

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

Coordinación Editorial de este número
Wilma Suquillo
David Echeverría

Edición
Raúl Borja

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS
Avenida República 500,
Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.fes-ecuador.org



CAFOLIS
Sevilla N24-349
y Guipuzcoa
Teléfono: (593) 2 2 322 6653
Quito - Ecuador
www.cafolis.org

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

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2011

laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja
Jorge León Trujillo
Juan Cuvigustavo Larrea
Norman Wray
Paco Moncayo Gallegos
Agustín Grijalva
Carlos Castro Riera
Luis Verdesoto
Gloria Ardaya
Diego Mancheno
Fernando Rosero
Humberto Cholango
Pedro Quimbiamba
Alberto Acosta
Henry Llanes
Gaitán Villavicencio
Fernando Buendía
Antonio Navarro:
Francisco Muñoz
Claudia Detsch
Iván Carvajal
Rosemarie Terán Najas
Napoleón Saltos

11

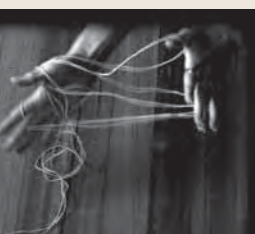
feb/mar 2011

Coyuntura



5

Editorial
Balance político.
Consulta popular
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.
Nudos críticos
y temas polémicos
Sistematización
de Raúl Borja

26

El referendun: una
estrategia para
acumular más poder
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la
revolución ciudadana?
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión
del gobierno de Correa

Gustavo Larrea

43 La propuesta de
consulta pone en riesgo
el estado constitucional
de derechos y justicia

Norman Wray

48 Balance crítico del plan
de gobierno de Rafael
Correa

Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una
violación infraganti
de la Constitución

Agustín Grijalva



59 Consulta,
reforma penal
y desmantelamiento
del estado
constitucional

Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos
ecuatorianos luego
del 30-S

Luis Verdesoto
y Gloria Ardaya

Política pública

77 La economía política y
la política económica
del gobierno:
¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto
social en tiempos de
Rafael Correa

Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:
dos visiones
contradictorias

Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:
proyecto polémico que
se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley
de hidrocarburos y la
renegociación de los
contratos petroleros

Alberto Acosta

104 La reforma petrolera
del gobierno de
Rafael Correa

Henry Llanes

109 Las invasiones de
tierras en Guayaquil:
historia y coyuntura
política

Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos
autónomos
descentralizados

Fernando Buendía



Internacional

123 Antonio Navarro:
La necesidad
de crear una
internacional
latinoamericana

Francisco Muñoz

127 La Conferencia de
Cancún: una mirada
con optimismo
relativo

Claudia Detsch



133 Echeverría: la
continuidad
del discurso crítico

Iván Carvajal

137 El ethos barroco
como forma de
"vivir lo invivable"

Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la
revolución

Napoleón Saltos

Debate

Escenarios políticos ecuatorianos luego del 30-S

Este análisis prospectivo presenta de modo esquemático varios escenarios políticos. Toma como base la coyuntura que se abrió luego de los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010. Para cada tema se exhiben tres escenarios: (A) De “continuidad” de las variables que marcan al momento y de las líneas principales de conflicto sin modificación de las voluntades políticas y de la correlación de fuerzas; (B) De “centrización” de las actitudes políticas y baja del grado del conflicto, que aproxima más hacia la voluntad explícita de la oposición; (C) De “radicalización” de las actitudes políticas y de incremento de la *conflictualidad*, que se aproxima más a la explícita voluntad gubernamental.

Estos escenarios no corresponden a situaciones que se espera que se produzcan en la realidad, tampoco ocurrirán al unísono, ni se producirán en “estado puro” tal como se los muestra. Las variables que marcan a cada escenario no transcurren independientemente las unas de las otras, sