integrado a la economía mundial.

Para el socialismo democrático una prioridad en el orden interno y externo es la supervivencia de la colectividad ecuatoriana frente a diversos signos de desintegración interna, tales como el comportamiento irresponsable de determinados sectores, el crecimiento del alcoholismo, la drogadicción, las diversas formas de corrupción, el incremento de la delincuencia y la criminalidad.

Ese estado de cosas exige otra forma de vivir, de organizarse, de concebir la política, el Estado y la sociedad. Eso es para nosotros el socialismo democrático.

El pronunciamiento del pueblo ecuatoriano en la consulta del 15 de abril y en la elección de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de septiembre es una respuesta a este estado de cosas y un mandato categórico para impulsar las reformas y cambios que requiere el país. 

## Crítica a la propuesta de constitución del CONESUP

Ramiro Avila Santamaría  
 Angélica Porras Velasco y  
 Edwar Vargas Araujo 

La propuesta de Constitución Política del Ecuador redactada por la Comisión de Juristas del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), por encargo del Presidente de la República, ha sido presentada al público a través de entregas a los medios de comunicación<sup>1</sup> y del portal electrónico del CONESUP.<sup>2</sup>

Los comentarios que se realizan a continuación sobre esa propuesta de Constitución se exponen en tres grandes acápites: los principios, derechos y garantías; el sistema político; y las funciones económicas del Estado. A pesar de tener múltiples observaciones de forma, de técnica jurídica y de fondo, se ha privilegiado este último aspecto y las partes que se considera más relevantes.

### Los principios, los derechos y las garantías

Norberto Bobbio sostenía que en la era de los derechos humanos, la gran revolución copernicana se ha producido por la inversión del punto de vista en el análisis político y en el tratamiento jurídico en cuanto a la relación de los actores fundamentales: el ser humano ocupa el primer lugar y el Estado el segundo.<sup>3</sup>

No obstante, en el constitucionalismo ecuatoriano, el Estado sigue ocupando el primer lugar, afirmación que se demuestra en el primer artículo de la propuesta del CONESUP, similar al de la Constitución de 1998.<sup>4</sup> Lo coherente con el desarrollo de la doctrina de los derechos humanos y del pensamiento político contemporáneo es comenzar por la centralidad del ser humano.

La idea de Estado es tan fuerte que el reconocimiento y el ejercicio de los derechos humanos dependerán de la filiación de la persona a su égida. Consecuentemente, los conceptos de nacionalidad y de ciudadanía son también centrales. Los ecuatorianos son ciudadanos (Art. 4 de la propuesta) y los extranjeros serán sujetos de derechos en tanto el Ecuador les reconozca tal cualidad. El tratadista Luigi Ferrajoli sostiene que uno de los lastres de la teoría política actual, que restringe el cabal reconocimiento de las personas y que es consecuente con la prohibición de no discriminar por origen nacional, es el concepto de soberanía y su manifestación en la ciudadanía.<sup>5</sup>

Lo consecuente en un Estado Social de Derecho es que las personas que están en el Ecuador, extranjeros o no, gocen de todos los derechos

1 Los autores de este ensayo trabajaron como asesores en la Comisión del CONESUP encargada de redactar un texto de constitución política. No obstante, las opiniones vertidas en este artículo son de carácter personal.

2 Ver [http://www.conesup.net/info\\_comision.php](http://www.conesup.net/info_comision.php), visita 25 de septiembre de 2007.

3 Norberto Bobbio, "La era de los derechos", en El tercero ausente, Ediciones Cátedra, 1997, pp. 167.

4 Artículo 1: "El Ecuador es un estado social y democrático de derecho, soberano, independiente, laico, pluricultural y multiétnico. Se organiza en forma de república, con un sistema de gobierno presidencial, electivo, alternativo, responsable, representativo y participativo".

5 Luigi Ferrajoli, "La soberanía en el mundo moderno", en *Derechos y garantías, La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 3ra. Edición, 2003, pp. 125-175.

humanos, incluso los derechos políticos (con limitadas excepciones).

En cuanto a los derechos, se reconoce que la Constitución vigente del Ecuador es avanzada en materia de reconocimiento de los derechos. En una nueva Constitución se esperaría que, por el principio de progresividad y prohibición de regresividad, los derechos reconocidos estén mejor precisados y acordes con los últimos avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En algunas partes de la propuesta hay imprecisiones; por ejemplo, en relación con los delitos internacionales (Art. 25.14) es harto desarrollado que estos son el genocidio, los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión; estos dos últimos no se los menciona siquiera en la propuesta del CONESUP.

En otras partes existen detalles que podrían en lugar de expandir los derechos, restringirlos; por ejemplo, la regulación de la vida y la ingeniería genética (Art. 24.1). Existen omisiones conceptuales que claman ser reconocidas, por ejemplo, la definición de discriminación y la igualdad sustancial. En cuanto a los derechos indígenas, hay mucho que recoger de instrumentos de Naciones Unidas bien conocidos, en especial de la Declaración sobre Pueblos Indígenas del Convenio 169 de la OIT.

En relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son preocupantes dos perspectivas: la una, el concepto reiterado de necesidades básicas, el otro, la perspectiva de los derechos como programas de acción del Estado. Los DESC no son necesidades básicas, concepto acuñado en los años 70 por el Banco Mundial, que conlleva una jerarquización innecesaria de los derechos. ¿Por qué los derechos civiles comienzan con la

frase “el Estado reconoce y garantiza a las personas los siguientes derechos” y los DESC, en cambio, con “el Estado promueve...”? Porque simplemente no son considerados derechos y esto es un error conceptual que debe corregirse.

En torno a las garantías, se hace dos observaciones: el amparo debe ser expandido, de lo contrario los derechos son una mera declaración. Todos los sistemas de protección nacional e internacional van hacia la acción popular en amparo y a la reparación integral de los derechos. No se puede limitar, como se hace en la propuesta del CONESUP, a los derechos subjetivos, que son eminentemente individuales. En un país en el que la gente por lo general no tiene conciencia de lo que significa ser sujeto de derechos, las personas que sí la tienen —que son poquísimas— deben poder accionar el aparato garante, en particular cuando se trate de los derechos sociales, colectivos y difusos.

En cuanto al órgano protector que es —en suma— la administración de justicia, debería gozar de independencia e imparcialidad, lo que se garantiza a través de las formas de designación, funcionamiento y cesación de funciones de sus miembros. De la propuesta preocupa que la Corte Suprema de Justicia tenga poder sobre la

Corte Constitucional (designación de sus magistrados) y que el Congreso Nacional pueda juzgarlos políticamente (cesación, Art. 140.10).

En una estructura coherente de la Función Judicial, si la norma de mayor jerarquía es la Constitución, el órgano controlador de última instancia debe ser la Corte Constitucional. No conviene, finalmente, que existan jerarquías como la denominada “Corte Suprema”, que denota una estructura vertical, tipo religiosa o militar, que no es acorde

con la organización de instituciones democráticas y que, además, son un atentado contra la independencia interna de la Función Jurisdiccional.

Sin una Corte Constitucional garante, competente, independiente e imparcial, el reconocimiento de derechos será puramente retórico. Si hay alguna reforma de fondo y que puede alterar la vida del país y de su gente es ésta.

### El sistema político

En este acápite se analizará los asuntos referidos a las relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, el sistema electoral, la participación política y los partidos políticos.

El tratadista Luigi Ferrajoli caracteriza al Estado constitucional como aquél en el que los poderes políticos están sometidos no solo a la forma, sino también a los contenidos de la ley. Es decir, todos los poderes están obligados al respeto de los principios sustanciales recogidos en la Constitución como la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales.<sup>6</sup>

El sometimiento del poder al derecho supone su limitación a través de una compleja red de articulaciones y controles conocida como el sistema de *checks and balances*, que dan una forma política específica a la organización horizontal del poder político; las más generalizadas son el presidencialismo y el parlamentarismo, y todas las posibles combinaciones entre ellos. Para Diego Valades estas relaciones deben estar explícitamente establecidas en la Constitución.<sup>7</sup>

La formulación de la propuesta del CONESUP ofrecía una gran oportunidad para buscar arreglos institucionales que permitan el ejercicio de un poder

equilibrado, en el que sea posible la colaboración y la co-responsabilidad Congreso – Ejecutivo, de la que ha carecido endémicamente el Ecuador. Desdichadamente no ha sido así y la propuesta comentada refuerza el presidencialismo ecuatoriano de por sí ya fuerte. Considerando el modelo conceptual propuesto por Shugart y Mainwaring para establecer la fortaleza del Presidente, a saber: sus facultades co-legislativas (capacidad de dictar decretos leyes, su facultad de veto a los proyectos del Congreso, su iniciativa legislativa) y sus poderes partidistas (la fuerza del partido del Presidente en la legislatura, la disciplina partidista)<sup>8</sup>, la propuesta del CONESUP refuerza las facultades del Presidente de la República, concediéndole —además de las anteriores atribuciones— la posibilidad de disolver el Congreso por una sola vez (Art. 164.11) sin la debida contrapartida desde el Legislativo, habida cuenta que el enjuiciamiento político al Jefe del Ejecutivo se mantiene con casi las mismas exigencias: una mayoría calificada y solamente por faltas específicas. Un avance de la propuesta en este tema es la restitución de la capacidad del Congreso para destituir a los Secretarios de Estado y al Ministro Coordinador después de su censura (Art. 140.11).

La estructura del Ejecutivo se mantiene en la propuesta con una sola variante, la introducción del denominado Ministro de Coordinación Política (Art. 168) que no tiene ninguna función relevante y que aparece con deberes y facultades confusas y ambiguas. Otra institución cuestionable es la del Vicepresidente, que se mantiene con la función de dirigir la planificación (Art. 166), esquema que ya se utilizó en el Ecuador en el pasado con pocos resultados positivos. La función de planificación resulta tan importante en las actuales condiciones ecuatorianas que debería dirigirla una instancia con poder suficiente para llevarlas a la práctica como es el Presidente.

6 Luigi Ferrajoli: “Pasado y futuro del estado de derecho” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 17, Madrid, Julio 2001, p. 31

7 cfr. Diego Valades: *El control del poder*, UNAM-IJ, México, 1998

8 Mathew Soberg Shugart y Scott Mainwaring: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 14

Nohlen<sup>9</sup>, Sartori<sup>10</sup>, Lijphart<sup>11</sup> y otros importantes teóricos políticos coinciden en que no se puede atribuir al sistema electoral consecuencias directamente relacionadas con la calidad de la democracia; sin embargo, también están de acuerdo en que alguna influencia tiene en el funcionamiento del sistema político.

Los diferentes elementos del sistema electoral ecuatoriano, a saber, la circunscripción electoral (magnitud, clave de representación); la forma de candidatura y voto; la forma de asignación de escaños; y el umbral legal, han sido objetos de múltiples críticas. Las circunscripciones electorales para la elección de la legislatura presentan importantes dificultades tanto por las diferencias de magnitud (número de representantes de cada circunscripción), como por las excesivas desigualdades en la clave de representación (relación por magnitud/población). La propuesta del CONESUP intenta resolver esta situación, para lo cual entrega al Instituto Nacional Electoral la capacidad y la obligación de conformar la geografía electoral (Art. 273.2) cuando la circunscripción pase de un millón de habitantes (Art. 133.3). Advirtiendo que las circunscripciones electorales de magnitud mayor favorecen de mejor manera la

**En la propuesta del CONESUP se mantiene la estructura actual del Ejecutivo con una sola variante, la introducción del denominado Ministro de Coordinación Política, que no tiene ninguna función relevante y que aparece con deberes y facultades confusas y ambiguas. La Vicepresidencia se mantiene con la función de dirigir la planificación, esquema que ya se utilizó en el Ecuador en el pasado con pocos resultados positivos.**

representación proporcional, se debe reconocer que el mantenimiento de circunscripciones plurinominales es positivo para evitar el caudillismo, fomentar las tendencias ideológicas y respetar el derecho de las minorías a la representación proporcional.

En la propuesta comentada, la forma de candidatura se mantiene en los términos actuales, es decir, subsiste la posibilidad de escoger a un candidato por lista o entre listas (Art. 251). Desgraciadamente, se ha constatado tantas complicaciones que entraña un sistema mixto como este, que desalienta la conformación de tendencias, el voto ideológico y la rendición de cuentas. En la propuesta del CONESUP se mantiene la forma de voto sin alteración alguna.

La regulación de la forma de asignación de escaños y el establecimiento del umbral se libran completamente a la ley, aunque por la importancia que tienen debieron ser tratados en la propia Constitución. Un interesante progreso tiene que ver con la vinculación del umbral a la representación y no al registro (Art. 262).

Un último asunto en este campo es el referido a los órganos que facilitan y permiten los procesos electorarios. La propuesta reforma la estructura del Tribunal Supremo Electoral convirtiéndolo en el Instituto Nacional Electoral y asignándole funciones específicas en la administración del proceso electoral, separando de él las funciones jurisdiccionales, las mismas que son atribuidas a los órganos judiciales ordinarios. Esto sin duda constituye un avance, al igual que la forma de designación de los consejeros de dicho

Instituto, que se despartidiza y conforma mediante concurso de méritos (Arts. 269-274).

La dicotomía representación / participación va perdiendo importancia en la medida en que hay consenso en cuanto a la crisis de representatividad del sistema político ecuatoriano, o dicho de otra manera, los partidos políticos ya no cumplen su función de mecanismos de representación de los intereses sociales expresados en el espacio político. En este sentido, las voces en torno a la introducción de la democracia semidirecta o formas de democracia participativa son hoy por hoy prácticamente indiscutidas.

La Constitución de 1998 hace un importante esfuerzo por incorporar estas instituciones aunque lo logra a medias, sobre todo por las múltiples exigencias para activar los diversos mecanismos de participación. Al respecto, la propuesta del CONESUP avanza en reducir los parámetros de exigencia para la solicitud del proceso de revocatoria del mandato, del 30% al 10% del padrón electoral (Art. 265). Por otra parte, si consideramos al Presidente un funcionario público (Art. 264), la revocatoria del mandato también se extendería a él, lo que significa un progreso respecto de la Constitución actual.

Los partidos políticos, actores claves de la democracia, hoy totalmente deslegitimados, requerían un especial esfuerzo normativo para cumplir, por un lado, con las exigencias ciudadanas y, por otro, con la necesidad de su fortalecimiento como sujetos importantes dentro de la democracia. Hay absoluta coincidencia en la necesidad de mejorar la representatividad y la democracia interna de los partidos políticos, convertirlos en actores políticos permanentes y no en meras empresas electorales con escasa influencia en la formación de opinión e ideología.

La propuesta del CONESUP incluye de manera acertada la exigencia de democracia interna de los partidos, tanto para la selección de candidatos a elecciones populares, como para la selección de su directiva (Art. 257).

Otro de los temas polémicos es el gasto electoral y la campaña. En este campo, la propuesta comentada introduce una novedad, limitando la campaña en medios a la financiada por el Estado, lo que procuraría la igualdad de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (Art. 260).

### Las funciones económicas del Estado

Un análisis panorámico de la propuesta pone de manifiesto que son variados los preceptos, declaraciones y principios que hacen referencia a asuntos de naturaleza económica. Así, desde el preámbulo se manifiesta "... se establece en esta Constitución las normas fundamentales que... impulsan el desarrollo sustentable y equitativo en lo económico y social". En los Principios Fundamentales se determina como deber primordial del Estado... "Planificar el desarrollo nacional para promover el crecimiento sustentable y sostenible de la economía y la distribución equitativa de los ingresos, la riqueza y los recursos para el bienestar colectivo."

Lo mismo ocurre en la parte de ordenación sistemática del proyecto de Constitución; así tenemos que se establece la libertad de empresa (Art. 24.20). De igual manera, se contempla todo un capítulo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual tiene relevancia el tema del trabajo (Art. 31), la propiedad (Art. 33), la seguridad social (Art. 56), entre otros.

Así mismo, hay una serie de preceptos en el Título XI referido a la Organización Territorial y Administrativa, en el que se establece un sistema de distribución de competencias entre el Estado y los gobiernos seccionales, para finalmente establecer todo un Título (XII) referido a la Economía en el que se desarrolla los objetivos de la economía, las funciones del Estado en materia económica, los principios generales, la planificación, los servicios públicos, el presupuesto, etc.

9 Cfr. Dieter Nohlen: "Sistemas Electorales y Gobernabilidad" en *Working Papers*, Insittut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1988 y Dieter Nohlen: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p.47

10 Cfr. Giovanni Sartori: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997

11 Arend Lijphart: "Avances en el estudio comparativo de los sistemas electorales" en *Boletín Electoral Latinoamericano*, HDH, Capel V, s.f.

Un análisis de lo que la doctrina denomina la “constitución económica”<sup>12</sup> en un Estado Social y Democrático de Derecho debe contemplar no sólo el apartado específico de la economía, sino obligatoriamente el resto de preceptos, declaraciones, principios y reglas de naturaleza económica, todo esto sobre la base de un análisis sistémico.

En el presente artículo nos limitaremos a realizar un análisis de dos herramientas básicas que se contemplan en este proyecto de Constitución, a saber, la planificación y la gestión de la economía por parte del Estado.

Si tomamos en consideración los problemas que han girado alrededor de la planificación en los diez años de vigencia de la actual Constitución, podríamos decir que ningún gobierno desde 1998 ha realizado un verdadero Plan Nacional de Desarrollo, y más bien las políticas públicas se han caracterizado por la duplicación de esfuerzos en los distintos niveles de la administración pública, incluso en un mismo nivel. Así mismo, éstas han presentado un alto grado de volatilidad dependiendo del titular que esté al frente de un determinado Ministerio de Estado, lo que ha significado que no se pueda empujar un plan de desarrollo a mediano y largo plazo, y lo que es más grave aún, que se haya causado poca efectividad en sus resultados.

Si a lo dicho se suma que el diseño del sistema político descansa sobre un sistema presidencialista, las relaciones de los principales actores que toman las decisiones (Ejecutivo - Legislativo) se han caracterizado por el bloqueo y el chantaje.

Si se entiende a la planificación como un instrumento estratégico, se debería entre otras cosas permitir lo siguiente:

- a. Establecer una agenda mínima entre los principales actores de decisión del sistema político, es

decir, el Ejecutivo y el Legislativo, en el sentido de establecer una relación de corresponsabilidad en la definición de políticas públicas;

- b. Reducir la pobreza e inequidad económica y social; y
- c. Alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y armónico de todo el país.

Ahora bien, si analizamos lo planteado en la propuesta del CONESUP (Art. 337), el sistema de planificación está diseñado para todo lo contrario, es decir, no busca establecer lazos de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo para la definición de políticas públicas, sino reafirma la potestad de que el órgano planificador y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo deben estar en manos del Ejecutivo, con la única novedad que, con relación a la Constitución Política vigente, la planificación pasa a ser una función dirigida por el Vicepresidente de la República, lo que significa que ésta dependerá exclusivamente de la voluntad política del gobierno de turno.

Lo dicho implica que el Legislativo no sólo no participa en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sino que no puede fiscalizar políticamente el cumplimiento de dicho plan, lo que provocará nuevamente que el Ejecutivo y el Legislativo tengan en esta materia agendas públicas distintas e incluso contrapuestas.

En relación con la propiedad y la gestión de la economía por parte del Estado, si comparamos la propuesta del CONESUP con lo establecido en la Constitución vigente, notaremos que no hay un cambio significativo, salvo por la retórica jurídica utilizada, pues se mantiene la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y las modalidades de gestión (Art. 332, 1 y 2), así como la posibilidad de la iniciativa económica del Estado, siempre y cuando lo requiera el interés general (Art. 330, 2); y de modo similar, lo relacionado con la prestación de servicios públicos (Art. 330, 4).

En cuanto a la propiedad de los recursos naturales no renovables y su gestión, se mantiene criterios similares a lo que plantea la Constitución vigente, esto es, que su exploración y explotación puede ser realizada por empresas públicas, privadas o mixtas, con la novedad de que se incluye a empresas comunitarias o cooperativas. Lo dicho no toma en consideración la demanda social de que los recursos naturales no renovables deben ser monopolio del Estado, y como tal, de gestión directa y exclusiva del mismo, corrigiendo así lo ocurrido en el periodo de vigencia de la actual Constitución, que ha significado que las empresas privadas –en especial las transnacionales– se hayan llevado la mayor parte de los recursos económicos que se han generado por la explotación de dichos recursos, en detrimento del Estado ecuatoriano y de la sociedad en general.

En cuanto a los servicios públicos, la propuesta

del CONESUP sostiene que: “Las instituciones del Estado deberán garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento ambiental, fuerza eléctrica, telecomunicaciones en todas sus modalidades, vialidad, facilidades portuarias y otras de naturaleza similar que los asuman por mandato de esta Constitución y la ley (Art. 339).

Finalmente, este diseño normativo no corrige la inexistencia, ineficiencia o inaccesibilidad a los servicios públicos por parte de la población en general. La propuesta del CONESUP no establece que el Estado debe prestar directamente, de manera obligatoria y preferente los servicios públicos, con lo que se hace inviable la concreción de un Estado Social y Democrático de Derecho; más aún, se cae nuevamente en el error de confiar al mercado la prestación de los mismos, lo que seguirá reproduciendo un esquema de inequidad e injusticia. 🔴

La presente propuesta, realizada en el marco del proyecto Las Izquierdas y la Constituyente –bajo el auspicio del ILDIS-FES y con la participación de la revista *La Tendencia*– pone en consideración del país y de las izquierdas algunas de las directrices del cambio de régimen político, de los actores y mecanismos de participación, de la regulación de la economía y del ordenamiento territorial, y del fortalecimiento y defensa de los derechos humanos, en dirección a promover un país justo, incluyente y democrático.

Publicación disponible en ILDIS.



12 Basols Coma, Martín, en *Constitución y Sistema Económico*, Editorial Tecnos, segunda edición, Madrid, 1988, p. 19

# La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI

Luis Verdesoto C. ✉

**E**n este artículo se reseña aspectos sustantivos e instrumentales de la propuesta de cambio institucional del Estado ecuatoriano, formulada por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.<sup>1</sup> La propuesta no se limita a temas territoriales, sino que indaga acerca del entorno de los cambios institucionales, proponiendo objetivos relacionados con la comunidad del conocimiento, su geopolítica, economía y sociedad. Además, diagnostica al sistema político, económico y social antes de proponer una visión de país relacionada con la planificación, el futuro, la soberanía, la producción y la competitividad, la equidad territorial, la sustentabilidad ambiental y la cultura de paz.

Las reformas a la Constitución propuestas tienen relación con los principios fundamentales, los derechos, deberes y garantías, la participación democrática, las funciones Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, la organización electoral, los organismos de control, la organización territorial, el sistema económico, la supremacía y control constitucional, y la fuerza pública. Sin embargo, en la presente reseña se pondrá énfasis en los aspectos relativos a la organización territorial y la descentralización.

## Los temas generales

Inicialmente, la propuesta pregunta quién y en base a qué se elabora la Constitución, y busca dar una respuesta acerca de los elementos comunes del colectivo que se invocan. Se trata de los elementos reconocidos en el país como bases de la nación. Los componentes de la comunidad asentados en el territorio o los elementos de la nación tienen una disposición territorial (política, administrativa, normativa). Estos elementos —que se organizan como Estado— conforman una comunidad y nos informan acerca del tipo de colectivo o sociedad que se estructura normativamente. Este colectivo o sociedad que se pretende articulado por elementos comunes debe mostrar —a lo largo de la Constitución— como procesa sus diferencias y especificidades. Dicho de otro modo, en la Constitución se recoge la visión estratégica de la comunidad cuya construcción será normativamente expresada en los capítulos de la Carta Política.

Los elementos invocados refieren a la Historia (destino común), Ideales (principios), Gobierno (pacífico - descentralizado), Identidad (identidades regionales / provinciales, territorios que conforman el Ecuador), Nación (nacionalidades —etnias y culturas—) y Objetivos (soberanía, desarrollo, igualdad).

Sumariamente, los paradigmas invocados refieren a la Nación y la Democracia. Los principios generales que estructuran a los elementos de la nación, y los principios básicos y procedimentales de la nación, se ordenan normativamente para

alcanzar y asegurar los objetivos de la comunidad.

En relación con los emblemas de la nación: la bandera, el escudo y el himno, son únicos para todos los ecuatorianos y expresan a la comunidad política y de destino del país, lo que no obstaculiza que las provincias puedan tener símbolos propios, que no reemplazan ni entran en conflicto jerárquico con los emblemas de la nación. Esta disposición no debe confundirse con la significación de los emblemas de los Estados Federales.

En la propuesta se menciona al Castellano como el idioma oficial que unifica (no homogeneiza) a todos y tiene vigencia en la integridad del territorio. Bajo esta característica debe establecerse que no es el único vínculo lingüístico de reconocimiento público entre los habitantes del Ecuador.

Se recoge definiciones clásicas acerca del territorio: el carácter intransferible del territorio, que no coarta la posibilidad de un intercambio funcional de recursos que puedan existir sobre el mismo; el carácter inviolable que anuncia la garantía estatal de su integridad, en especial frente a la presencia de agentes externos o internos que vulneren su unidad; y finalmente, el carácter irreductible que expresa el compromiso de mantenimiento del territorio sin cercenamientos.

El país está formado como unidad (nacionalidad) por distintas vertientes étnico / culturales (diversidad). La normatividad se emitirá de modo adecuado a las competencias de cada nivel de gobierno.

Una comunidad nacional supone la identificación básica de sus integrantes con los objetivos que persigue. La comunidad nacional es una comunidad de destino. A su vez, la comunidad nacional se asienta en una diversidad de vertientes étnico / culturales y en diferentes grupos sociales asentados en los territorios. Para conseguir los objetivos nacionales se debe procesar las diversas vertientes sin generar formas de opresión, y los diferentes grupos / territorios en búsqueda de la equidad, como bien común de la sociedad.

## La identificación con la nación

**La propuesta del Municipio de Quito indaga acerca del entorno de los cambios institucionales, propone objetivos relacionados con la comunidad del conocimiento, su geopolítica, economía y sociedad; diagnostica al sistema político, económico y social antes de proponer una visión de país relacionada con la planificación, el futuro, la soberanía, la producción y la competitividad, la equidad territorial, la sustentabilidad ambiental y la cultura de paz.**

La pertenencia a una comunidad nacional implica derechos y obligaciones. La búsqueda del bien común es un derecho y la contribución a su consecución es una obligación. La solidaridad para la superación de la inequidad social y territorial es una obligación que surge de la pertenencia a la misma comunidad nacional.

Los ciudadanos tienen diversas formas de identificación con el territorio. Existe suficiente evidencia empírica acerca de que los ciudadanos asumen la prelación de su identidad nacional, aunque la combinan con su identidad territorial / local. Por ello, un régimen territorial descentralizado surge del acuerdo nacional que otorga atribuciones a sus territorios. Y, al contrario,

no surge de derechos pre - adquiridos por ninguna comunidad territorial.

La identificación con la nación es prioritaria frente a la identificación de los ciudadanos con los

<sup>1</sup> Ver [www.QUITO.GOV.EC](http://www.QUITO.GOV.EC)

territorios. A ello obedece la necesidad de buscar un modelo de Estado que garantice nacionalmente los derechos y deberes de los ciudadanos, al margen del territorio del que provengan y en el cual estén asentados. Consiguientemente, la solidaridad territorial y social es un deber de todos.

Sin embargo, en la Constitución debe constar que la referencia de la solidaridad territorial y social será medida y canalizada a través de diferentes unidades subnacionales. Por un lado, las provincias y los municipios son diferentes unidades de medida de la disparidad. Por otro lado, los instrumentos de solidaridad (redistribución) deben estar ligados a las atribuciones de los gobiernos subnacionales, soslayando, de este modo, una solidaridad social exclusivamente centrada en los individuos.

Las dinámicas de los pactos territoriales de los países son diversas, las mismas que desembocan en diferentes formas de disparidad que deben ser corregidas. Además, la percepción de esas dinámicas puede ser una forma de conflicto. La corrección de las disparidades debe ajustarse a una cuota de realismo político básico y a un reconocimiento del proceso de modernización de los países, el mismo que ha supuesto diferentes dinámicas inter-territoriales. Las nuevas instituciones deberán asentarse en las modernizaciones ya logradas por los ciudadanos y las colectividades territoriales. Y a partir de allí plantear los mecanismos de corrección de disparidades que, dentro de un horizonte, hagan viable la solidaridad.

### Los procesos de descentralización y de gestión pública

Los temas que hacen relación a la Función Pública revisten extrema importancia en la organización territorial del Estado. En la práctica normativa, garantizan la unidad del Estado en la prestación del servicio público, sin diferenciar los niveles de gobierno y sin descuidar el estímulo a la mayor eficiencia o adecuación institucional a las regiones.

Los procesos de descentralización son acechados, entre otros, por dos grandes peligros. Por un lado, desconocer los puntos de equilibrio entre la necesidad de preservar centralidades —como algunas formas de control de la gestión pública— y la necesidad de profundizar la descentralización permitiendo sistemas complementarios de control. Por otro lado, estimular la creatividad de las fuerzas regionales y locales para que incrementen la eficiencia de los procesos, sin descuidar la necesaria regulación y control para que esos procesos no sean excluyentes o corruptos, o cooptados por elites o grupos de poder locales.

La propuesta la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito parte del supuesto de que la Administración Pública es una sola. Debe estar inspirada en los mismos principios en todos los niveles de gobierno, los que juntos forman parte del Estado. Los principios de la Función Pública que pueden enumerarse no son excluyentes sino inclusivos de otros que pueden ser formalizados en la reglamentación. Vinculan a los mecanismos / resultados que se pretenden en los procesos de descentralización, en especial, la honestidad y transparencia, estimulados por una mayor observación del público. Asimismo, se argumenta que la descentralización se ejecuta con el propósito de incrementar la eficiencia de los procesos y de la prestación de los servicios.

El Sistema Nacional de Control de la Gestión Pública tiene varias características que deben fijarse en la Constitución. Primero, fundamentalmente es un Sistema Nacional que puede ejercerse descentralizadamente, pero cuyas decisiones, organización y responsabilidades dependen de las funciones públicas nacionales. Articula a los sistemas subnacionales (internos a los niveles subnacionales) que son complementarios y no excluyentes. Segundo, el Sistema Nacional de Control de la Gestión Pública está formado por los organismos públicos nacionales y subnacionales, y los organismos sociales de control de la gestión pública. De este modo, los organismos de control social quedan legalizados desde la misma Constitución y facultados al ejercicio de

una actividad pública, y a la colaboración y coparticipación en la gestión pública, desde su propia especificidad.

El control social de la gestión pública se asienta en el concepto de “responsabilización”, complemento y modificación a los criterios de fiscalización política y económica tradicionales. La rendición de cuentas supone el examen sistemático del mandato otorgado y un mandatario “sujeto” a la “mirada” de sus mandantes. La supervisión social de la gestión pública requiere legitimidad que se adquiere por la eficiencia que asume en el proceso y por la eficacia en el cumplimiento de los objetivos.

La participación social asociada con los servicios públicos combina a los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil (territorial, funcional y sectorial) con los niveles de gobierno. Aumenta la eficiencia de la inversión, por la capacidad de la comunidad de supervisarla y potenciarla. Contribuye a elevar la productividad media.

Sin abundar en la justificación cabe proponer algunas normas generales relativas a la responsabilidad de los funcionarios públicos, que son aplicables a todos los niveles de gobierno. Cabe especificar que se propone responsabilidad civil para todos los niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos.

### El régimen territorial

El proceso de descentralización debe contribuir al desarrollo del conjunto del país, provocar la (re) inserción de los territorios en el desarrollo, buscar un desarrollo interno equilibrado, fomentar la solidaridad inter e intra-territorial, promover la reconstitución de la formación social territorial, un eficiente y transparente sistema de representación política y la provisión eficiente de servicios públicos.

Los principios generales de organización territorial del Ecuador son la jerarquía de la nación sobre la autonomía provincial y distrital, así como sobre

los restantes niveles de gobierno; la prioridad de la identificación de los ciudadanos con el Ecuador frente a la identificación de los ciudadanos con las provincias y ciudades; la solidaridad para la superación de la inequidad social y territorial; los instrumentos de solidaridad forman parte de las atribuciones de los gobiernos nacionales y subnacionales; y, la coordinación y colaboración entre los niveles de gobierno es una responsabilidad pública.

Para corregir las disparidades, la Constitución debe asumir como su base a las modernizaciones ya logradas para su desarrollo por las provincias y las ciudades, y sus capacidades; y la supresión de las preasignaciones presupuestarias.

El régimen descentralizado, que cubre a los dos sistemas, rompe el monopolio nacional a diferentes grados en lo relativo al mandato popular, capacidad legislativa, bases fiscales y disponibilidad administrativa.

La Constitución debe definir con precisión los objetivos y finalidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, Distritos Metropolitanos, Gobiernos Municipales, Juntas Parroquiales y Circunscripciones Territoriales Indígenas, evitando las imprecisiones en la definición de competencias y terminando con la asignación de competencias “uno a uno”.

La estrategia del proceso se orienta hacia una descentralización con dos asimetrías simultáneas. Por un lado, entre las provincias y distritos quienes optan y quienes no optan por la autonomía provincial y distrital, a partir de un paquete básico de competencias. Por otro lado, entre las provincias y distritos que negocian competencias adicionales a los paquetes asignados, sea que hayan optado o no por la autonomía provincial y distrital.

El “Gobierno Provincial y Distrital Autonomico” debe surgir de la Constitución. El grado de autonomía es determinado por la nación y recogido por su Estatuto Autonomico. El vínculo

de la provincia y el distrito con la nación son las competencias. La controversia acerca del Estatuto Autonómico es materia de resolución del órgano nacional de control constitucional. La aplicación del Estatuto Autonómico es materia del organismo jurisdiccional de la autonomía provincial y distrital. La pertenencia a un sistema autonómico distrital y provincial es determinada libremente por las respectivas comunidades.

Las características de los niveles de gobierno son diferentes en sus finalidades; no reproducen a nivel nacional, ni su centralidad; no pueden ser “equivalentes” en su jerarquía, en sus funciones y en la posibilidad de ejercicio de competencias; y el catálogo competencial no se aplica indiferenciadamente.

La descentralización no elimina las diferencias de los niveles de gobierno. Las funciones no son las mismas en todos los niveles. De este modo, la autonomía no es una autorización para asumir cualquier competencia. La autonomía reconocida por la Constitución opera entre instancias del mismo género, en el acceso similar a oportunidades y en los compromisos de descentralización.

El concepto general al que se apela para la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El contenido de la autonomía de cada nivel de gobierno es diferente pese a que la autonomía territorial conceptualmente es una sola. La autonomía es funcional y se relaciona con el cumplimiento

de las finalidades de cada nivel. En el diseño de las instituciones territoriales no se persigue “equilibrios entre poderes institucionales”. Las funciones territoriales y los niveles de gobierno no son poderes.

En relación con la descentralización, las funciones del nivel nacional de gobierno son la planificación nacional, la supervisión y el control del cumplimiento de los objetivos nacionales expresados a través de políticas públicas.

Adicionalmente, debe resolverse la unificación de la administración provincial en un solo organismo, dígase la Prefectura elegida por el pueblo. Todos los miembros del gobierno provincial deben ser elegidos directamente.

**El concepto general al que se apela para la Autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.**

### Las competencias de cada nivel de gobierno

Es preciso que la nueva Constitución defina clara y funcionalmente los objetivos y las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno para superar la división con criterios espaciales. Las competencias básicas de los gobiernos seccionales deben constar en la Constitución y las demás en la Ley. Las entidades seccionales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su

competencia o atribuida a otra autoridad.

El ejercicio de las competencias públicas debe —de modo general— incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea y las necesidades de eficacia o economía.

Las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. Una competencia es exclusiva y plena si asume todas las siguientes atribuciones:

- Políticas: criterios generales, prioridades y estrategias, normas legales y técnicas, estándares y reglamentos necesarios;
- Control: supervigilar el cumplimiento de las normas y la calidad de los servicios;
- Fiscalización;
- Planificación: líneas de acción;
- Financiamiento: obtención y suministro de los recursos para la prestación del servicio;
- Administración: responsabilidad de la provisión o prestación de los servicios); y
- Infraestructura: construcción y mantenimiento.

Una competencia es exclusiva y parcial si no asume todas las atribuciones indicadas. Una competencia es concurrente si las atribuciones son ejercidas por dos o más niveles de gobierno. Las competencias pueden ser delegables e indelegables. Existen atribuciones exclusivas de los niveles de gobierno.

En la propuesta de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito se propone la siguiente asignación de competencias exclusivas:

*Competencias exclusivas totales e indelegables del nivel nacional:* las relaciones internacionales; la defensa nacional; la legislación nacional; la administración de justicia; asuntos de población y migración.

*Competencias exclusivas parciales y delegables del nivel nacional:* la seguridad interna; los recursos naturales; el sector público; la infraestructura productiva nacional; la seguridad social.

*Competencias exclusivas totales de los gobiernos provinciales:* agricultura, industria, medio ambiente, turismo.

*Competencias exclusivas totales de los gobiernos municipales:* vivienda, saneamiento básico, deporte.

*Atribuciones exclusivas del nivel nacional:* la política económica; la política fiscal; la creación de impuestos; las políticas de educación, salud, vivienda y bienestar social; el diseño y la regulación de la infraestructura nacional de transporte; las estadísticas nacionales.

*Atribuciones exclusivas de los gobiernos provinciales:* los servicios de transporte, energía y telecomunicaciones.

*Atribuciones exclusivas de los gobiernos municipales:* la administración e infraestructura de educación, de salud y de servicios básicos.

Las competencias restantes serán de carácter nacional, objetos de concurrencias asignadas mediante los estatutos autonómicos o mediante ley, y sujetas a evaluación del desempeño. Se observarán los criterios de subsidiariedad, participación social, externalidades y economías de escala.

Es fundamental observar que las competencias distritales provendrán de la suma de las competencias provinciales y municipales. Obviamente, esta determinación inicial de competencias exclusivas admite matices posteriores acerca de los niveles de complementariedad y cooperación que se alcancen entre los niveles de gobierno, que, como se ha mencionado, constituye una obligación pública. Sin embargo, en este nivel de la propuesta se reconoce que la cultura institucional en el país fuerza a un reconocimiento inicial de exclusividad, para llegar a una adecuada definición de objetivos de cada nivel de gobierno. 

# Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente

Por Fernando Rosero G. 

El proceso constituyente ha acelerado el tiempo histórico del país. Los actores sociales y ciudadanos están motivados por las oportunidades de cambio abiertas por los resultados del 26 de noviembre de 2006, por el triunfo del Sí a la Asamblea Constituyente en el referéndum del 15 de abril de 2007, y por la abrumadora votación a favor de las izquierdas en las elecciones del 30 de septiembre pasado.

Esta motivación desencadena las energías reprimidas por los diversos sistemas de dominación y exclusión impuestos por la colonización española y la república de terratenientes, agro-exportadores, comerciantes y banqueros, y en los últimos 20 años por el Consenso de Washington. La nueva energía creadora se manifiesta en las centenas y miles de reuniones, talleres, asambleas que se han realizado en el país desde comienzos deL año en curso. Estos espacios de diálogo y debate han facilitado la expresión de los líderes sociales y han empujado los cambios en los discursos políticos y en las prácticas de incidencia.

Para ilustrar estos cambios me referiré a la “Mesa de trabajo sobre políticas públicas y reformas del Estado” que está animando el Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales –CAFOLIS– desde abril del 2006. En este espacio participan permanentemente la FENOCIN, la CONFEUNASSC-CNC, el Foro Nacional de la Mujer, la CNA, algunas asambleas territoriales de Quito, la ACJ, la FENACLE, la Asamblea Ambiental y el Ecuarunari.

Las propuestas de las organizaciones están recogidas en seis publicaciones realizadas con el auspicio de Intermón Oxfan, y particularmente en cuatro de ellas: “Propuestas desde las organizaciones sociales para la Asamblea Constituyente”, “Defender el bosque y el agua para evitar el calentamiento global”, “Las mujeres diversas del Ecuador con coraje y rostro de pueblo, hacia la Asamblea Constituyente, con nuestras propias propuestas”, y “Principios del poder constituyente”.

A lo largo del proceso construido conjuntamente por los participantes de la “Mesa de trabajo sobre políticas públicas y reforma del Estado” se constata cambios en los actores, en sus formas de expresión, los interlocutores y sus contenidos. Efectivamente, en los últimos meses se reconfirma, por parte de los actores sociales, el proceso de expresión con voz propia. Ya quedó para la historia la ventriloquia social, mediante la cual los indígenas y campesinos servían de marionetas para expresar las ideas de los terratenientes, primero, y de los agentes externos de los partidos y movimientos sociales y políticos después. Los abogados, sociólogos, antropólogos, biólogos y trabajadores sociales que declaraban en el pasado “servir de apoyo” a las organizaciones, en realidad, en muchos casos elaboraron sus planes estratégicos, sus programas y proyectos de intervención, y sus discursos. La experiencia de los participantes en la “Mesa de trabajo sobre políticas públicas y reforma del Estado” muestra la apropiación de los actores, de los espacios y las formas de expresión, y de los contenidos de las propuestas. Ahora los profesionales

asesores están detrás del escenario, jugando un rol subalterno, más o menos importante según la organización. Los propios actores han tomado la palabra en los diálogos y debates, y en la redacción de los textos. Los textos publicados por la mesa de trabajo han sido escritos en su mayoría por los dirigentes y las lideresas de las organizaciones sociales. Los profesionales asesores han limitado su rol a la facilitación de los espacios de encuentro, la sistematización de las ideas y propuestas, y la edición de los textos.

## Los cambios desde los años 90

Hasta el levantamiento indígena de 1990, los actores sociales rurales y urbanos hablaban desde las necesidades de sus comunidades locales (asociaciones, juntas parroquiales, cooperativas, etc.) y su horizonte de reflexión y acción se limitaba al ámbito parroquial y –a lo sumo– cantonal. La dimensión nacional era vista como un intangible que cobraba vida en una lejana ciudad capital llamada Quito. Para los nuevos líderes de las organizaciones sociales, educados en plena globalización de la economía y de la sociedad, la realidad es un sistema complejo que integra varios sectores (económico, social, cultural, rural - urbano) y varios niveles: local, cantonal, provincial, regional (territorios en los que fluyen bienes, servicios y fidelidades primordiales), nacional e internacional, en un espacio social que se ha reducido en los últimos años gracias a la electrificación, los medios de comunicación, la infraestructura vial y las migraciones hacia Europa y Norte América.

Este cambio de mentalidad está articulado a una transformación en las percepciones y concepciones del Estado. En una encuesta realizada por CIESPAL a comienzos de los años 70's en algunas provincias del callejón interandino, a la pregunta ¿qué es la patria?... los comuneros de Chimborazo respondieron “es el bus que pasa por la pana”<sup>1</sup>. Para las organizaciones de trabajadores y las formaciones políticas de izquierda de la época, el Estado era un aparato de dominación económica e ideológica en manos de la oligarquía y de las clases dominantes: terratenientes, comerciantes y banqueros, que había que destruir para construir el socialismo. Esta percepción del Estado ha sido modificada por los levantamientos indígenas y campesinos, y por la participación de delegados de organizaciones indígenas en los poderes locales (alcaldes), en el poder ejecutivo (CODENPE, educación bilingüe, salud indígena) y en el Congreso (diputados indígenas).

A diferencia de algunas organizaciones indígenas bolivianas, como la Confederación de Ayllus y Marcas del Collasuyo –CONAMAC– que consideran que el Estado boliviano es una institución jurídica impuesta desde afuera y sin sustento interno, y que por lo tanto es necesario desconocerla, las organizaciones indígenas y campesinas del Ecuador reconocen al Estado ecuatoriano, su unidad e indivisibilidad. Más todavía, las organizaciones sociales ecuatorianas han participado en diferentes ámbitos

**Ya quedó para la historia la ventriloquia social mediante la cual los indígenas y campesinos servían de marionetas para expresar las ideas de los terratenientes, primero, y de los agentes externos de los partidos y movimientos sociales y políticos, después. Los abogados, sociólogos, antropólogos, biólogos y trabajadores sociales que declaraban en el pasado “servir de apoyo” a las organizaciones, elaboraron sus planes estratégicos, sus programas y proyectos de intervención, y sus discursos.**

<sup>1</sup> Por la carretera Panamericana –la pana– circulan regularmente los buses de la empresa de transportes Patria.

del Estado ecuatoriano para hacer valer los derechos individuales, políticos y colectivos de sus representados. El paso de los líderes indígenas y campesinos, de las representantes de las organizaciones de mujeres, de los dirigentes afro ecuatorianos por las instituciones del Estado, ministerios, Congreso, alcaldías, ha cambiado su concepción acerca del Estado, de un aparato manejado por las clases dominantes rentistas, a un espacio público relativamente abierto en el que pueden participar las organizaciones sociales y ciudadanas para cambiarlo en función de los intereses de las mayorías.

La televisión, la radio y la escolarización han facilitado la apropiación de la palabra castellana por parte de los campesinos e indígenas, pero también de los actores urbanos mestizos hispano hablantes. Las expresiones y modismos ecuatorianos son utilizados con fluidez en un español latinoamericano en el que se confunden las influencias mexicanas, colombianas y venezolanas. Las expresiones de los nuevos líderes han superado los complejos parroquianos y han potenciado las interferencias lingüísticas del quichua y de otros idiomas ancestrales para reafirmar las identidades locales y nacionales. Hasta fines de los años 80's las palabras y los mensajes de los líderes locales y nacionales eran elaborados pensando en sus congéneres de la comunidad, parroquia, cantón y de la misma organización. Desde comienzos de los 90's, los nuevos líderes se dirigen a sus pares de las organizaciones gremiales, pero también a los funcionarios del Estado, y a la opinión pública nacional e internacional, con una palabra segura por el respaldo de su organización, pero también por la globalización de los discursos de los líderes sociales, en la que se articulan las demandas y formas de expresión locales con los términos y conceptos utilizados internacionalmente.

**Las organizaciones indígenas y campesinas del Ecuador reconocen al Estado ecuatoriano, en su unidad e indivisibilidad. Más todavía, las organizaciones sociales ecuatorianas han participado en diferentes ámbitos del Estado ecuatoriano para hacer valer los derechos individuales, políticos y colectivos de sus representados.**

### De las reivindicaciones gremiales a las propuestas nacionales y globales

Las primeras reuniones de la mesa de trabajo sobre políticas públicas se realizaron en Riobamba, Machala y Quito con los representantes de las organizaciones de segundo y tercer grado (provinciales) de las franjas central, sur y norte. En esos espacios se planteó las agendas de las organizaciones sociales conteniendo tanto reivindicaciones cuanto propuestas de políticas públicas y de reforma del Estado. Estos encuentros facilitaron la comunicación entre los dirigentes de las diferentes organizaciones, y se construyó relaciones de confianza, base sólida para las posteriores reuniones nacionales y la nominación de los delegados permanentes, de carácter nacional, a la mesa de trabajo sobre políticas públicas.

La dinámica de presentación de las agendas fue enriquecida con ponencias de profesionales especializados en temas claves, como el presupuesto general del Estado (PGE), la reforma política, las políticas sociales, los procesos constituyentes en la región andina, la agenda de equidad de género y las propuestas de las mujeres de la Asamblea de Quito. Estos diálogos crearon las condiciones para el salto de las reivindicaciones frente al Estado, al mercado y a la empresa privada, hacia la formulación de propuestas de política pública, con la conciencia de que se trata de articular los intereses de sectores de la sociedad con los intereses de la mayoría de la población, para proyectarlos como intereses generales a ser realizados, mediante actividades de incidencia; y el cambio de la correlación de fuerzas en el ámbito nacional. Ese momento del proceso coincidió con la primera vuelta de las elecciones presidenciales y la minga nacional por el voto consciente en la segunda vuelta.

Los resultados electorales del 26 de noviembre, los cambios en las políticas del gobierno central a partir del 15 de enero 2007, y el desarrollo del proceso constituyente motivaron el tránsito de las políticas públicas en general a las propuestas de cambio constitucional en particular. Al respecto, es interesante enfatizar en el cambio que se produjo entre marzo y abril de 2007. En la reunión de información y capacitación sobre el proceso constituyente a los profesores de la Universidad Politécnica Salesiana de Quito –UPSQ– realizada a comienzos de marzo, participaron los delegados de las organizaciones sociales y ciudadanas más importantes del país para exponer sus propuestas para la ANC. Un profesor participante en el evento manifestó al final de la jornada que “todavía les falta precisar... hay puntos interesantes, pero dispersos”. Esta apreciación fue transmitida a los líderes de las organizaciones sociales a quienes se les pidió avanzar en las propuestas para el taller de multiplicadores que ya se estaba preparando para los primeros días de abril en la Universidad Andina Simón Bolívar –UASB–. Este taller marcó un hito en el proceso pues todas las organizaciones presentaron propuestas integradas, con visiones articuladoras de diferentes sectores de la economía y de la sociedad, y en los diferentes niveles de trabajo: local, cantonal, provincial, nacional e internacional. Estos avances se concretaron en la elaboración de folletos con las propuestas desde las organizaciones sociales, de defensa del agua y el bosque, de las mujeres campesinas e indígenas, y de los principios del nuevo poder constituyente.

### El sentido de las propuestas más relevantes

Para las organizaciones campesinas –FENOCIN, CONFEUNASSC-CNC– la nueva política pública debe girar en torno a la soberanía alimentaria. Según la FENOCIN, en la nueva Constitución “El Estado debe garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria de la población, básicamente a través del establecimiento de políticas que defiendan y reactiven la pequeña y mediana agricultura. La alimentación debe ser entendida como un derecho, por lo que el

Estado deberá garantizar a la población el acceso a los alimentos y no dejar esta necesidad, inherente a la vida, en manos del mercado”<sup>2</sup> Esta propuesta incluye el control de importaciones, la redefinición de los programas de ayuda alimentaria, el fortalecimiento de la producción campesina e indígena, la diversificación de la producción con enfoque agroecológico, la protección de plantas y semillas, evitar los monocultivos y promover la articulación directa entre productores y consumidores.<sup>3</sup>

Para la CONFEUNASSC-CNC... “La soberanía alimentaria es la capacidad de los pueblos de construir un modelo alimenticio propio, acorde a nuestra realidad socio económica y cultural, con la capacidad de participar, dirigir y decidir sobre todo el proceso productivo, garantizando alimentos sanos, suficientes, variados y accesibles a todas y todos, permitiendo con esto el desarrollo armónico de la naturaleza y la sociedad. Con esta propuesta garantizamos que la producción, comercialización y distribución se realicen en términos de equidad para el bienestar individual y colectivo, y nos comprometemos en la defensa de nuestros recursos naturales y genéticos. Para esto es fundamental la tierra y los territorios”<sup>4</sup>.

En el taller realizado sobre el tema con el auspicio del CONESUP,<sup>5</sup> las organizaciones sociales participantes consideraron que la seguridad y la soberanía alimentaria son complementarias, pues mientras la primera se refiere al abastecimiento continuo de alimentos, la segunda cubre el control de la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos. Desde esta perspectiva, para dar viabilidad a las pequeñas y

2 FENOCIN, “Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente”, en “Propuestas desde las organizaciones sociales para la Asamblea Constituyente, Mesa de trabajo sobre reformas del Estado”, Quito, mayo, 2007, p.15

3 Op cit, p.16.

4 CONFEUNASSC-CNC, “Propuestas iniciales para la nueva constitución que permita construir un Ecuador resplandeciente, en “Propuestas desde las organizaciones sociales para la Asamblea Constituyente, Mesa de trabajo sobre reformas del Estado”, Quito, mayo, 2007, p.44

5 Los días 18 y 19 de octubre de 2007

medianas unidades de producción agrícolas, pecuarias y pesqueras, es fundamental reorientar las compras públicas para el abastecimiento de programas de ayuda, escuelas, hospitales y cárceles, reemplazando la importación de alimentos por productos locales campesinos.

Tanto para la FENOCIN como para la CONFEUNASSC-CNC, la política de soberanía alimentaria está estrechamente vinculada con la revolución agraria, “entendida como un proceso de cambio profundo en las políticas públicas para el agro, reconociendo que la agricultura debe ser el eje de un nuevo modelo de desarrollo equitativo, intercultural, sustentable y soberano para el Ecuador. Esta revolución deberá incluir la distribución de la tierra, la desprivatización del agua y su manejo sustentable, la defensa y conservación de la agrobiodiversidad y de los conocimientos asociados, el control de las semillas por parte del campesinado y la inversión de al menos el 10% del presupuesto general del Estado para viabilizar las economías campesinas en las que se basa esta revolución”<sup>6</sup>



Las organizaciones sociales coinciden en la necesidad de mejorar la seguridad social mediante la ampliación de la cobertura a toda la población urbana y rural, la creación del Banco del Afiliado, y las inversiones del IESS, a escala nacional e internacional, en áreas rentables de la economía. No está por demás señalar que la CONFEUNASSC-CNC se ocupa en particular del seguro campesino mediante la ampliación de su cobertura y el mejoramiento de sus servicios.

6 FENOCIN, op cit, p.9

Las propuestas de las mujeres campesinas e indígenas se articulan a los planteamientos de las organizaciones del campo pues ellas afirman que “el Estado se debe encargar de instituir la compra directa de productos a las organizaciones o comunidades, a fin de proveer a sus diferentes programas de alimentación e instituciones que necesitan estos productos”<sup>7</sup>

Las organizaciones de mujeres del campo proponen una apertura legal para propiciar la participación de las mujeres en la toma de decisiones de las comunidades y demás formas de organización, superar la discriminación de las mujeres indígenas y negras en el trabajo, y garantizar la legalidad de la adquisición bienes. Ellas también proponen el apoyo a las empresas asociativas de mujeres a través del crédito, el Banco de las Mujeres, la capacitación y educación, la creación de fondos especiales por parte de los gobiernos locales.

El colectivo de mujeres del campo ya mencionado hace un aporte especial respecto de las tradiciones culturales, cuando propone “mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en los ámbitos espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico, siempre y cuando las costumbres y tradiciones no vulneren la dignidad y los derechos de las mujeres indígenas y garanticen niveles equitativos de participación y representación de todas las mujeres en los niveles de las organizaciones

7 FENOCIN, MUJERES KICHWAS DE CHIMBORAZO, CONFEUNASSC-CNC. OMIKSE, RED PROVINCIAL DE OSG DE MUJERES RURAES DE CHIMBORAZO, CONMIE, MMO, CONAMUNE, CEDIS, CAFOLIS, “Las mujeres diversas del Ecuador con coraje y rostro de pueblo, hacia la Asamblea Constituyente, con nuestras propias propuestas”, Quito, agosto, 2007, p.13

indígenas”<sup>8</sup> Más todavía, las organizaciones de mujeres indígenas proponen “El Estado garantizará y velará la administración de justicia indígena en los pueblos indígenas, siempre y cuando se respete la dignidad, el respeto y los derechos humanos de las mujeres indígenas”<sup>9</sup>.

Estas propuestas se articulan a la necesidad de erradicar la violencia contra las mujeres, especialmente al interior del hogar, como los sostienen las organizaciones indicadas pero también el Foro Nacional de la Mujer. Este espacio de organización de las mujeres en 17 provincias del país, parte de un enfoque feminista y combina propuestas en torno a la soberanía del cuerpo (derechos sexuales y reproductivos) y la familia, con temas de acceso a la justicia, derechos políticos, económicos - sociales y culturales. De manera especial, el Foro de la Mujer hace aportes para la reforma de los sistemas de representación política y electoral.

8 Op cit, p.21

9 Op cit, p. 20

Al final esta organización plantea la progresividad de los derechos de las mujeres y llama la atención sobre los logros del movimiento de mujeres en la Constitución de 1998 a fin de evitar cualquier retroceso.

La Confederación Nacional de Afroecuatorianos –CNA– centra sus propuestas en la discriminación y en la necesidad de construir un Ecuador inclusivo a través de la etno-educación y de la participación de todos los pueblos en función de su población.

Las Triurbas y las Asambleas Ciudadanas de Quito han insistido, de manera permanente, en la necesidad de pasar de la democracia representativa a la democracia directa, y uno de sus voceros manifestó su complacencia por la inclusión de elementos de esta propuesta en el Proyecto de Nueva Constitución Política del Ecuador, elaborada por la Comisión de Juristas del CONESUP<sup>10</sup>.

10 CONESUP, “Proyecto de nueva Constitución Política del Ecuador”, sf

# Las demandas indígenas en el proceso constituyente

Pablo Ospina P. ✎

En el levantamiento indígena de junio de 1990, el punto siete del pliego de demandas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), reclamaba la declaratoria del Ecuador como un *Estado Plurinacional*. Para ello era necesario reformar el artículo primero de la Constitución vigente a la fecha.<sup>1</sup> La oposición fue bastante viva. La línea de argumentos más común para oponerse a esa reivindicación era que se estaba buscando la fragmentación del país en varios Estados: en Ecuador hay una sola Nación, se decía. No es raro. En el pensamiento moderno ha sido frecuente la idea de que a un Estado corresponde una sola Nación. Es lo que suele llamarse “el principio de nacionalidad”. Pero en el mundo es cada vez más frecuente aceptar la existencia de estados multinacionales. ¿Qué implica la idea de la coexistencia de varias nacionalidades en el mismo país y en el mismo Estado?

## Nación, etnia, nacionalidad, plurinacionalidad

T.K. Oommen<sup>2</sup> ha planteado la tesis de que la “nacionalidad” aparece cuando los grupos étnicos o sociales reivindican un territorio. Las etnias serían

naciones desterritorializadas. Esto ocurre porque el proceso de etnización significó “la *desterritorialización*, por lo general violenta y forzada, de ciertas *comunidades culturales*”. Oommen alude claramente a los efectos del colonialismo. Inversamente, las nacionalidades serían grupos étnicos que reclaman la extensión de su autoridad sobre un territorio definido por razones culturales o históricas. Mientras el campo de las demandas se mantiene en un plano estrictamente “cultural”, la etnicidad los recubre. Pero cuando la política del grupo étnico los lleva a reivindicar un espacio para ejercer su autonomía, se produce un salto notable hacia la reivindicación nacional.

El caso ecuatoriano parece confirmar esta generalización. La primera vez que se desarrolló la idea de la implicación territorial de la plurinacionalidad fue en la propuesta de “Ley de Nacionalidades Indígenas” preparada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional en 1988.<sup>3</sup> El texto menciona que el territorio no tiene que ver solamente con garantías para la subsistencia, sino con el espacio para el desarrollo de su cultura (art. 11). Las obras y actividades de explotación de recursos en esos territorios requerirán la consulta a la comunidad (arts. 10 y 21).

No obstante, las definiciones prácticas acerca de cómo reconocer los territorios indígenas quedaron

pendientes: se las delegó a la expedición de un Estatuto de Territorialidad para cada una de las nacionalidades indias (art. 12). En la práctica, una gran cantidad de artículos referidos a este tema tenían que ver entonces con la adjudicación de tierras, la gratuidad de los trámites ante el Instituto de Reforma Agraria del Ecuador (IERAC) y el carácter inembargable, indivisible e imprescriptible de las tierras de las comunidades indígenas (arts. 11-21). Era la primera vez que se afrontaba el tema, no obstante lo cual no se avanzaba hacia grandes transformaciones.

En realidad, como ha dicho Hernán Ibarra, hasta mediados de los años 80 el término “plurinacionalidad” estaba asociado a reivindicaciones culturales y tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. El entonces Presidente de la República, Rodrigo Borja, mencionaba frecuentemente el término en sus declaraciones, incluso hizo referencia a la plurinacionalidad del país en su discurso de posesión, en agosto de 1988. Cuando la reivindicación salió del campo puramente cultural y entró en el campo territorial y autonómico, la reivindicación nacional de los pueblos indígenas ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico.

Con el tiempo, esas demandas territoriales no han hecho sino crecer en detalle, en sus implicaciones políticas y en la amplitud de las atribuciones que los indígenas aspiran a controlar. El 20 de septiembre de 2007 la CONAIE hizo publicar un documento de Lineamientos y Principios, que serían presentados como propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente, donde se da nuevos pasos

en el camino de definir las implicaciones territoriales de sus demandas de reconocimiento como nacionalidades. La demanda de un Estado Plurinacional exige cada vez mayores precisiones sobre lo que significa concretamente en cuanto a la organización del Estado y cuan profundos son los cuestionamientos y las reestructuraciones que implica para la conformación del Estado actual.

## Las propuestas de la CONAIE a la Asamblea Constituyente

Para la CONAIE, el Estado Plurinacional implica el autogobierno territorial pero no se limita a él. En realidad, supone cuando menos tres dimensiones entrelazadas:

Hasta mediados de los años 80 el término “plurinacionalidad” estaba asociado a reivindicaciones culturales y tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. Cuando la reivindicación salió del campo puramente cultural y entró en el campo territorial y autonómico, la reivindicación nacional de los pueblos indígenas ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico.

*Primero, la construcción de una verdadera interculturalidad, que implica la construcción de un proyecto de país entre todas y todos que propugne el respeto y valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad que exige la unidad de los pueblos y nacionalidades y de la sociedad entera como condición básica para una democracia plurinacional y una economía justa y equitativa.*

*Segundo, una transformación sustancial del Estado y de los poderes económicos, políticos y socioculturales hegemónicos. Una democratización, un reconocimiento del control que la sociedad debe ejercer sobre los*

*bienes y las políticas públicas. Esto significa la transformación de las principales instituciones del Estado central para reconocer allí la diversidad política y cultural de la nación ecuatoriana. Se trata de modificar la estructura de los tres poderes tradicionales,*

1 El Art. 1 decía: El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

2 Oommen, T.K. 1994. Raza, etnicidad y clase: análisis de las interrelaciones. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. 1/39. Madrid. UNESCO. Marzo, pp. 107-9.

3 Congreso Nacional. Comisión Especial de Asuntos Indígenas 1988. Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas. Quito: Congreso Nacional.

el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para que ellos expresen verdaderamente la diversidad del país y acaten los mandatos de sus mandantes. (...).

Tercero, el reconocimiento del autogobierno, expresado como gobierno comunitario, que no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, no indígenas y montubios. Implica reconocer un territorio no solo para reproducirse físicamente sino para practicar una forma de vida, un modo de vivir en el mundo, una civilización. (...). El gobierno comunitario es un poder social, una expresión de la soberanía de la sociedad que puede y debe controlar a la administración del Estado.<sup>4</sup>

### Limitaciones, avances y retos por vencer

En su versión más radical, como ha expresado varias veces Luis Macas, es claro que no existen condiciones en la actualidad para un verdadero Estado plurinacional ni para una auténtica interculturalidad. Esto ocurre porque las bases fundamentales del colonialismo interno, del racismo y del sistema económico y político propio del capitalismo excluyente, no han sido aún cuestionadas en profundidad. Para los dirigentes de la CONAIE, lo que la actual coyuntura sudamericana y ecuatoriana permite es —tal vez— dar un nuevo paso, pequeño pero firme, en la dirección de construirlo. En efecto, los resguardos legales, los cambios institucionales y las garantías constitucionales son apenas una herramienta para caminar, pero el esfuerzo principal corresponde a la práctica de las comunidades y pueblos indígenas.

En el plano del autogobierno territorial esta idea se comprueba fácilmente. La autonomía y el autogobierno indígena ya funcionan en la práctica en muchas comunidades para asuntos internos relativos a la justicia, al manejo y administración de sus recursos territoriales. Uno de los casos más notorios es el de la gobernación del pueblo *Tsáchila* en la zona subtropical sur de la provincia de Pichincha. El gobernador *Tsáchila* que era originalmente un cargo hereditario, se convirtió en los últimos años en un cargo electivo para cuya elección se presentan listas de candidatos cada cuatro años y se elige al gobernador mediante voto universal de todos los adultos, varones y mujeres. Ese mismo gobernador tiene atribuciones de justicia en asuntos internos e incluso la atribución de la custodia de prisioneros sancionados según los usos y costumbres locales. Hay otros casos menos conocidos como la reconstrucción de gobiernos comunitarios en el pueblo Cayambe, o en el manejo de salud, educación y planificación territorial entre los Awá.

Es a este tipo de autogobierno *de facto* a lo que se refieren los dirigentes indígenas cuando dicen que “el autogobierno y el Estado plurinacional se construyen desde abajo, desde las comunidades”. Pero sería muy poco ambicioso creer que esa autonomía *de facto* es suficiente para cubrir las aspiraciones de autogobierno indígena. Si así fuera, no sería necesario avanzar en la lucha política y legal. Las organizaciones indígenas buscan más aun, pues para cambiar las condiciones de discriminación, empobrecimiento y marginación, se necesitan más atribuciones, más recursos, más garantías de respeto y mayores márgenes de autonomía para la reconstrucción de sus formas de vida, sus visiones del mundo y sus prácticas culturales.

### Territorios e interculturalidad

Uno de las principales objeciones que suele plantearse ante estos autogobiernos indígenas es que la mayoría de la población indígena ecuatoriana se encuentra ubicada en territorios discontinuos,

generalmente conviviendo con vecinos mestizos. Esto ocurre sobre todo en la Sierra, pero es muy frecuente también en toda la alta Amazonía, donde hay una colonización campesina más o menos antigua, que remonta en algunos casos a las primeras décadas del siglo XX y que se intensificó con la reforma agraria desde los 60.

Algunos territorios no enfrentan este problema: varios lugares de la Amazonía, especialmente de la baja Amazonía, tienen población culturalmente más homogénea; lo mismo ocurre en el territorio *Tsáchila* al que hicimos referencia, o en el territorio *Awá*, en el límite entre las provincias norteñas de Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Pero, en realidad, la mayor parte de la población indígena del Ecuador vive en territorios étnicamente heterogéneos, en algunos casos con una mayoría de población indígena más o menos amplia (como en la Sierra central) y en otros casos en minoría (como en la Sierra norte y sur).

En esas condiciones, los detractores del autogobierno territorial indígena dicen que es imposible establecerlo, pues “¿qué se haría con los mestizos que conviven allí?”. Esa pregunta parece olvidar que en la actualidad esa misma población entre-mezclada se gobierna por mecanismos institucionales que no son parte de las tradiciones y las formas de ejercicio de la autoridad propia de los pueblos indios. ¿Por qué no se preguntan qué pasa con los indígenas que a veces son mayoritarios? En una sociedad intercultural, donde los pueblos indígenas y sus formas de vivir y ejercer la autoridad no fueran concebidos como sujetos “de tercera clase”, en aquellos territorios con significativa presencia indígena podrían establecerse gobiernos comunitarios basados en los mecanismos assemblearios propios de las comunidades, y las minorías mestizas deberían adaptarse, aprender a convivir en ese régimen y participar en esas formas de gobierno.

La verdadera interculturalidad no significa solamente que las sociedades indígenas aprendan a convivir y enriquecerse con la sociedad mestiza, sino que las sociedades mestizas aprendan a convivir,

enriquecerse y valorar las prácticas políticas y culturales indias. Pueden establecerse mecanismos de demarcación y oficialización de los territorios indígenas que garanticen que existe una voluntad popular lo suficientemente amplia y contundente. Así por ejemplo, un plebiscito local con una mayoría calificada podría aprobar un estatuto territorial determinado. Si ahora las minorías indígenas deben sencillamente adaptarse a las formas de ejercicio de autoridad inventadas por el sistema político vigente; no hay razón para que en una sociedad que admita que hay diversas maneras —igualmente legítimas— de ejercer la democracia, reconozca que en los territorios con mayoría indígena, los pueblos mestizos deban aprender a ejercer esas otras formas, e integrarse en una convivencia basada en nuevas reglas de juego.

Las atribuciones de esos autogobiernos territoriales podrían empezar ejerciéndose en temas culturales, de representación política, de justicia comunitaria, de manejo educativo y de planificación económica y social. Paulatinamente podrían ir accediendo a mayores competencias hasta incluir el control del acceso a recursos naturales, registro de propiedad o a inversiones sociales y de infraestructura.

### Planteamientos que se quedan en el tintero

El autogobierno territorial indígena, su viabilidad y conveniencia, gracias al cual se ejerza un nuevo tipo de control social y distintas formas de ejercicio de la autoridad, debe ser estudiado y pensado con una actitud respetuosa y seria. Es solo uno de los ejemplos a los que nos invita el documento presentado por la CONAIE. El mismo tratamiento deberían tener otros de sus importantes planteamientos sobre los cuales no cabe extenderse ahora, como el de la construcción de una educación intercultural para todos los ecuatorianos, no solo para los indígenas; el de la oficialización del kichwa como idioma para todo el país; o el de la representación directa de los pueblos y nacionalidades en el Congreso de la República. 

<sup>4</sup> CONAIE 2007. “La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de nueva constitución- desde la CONAIE- para la construcción de un ESTADO PLURINACIONAL, UNITARIO, SOBERANO, INCLUYENTE, EQUITATIVO Y LAICO. (Documento de principios y lineamientos)”. Quito, inédito, 18 de septiembre, p. 4-5.

# En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado

María Arboleda V. ✉

*En el armaje de la nueva sociedad es necesario tomar en cuenta las demandas de las mujeres para la democratización de la vida social, el combate al neoliberalismo, el patriarcado, el racismo, y todas las formas económicas, religiosas, sociales y políticas de control sobre sus vidas. Incorporar los mensajes que provienen de la construcción de su autodeterminación y soberanía como sujetas sociales.*

En el ciclo de vindicación de los derechos de las mujeres instaurado en el Ecuador a partir de 1980, la Constituyente de 1998 fue un punto de llegada mientras que la Asamblea de 2007 anuncia ser un punto de partida.<sup>1</sup> En efecto, en 1998 —gracias a 20 años de lucha y a la participación en movilizaciones nacionales, como la que condujo al derrocamiento de Abdalá Bucaram— el *Movimiento de Mujeres*<sup>2</sup> logró inscribir en la Constitución 34 normas que establecieron nuevos derechos civiles, políticos, sexuales y reproductivos y —en menor medida— económicos, sociales y ambientales, para las mujeres.

En 1998 las demandas por la igualdad y la ciudadanía (garantía del Estado a los derechos, libertades y oportunidades sin discriminación por sexo o por orientación sexual), se articularon a otros derechos como el reconocimiento de las labores domésticas en tanto trabajo productivo, de las jefas de hogar, las madres trabajadoras, las gestantes, las mujeres

del sector informal y las viudas como merecedoras de protección especial, de la *unión de hecho* con estatuto legal y de un nuevo concepto de familia, de una educación no discriminatoria ni sexista, y de la obligación del Estado de garantizar esos derechos con políticas de igualdad de oportunidades.

La Constitución de 1998 expresó el punto más alto pero también el límite del Movimiento de Mujeres de la época, caracterizado por: (1) Privilegiar las reformas legales y el *acceso* al poder, sin cuestionar ese poder como correlato de un estado patriarcal. (2) Asumir la titularidad y protección de derechos en el marco de una democracia liberal-representativa y de políticas públicas emitidas por un Estado neoliberal.

Diez años después y tras el balance de los 20 años recorridos, ¿hay algo nuevo bajo el sol? Si, y mucho. El carácter del Movimiento está cambiando y también su Agenda Constituyente. Por definición de las mujeres, la Constitución de 1998 es un *piso* de derechos irrenunciables. No obstante, las nuevas propuestas marcan un desplazamiento de posiciones de cara al Estado, la democracia, la economía y —desde luego— el Cuerpo. No en vano hemos vivido —todos y todas— diez años de crisis sociales, políticas, culturales e institucionales. No en vano los canales comunicantes entre etnias, clases,

géneros y generaciones se han activado en la sociedad política.

En este marco, aunque el movimiento pisa fuerte sobre algunas contradicciones internas, en general tiene consensos sobre la necesidad de otro Estado y otra democracia, de alterar el orden social vigente, las formas de hacer política y las maneras de constituirse de los sujetos/as sociales. Campos estos en los que el Movimiento coincide con otros actores sociales, muchos de los cuales ya advierten y aceptan la causa de las mujeres como parte de su agenda. Así, insertas en el actual *proceso constituyente*, las mujeres traen nuevas visiones y —al menos tendencialmente— un horizonte político distinto.

¿De qué sujeto hablamos? Hablamos de la emergencia de un nuevo feminismo que toma distancia de los feminismos eurocéntricos tal como lo hizo en los años 80's de una Izquierda que descalificó la causa de las mujeres. Gracias al reposicionamiento de las mujeres populares, indígenas y afro-ecuatorianas, hoy hablamos de un Movimiento que introduce construcciones del género desde lo étnico y desde las diferencias sociales intra-mujeres. Hablamos también de una comunidad de varones críticos al machismo y a los viejos arreglos de género, cuya presencia inaugura la posibilidad de dejar de pensar a los varones como el Otro. Hablamos de la comunidad GLBTI, donde gay, lesbianas, transexuales y transgéneros abren campos para discursos críticos a identidades y roles binarios tradicionales “hombre-mujer”.

## Cuerpos, Sexualidades y Estado

Una de las nuevas posiciones relevantes al interior del Movimiento es el cuestionamiento al Estado neoliberal —no sólo en su función profundizadora de desigualdades sociales— sino por su carácter patriarcal. Esto implicará desmontar la política como dominio público masculino y su contracara: el dominio privado como femenino, donde persisten formas de opresión, exclusión y violencia contra las mujeres. Esta relectura de lo *público* y lo *privado* deberá generar políticas y remover obstáculos para que hombres y mujeres asuman las responsabilidades familiares en conjunto, coparticipen en la esfera pública y asuman conjuntamente los encargos de la economía, la sociedad, la recreación y el descanso. De este modo, su visión de la democracia conlleva la exigencia de nuevos sistemas políticos armónicos con las formas de organización de la vida y no a espaldas de las mismas.

El Movimiento exige sobretodo profundizar el papel del Estado contra el violentamiento de las mujeres en todos los espacios de la vida social y atacar la impunidad de las industrias—redes de explotación sexual que actualmente hacen parte de las dinámicas de globalización. Por lo tanto, se propone normar un Estado eficaz para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género en todo el ciclo vital, tanto en los ámbitos públicos como privados, que establezca la imprescriptibilidad de delitos tales como el de la desaparición forzada de personas, el homicidio por razones políticas o de conciencia, los delitos sexuales, la trata de personas, la esclavitud y explotación

Una de las nuevas posiciones relevantes al interior del Movimiento es el cuestionamiento al Estado neoliberal -no sólo en su función profundizadora de desigualdades sociales- sino por su carácter patriarcal. Esto implicará desmontar la política como dominio público masculino y su contracara: el dominio privado como femenino, donde persisten formas de opresión, exclusión y violencia contra las mujeres.

1 El presente artículo es un extracto de la ponencia preparada para la *Mesa de Género* organizada por ILDIS-Revista La Tendencia, Quito, agosto, 2007.

2 Seguimos el concepto de *movimiento de mujeres* de Betania Ávila y Sonia Correa, como todas las formas de organización de mujeres que luchan por diversos objetivos. Las autoras señalan que existe “una dialéctica entre esas varias formas de organización... a partir de la cual la cuestión de las mujeres y las cuestiones traídas por las mujeres ganan sentido en la esfera pública”. Ver Ávila & Correa, en *Las nuevas caras del feminismo y los desafíos del Siglo XXI*, Comité Nacional Beijing +5, Itamaraty, 2000.

sexual y comercial de personas adultas y de niños/as, la violencia de género, intrafamiliar y el tráfico de órganos. Se plantea también el terminar con la impunidad: estos delitos no deben ser susceptibles de amnistías, sanciones alternativas ni fueros. La obediencia a superiores no eximirá de responsabilidad a quienes los cometan y no habrá atenuantes para delitos de pornografía infantil, algunos declarados como de *lesa* humanidad. También evitar la revictimización de las víctimas a través de la reparación del daño.

Junto a ello, se plantea re-consagrar al Estado como *laico*, con respeto para las religiones pero con total independencia de ellas. Una laicidad que garantice a las mujeres tomar decisiones libres e informadas sobre su vida reproductiva, su sexualidad y su cuerpo, y a ejercer control voluntario y seguro sobre su fecundidad, con autonomía y cuidando su integridad física y subjetiva. Estado laico sí, mas no homogenizador-controlador, con poder de micro regulación de la vida de todos/as. Es decir, un Estado que abandone los modelos de disciplina de la vida por modelos de promoción de las libertades, la creatividad y la reinención, que apoye procesos liberadores de las vidas de las personas.

La arena de la sexualidad es también el lugar donde se sitúa la polémica sobre la extensión del concepto de protección de la vida que consta en la Constitución actual. El Movimiento —que cree en la despenalización del aborto y propone la eliminación de la frase “desde la concepción” que consta en el artículo 49 de la actual Carta Política— se divide al respecto y una corriente se detiene en la propuesta

de ampliación de las causales para el aborto terapéutico. Los nuevos tipos de familia generados por los cambios económicos, sociales y culturales vividos por el país (como el fenómeno migratorio, la existencia de familias homosexuales, etc.) también ingresan en este punto.

Democratizar el Estado significa además profundizar el carácter *social* del Estado de Derecho: que el Estado, al tiempo que garantice derechos y libertades, sea capaz de garantizar justicia e igualdad. La propuesta nombra así a un Estado Social de Derecho y de Justicia que, en su perspectiva, debe ser regulador de la economía y articulador de la actividad privada con la comunitaria, lo que implica reconocer a los actores sociales —entre ellos las mujeres— como generadores de oportunidades de vida y desarrollo.

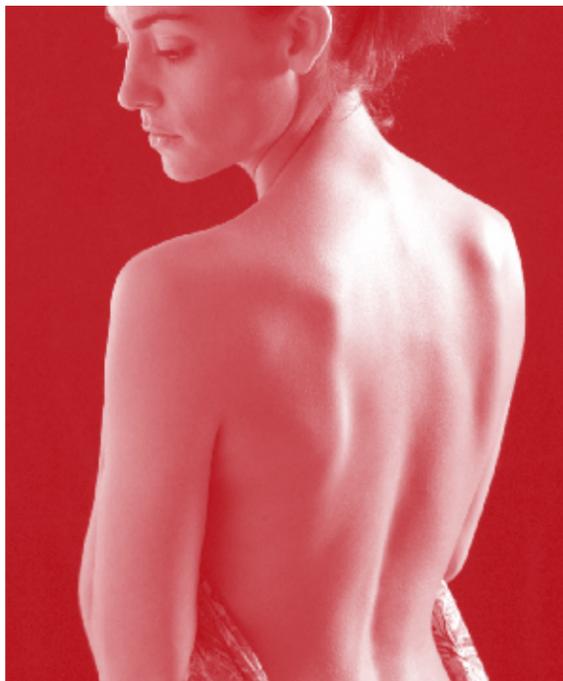


Foto: Archivo Activo

Aquí entran otros dos temas: (1) La tesis de recuperar la soberanía nacional, creando bases para una cultura de paz, cambiando la obligatoriedad militar por la obligatoriedad social y cultural de l@s jóvenes, promoviendo otras formas de socialización que no sean las del terror y la guerra, y vetando la presencia de bases militares extranjeras en nuestro territorio. (2) Aunque el Movimiento tiene un déficit en el debate sobre la plurinacionalidad y los temas étnicos, plantea un respeto a los derechos humanos individuales y colectivos de los Pueblos, los mismos que deben dialogar con los derechos de las mujeres para combatir los riesgos de subordinación o discriminación por causa de género. Las mujeres demandan incorporar a los sistemas públicos de salud y educación, las formas

de ampliación de las causales para el aborto terapéutico. Los nuevos tipos de familia generados por los cambios económicos, sociales y culturales vividos por el país (como el fenómeno migratorio, la existencia de familias homosexuales, etc.) también ingresan en este punto.

ancestrales de medicina y saberes, así como establecer el kichwa como idioma oficial del Ecuador, reconociéndole su condición de segunda lengua en el sistema educativo nacional. Todo ello debe ser parte de un Estado democrático e intercultural que garantice la vida y los saberes de las mujeres.

### La democracia en debate

El cuestionamiento al modelo de democracia liberal es otro de los marcadores que diferencian al Movimiento de Mujeres en la coyuntura. Ahora, las mujeres creen en la adopción de una *democracia de participación*, es decir establecer mecanismos que aseguren que el pueblo gobierne con un sistema nacional de participación, toma de decisiones, vigilancia, control social y revocatoria de mandato referido a todos los poderes del Estado y niveles de gobierno, y sostenido con recursos públicos. Además de una obligatoria rendición de cuentas periódica de todos los funcionarios públicos y autoridades electas, el Movimiento plantea su elección sobre la base de méritos y por concurso público, anteponiendo la condición de no tener juicios por corrupción, delitos sexuales, narcotráfico, ni ser deudor de alimentos.

En temas más generales, las mujeres —al igual que el resto de actores movilizados— suscriben la necesidad de la despartidización del organismo electoral (a ser integrado mediante concurso público), la representación proporcional de las minorías, el reconocimiento del carácter de sujeto político de

los movimientos sociales, la democratización y renovación ideológica de las organizaciones políticas, y la garantía y control estatal sobre la propaganda electoral.

Finalmente, el democratizar al Estado implica aplicar paridad de género en la integración de la Corte Suprema de Justicia, organismos de control, Poder Ejecutivo y otras instancias públicas.

Junto a ello, incorporar obligatoriamente la perspectiva de género y de las diversidades en las políticas estatales y locales, pero también actuar en el ámbito social buscando eliminar la discriminación asentada en patrones culturales.

Las dudas y asuntos pendientes del Movimiento se refieren a temas que el país entero discute: ¿Sistema presidencial o semipresidencial? ¿Cómo deben ser las modalidades de descentralización y desconcentración del Estado? ¿Cómo configurar la función legislativa, de modo unicameral o bicameral? ¿Reelección para todos los cargos de elección popular?

### La economía es el parte-aguas político

En el actual escenario, la economía tiene una nueva centralidad para las mujeres, los actores sociales y la izquierda social y política. Es un parte-aguas entre los procesos de 1998 y de 2007. El Movimiento cree en poner fin al modelo neoliberal por su carácter agudizador de las desigualdades, en especial sobre las mujeres indígenas, afro-ecuatorianas y rurales, que conforman la mayoría de

**El carácter del Movimiento está cambiando y también su Agenda Constituyente. Por definición de las mujeres, la Constitución de 1998 es un piso de derechos irrenunciables. No obstante, las nuevas propuestas marcan un desplazamiento de posiciones de cara al Estado, la democracia, la economía y el Cuerpo. No en vano hemos vivido diez años de crisis sociales, políticas, culturales e institucionales. No en vano los canales comunicantes entre etnias, clases, géneros y generaciones se han activado en la sociedad política.**

los grupos en pobreza del país. Así, el Movimiento concibe una economía *solidaria* y de justicia que promueva sustentabilidad, equidad en la distribución de la riqueza, eficiencia, calidad, diversidad de género, anclaje cultural y regional, y satisfacción de las necesidades de los pueblos y comunidades. Una economía de protección a la producción nacional, que frene a los monopolios nacionales o extranjeros, y en la que los bienes públicos y los sectores estratégicos no sean manejados por empresas privadas, especialmente el agua.

Desmontar el neoliberalismo implica bloquear constitucionalmente los lugares y las formas donde las mujeres están siendo explotadas, y reconocerlas como un ser social que requiere la responsabilidad del Estado para su desarrollo. En este punto, se busca rebasar los modelos redistributivos (bonos y subsidios) y fortalecer un sistema de garantía de derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres, concretados en políticas de valoración del trabajo de las campesinas, de garantía a la soberanía alimentaria, de acceso de las mujeres a la tierra y a la vivienda, políticas que prioricen a las jefas de hogar sin maternalizar sus necesidades, que apliquen el principio de “a igual trabajo, igual remuneración”, que cumplan con la no-discriminación y eliminen la flexibilidad laboral.



Foto: BanatKhazal / flickr.com

### GLBTI: redefinir el acto discriminatorio

La comunidad GLBTI integrada por personas gay, lesbianas, bisexuales, transexuales e ínter géneros, ha desplegado una consistente actoría social desde los años 90's. La comunidad señala también a la Constitución de 1998 como un hito importante por su reconocimiento al derecho a la no-discriminación por orientación sexual. Sin embargo, corrida el agua bajo los puentes, la comunidad encuentra que el ejercicio de sus derechos hoy enfrenta graves obstáculos derivados de una primacía de lo socio-cultural sobre lo ético-jurídico, lo que se infiltra en las prácticas institucionales, las que —por encima del Derecho— continúan provocando maltratos, omisiones, torturas, detenciones y hasta asesinatos en contra de personas de su comunidad. Sobre esta base, proponen revisar todo el texto constitucional para eliminar estructuras excluyentes y discriminatorias que obedecen a la primacía de lo socio-cultural y demandan además seis modificaciones concretas:

La primera, realizar un desarrollo normativo —sustantivo y procesal— del principio de la igualdad ante la ley (Art. 23.3 de la Constitución). La segunda, vincular toda la gama de derechos humanos a los factores sexo-genéricos susceptibles de discriminación, en especial en los artículos referidos

al trabajo, la educación, la libertad de expresión y la salud. La tercera, categorizar mejor en el texto constitucional los factores susceptibles de discriminación<sup>3</sup> (diferencias), para facilitar una adecuada

<sup>3</sup> Siguiendo la CEDAW, discriminación es todo acto u omisión que tiene por objeto o resultado restringir, anular o menoscabar el goce o ejercicio de un derecho en razón de un factor susceptible de los enunciados en el Art. 23.3.

interpretación de la igualdad ante la ley. La cuarta, que el texto constitucional defina el acto discriminatorio hoy abstracto, y acoja la noción de la CEDAW<sup>3</sup>, para que la discriminación pueda ser prevenida y sancionada. La quinta, visualizar y proteger a las otras familias sexualmente diversas que existen como parte del repertorio social, económico y cultural de modalidades de familias. Esto implica extender las protecciones y los derechos patrimoniales a la unión de hecho de parejas del mismo sexo reunidas por la convivencia *more uxorio*, es decir, una convivencia fáctica fundada en el ánimo de construir un proyecto de vida común. Finalmente, la comunidad GLBTI demanda establecer una legislación orgánica antidiscriminatoria para operativizar la prevención y sanción.

### Mirando a Montecristi

Nada garantiza que las mujeres asambleístas electas el 30 de septiembre asuman la Agenda arriba

reseñada. Además, la emergencia de campañas de corte conservador, alimenta el temor a que en la Asamblea de Montecristi se instituyan retrocesos normativos. Sin embargo, situadas como están dentro del proceso constituyente, a diferencia de 1998, esta vez las mujeres poseen una Agenda empática con las de otros actores progresivos, con los cuales es posible constituir articulaciones, nuevas relaciones en nuevas subjetividades.

La capacidad de enfrentar democráticamente estas articulaciones es un desafío—no solamente para las Mujeres—sino para el Ecuador. Si sabemos —como afirma Boaventura de Souza— que la diferencia nos inferioriza, pero que el peligro de la igualdad surge cuando nos descaracteriza, el nuevo Estado constitucional ecuatoriano deberá empeñarse en dotarnos de igualdad con profundo respeto a nuestra diversidad. Y esto vale no tan solo para las Mujeres, sino para el conglomerado diverso que son los Pueblos del Ecuador.

# La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador

Nosotros y nosotras, participantes del II Encuentro de Iglesia de los Pobres del Ecuador, luego de haber analizado la situación política, económica y social del país, iluminados por las reflexiones de François Houtart y comprometidos en el trabajo organizativo desde los pobres; reconocemos que estamos viviendo un momento histórico de grandes esperanzas populares. Los pobres del Ecuador hemos sido repetidamente defraudados por gobiernos que no supieron ni quisieron corresponder a nuestras aspiraciones de cambios profundos, de justicia, solidaridad e igualdad. Hoy vemos señales de un tiempo de cambios verdaderos. Ante esta situación, sentimos el deber de pronunciarnos en voz alta ante el país.

En su forma mas profunda y completa, esas aspiraciones de cambio se ven plasmadas en la buena nueva del proyecto de Jesús. Con ella nos orientamos y nos sirve para saber por donde caminar. Gracias a esa idea generosa sabemos que el sistema en el que vivimos promueve la muerte, la desigualdad y la injusticia. El capitalismo no solamente debe ser denunciado por sus abusos y excesos, sino porque su espíritu mismo está basado en el egoísmo, la idolatría de la propiedad y la glorificación del dinero. Su lógica profunda se opone al Reino de Dios. Por eso tratamos de combatirlo todos los días; pero sabemos también que no se puede abolir por decreto ni de un día para otro. Pero si demandamos que las transformaciones actuales sean pasos firmes en esa dirección. “No queremos poner parches nuevos en vestidos viejos” (Lucas 5:36).

Para nosotros la idea de un nuevo socialismo es la alternativa al capitalismo. En su construcción nos empeñamos. Esa alternativa significa una nueva relación de respeto y convivencia armónica con la naturaleza (Pacha Mama), que no sea de dominación y destrucción; significa privilegiar el disfrute de los bienes que

engrandecen las posibilidades y las capacidades humanas por sobre la ganancia y la acumulación del capital; significa una democracia radical no solo en el sistema político, sino en la vida cotidiana, en las relaciones entre varones y mujeres, entre jóvenes y adultos, entre padres e hijos, en el control popular sobre las decisiones económicas; significa el respeto y mutuo enriquecimiento de las diferentes culturas que conviven en pie de igualdad, sin imposiciones coloniales ni complejos de superioridad.

La Asamblea Constituyente nos ofrece una oportunidad de traducir ese horizonte utópico de largo plazo en avances iniciales pero revolucionarios. Para construir una nueva relación con la naturaleza, es necesario asegurar el respeto a las comunidades que resisten la opresión de la minería destructiva, garantizar que la extracción petrolera no viole los límites de parques nacionales, que favorezca económicamente al país mas no a las compañías transnacionales, y que la voluntad de los pueblos ancestrales y comunidades campesinas no sea atropellada. Para subordinar la acumulación al bienestar humano, es necesario garantizar la reapropiación colectiva de los recursos y servicios

*“Todos los que iban creyendo abrigaban el mismo propósito y lo tenían todo en común; vendían sus posesiones y sus bienes y lo repartían entre todos según la necesidad de cada uno”*

(HECHOS 2:44-45)

que son básicos para la vida, como la tierra, el agua, las semillas, la salud y la educación, impidiendo su privatización.

Para avanzar hacia una democracia radical no es suficiente, aunque si necesario, el micro-crédito y “una sociedad de productores y propietarios”, sino que se requiere profundizar procesos de formación, fortalecimiento organizativo, y acción para cambiar la lógica de consumo, intercambio y producción. Para avanzar en la igualdad entre las culturas que conviven en el país, es necesario respetar y ampliar los derechos conquistados por los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, respetar sus formas organizativas, su historia de lucha y su aporte invaluable a la identidad y riqueza del país.

Nada de esto será posible si caminamos solos en el mundo de hoy. El Ecuador tiene que caminar

junto a América Latina en la integración y solidaridad internacional.

No habrá verdadera transformación sin la participación organizada y la movilización consciente del pueblo para defender sus intereses legítimos, para darle forma concreta a sus esperanzas de cambio y para vigilar la acción de sus representantes. Hay que convertir a todo el país en una inmensa asamblea popular constituyente, a cada barrio en una cantera de propuestas populares, a cada comunidad en una base del verdadero poder constituyente. En ese esfuerzo de movilización, de formación, de crecimiento y de autonomía popular, nos comprometemos con toda la fuerza de espíritu que somos capaces de reunir y con todo el acopio de energía que nace de nuestra Fe.

Firman:

**Pablo Ospina Peralta**, Comisión de Vivencia Fe y Política, **Jonás Arboleda**, CEB's Pasaje, **Angel Zhingre**, CEB's Huaquillas, **Soraya Arrobo Rodas**, **Olga Carlosama**, Fundación Pueblo Indio del Ecuador, **Dioselina Peña**, CEB's Sucumbios, **Noemí Torres**, Pastoral Social de Sucumbios, **Elena Largo**, Rancho Alto Quito, **Soraya Arrobo**, **César Pérez**, FPIE Imbabura, **Flavio Llangari**, CEB's Guayaquil, **Alfredo Valencia**, CEB's Riobamba, **Guillermo Valdivieso**, **Mireya Lekerika-beaskoa**, Agentes de Pastoral de Iglesia de los Pobres, **José Rafael Pérez**, Comunidad Tunibamba Cotacachi, **Carmen Guevara**, **Ana Lucía Janeta**, UEA Solidaridad, **Diócesis de Machala**, **Coordinadora de Agentes de Pastoral de la Iglesia de los Pobres**, **Wilman Auz Imbaquingo**, **Luis Loachamín**, Comunidad de Salcoto, **Esther Maita**, Providencia, **Rocio Franco**, Providencia, **Darwin Orozco**, Capuchino, **Marcela Moreno**, Comisión Vivencia Fe y Política, **Néstor Quimbita**, Comisión Vivencia Fe y Política, **Gonzalo Cassa**, Comisión Vivencia Fe y Política, **Hernán Escobar**, Los Nogales, **Paloma De Espínola**, Cooperante FPIE, **Mónica Galindo**, CAPIP, **Nelly Arrobo Rodas**, Fundación Pueblo Indio del Ecuador, **Rita Medina**, SES, **María Isabel Celi**, **Mentor Paredes**, CEB's, **Zoila Tipán**, CAPIP, **Vitoria Pupiales**, FPIE, **Irma Elizalde**, CEB's Arenillas, **Lucía Cevallos**, CEB's Arenillas, **Jaime Rogel**, CEB's Huaquillas, **Cristina Seminario**, CEB's Huaquillas, **Abdón Ramírez**, CEB's Sucumbios, **Daniel Valladolid**, CEB's Sucumbios, **Silvia Andrango**, Pueblo Indio, **Nataly Pucha**, UEA Solidaridad, **María Villanueva**, CEB's Guayaquil, **Carmita Cardenas**, Comunidad Rancho Alto, **Fanny Tandazo**, Comunidad Rancho Alto, **Santiago Leines**, Comunidad Rancho Alto, **Manuel Guamán**, Imbabura, **Aurelio Túqueres**, Imbabura, **José Sangoquiza**, **Mayra Mera**, **Blanca Puma**, **Pedro Orozco**, **David Mármol**, Comisión Vivencia Fe y Política, **Sofía Ortega**, Comisión de Vivencia Fe y Política, **Xavier Guachamín**, Comisión de Vivencia Fe y Política, **Nelly Herrera**, CEDHU

Siguen firmas...

Baños, Ecuador, 7 de octubre de 2007

## **Significado y perspectivas del proceso constituyente**

Augusto Barrera G. • Doctor en Medicina y Sociólogo, actualmente se desempeña como Concejal del Municipio de Quito.

## **Rafael Correa y la política-fusión**

Hugo Barber • Sociólogo argentino nacionalizado ecuatoriano, es experto en consultas de opinión pública, dirige la Consultora Data Análisis.

## **Los tigres de papel y el viejo sistema político**

Santiago Ortiz C. • Sociólogo, docente de FLACSO.

## **Elementos de la transición postneoliberal**

Gustavo Ayala Cruz • Doctor en Teoría Democrática por la Universidad Autónoma de Madrid, es Presidente Nacional del Partido Socialista – Frente Amplio.

## **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**

Santiago Kingman G. • Sociólogo y catedrático universitario, es dirigente del Movimiento Político Alfaro Vive Carajo.

## **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**

Carlos Castro Riera • Doctor en Jurisprudencia, ex Vice Alcalde de Cuenca, ex Decano de Derecho de la Universidad Estatal de Cuenca.

## **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**

Antonio Bermeo N. • Ingeniero Civil, MSc. en Ingeniería Ambiental, es consultor en temas ambientales, mineros y manejo de proyectos de desarrollo.

## **La política económica del gobierno de Rafael Correa**

Hugo Jácome Estrella • Economista, docente de FLACSO, actualmente es Viceministro de Economía y Finanzas.

## **La política social del gobierno de Rafael Correa**

Analía Minteguiaga • Doctora en Ciencia Política (FLACSO-México) e investigadora del Instituto Gino Germani, UBA – Argentina.

## **La reforma democrática del Estado**

Pabel Muñoz L. • Sociólogo y docente universitario. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática de la SEN-PLADES.

## **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**

René Ramírez Gallegos • Sociólogo, actualmente se desempeña como Subsecretario General de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

## **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**

Juan Sebastián Roldán • Subsecretario del Ministerio de Seguridad Interna y Externa del gobierno de Rafael Correa.

## **El socialismo democrático**

René Maugé M. • Ex diputado de la República, vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral.

## **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**

Ramiro Avila Santamaría • Doctor en Jurisprudencia por la PUCE, Master en Derecho por la Columbia University (New York).

Angélica Porras Velasco • Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca (España) y Doctora en Jurisprudencia por la PUCE.

Edwar Vargas Araujo • Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador y Magíster en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar.

## **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**

Luis Verdesoto C. • Politólogo, asesor de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, consultor de PRO-ODM y profesor asociado de FLACSO.

## **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**

Por Fernando Rosero G. • Sociólogo y Educador Popular. Actualmente se desempeña como coordinador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, CAFO-LIS. También es docente universitario.

## **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**

Pablo Ospina P. • Historiador, profesor del Área de Historia de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE).

## **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**

María Arboleda V. • Socióloga, especialista en descentralización y gestión local, además de escritora y ensayista. Ha estado vinculada al movimiento de mujeres del Ecuador.



ISSN: 13902571



9771390257008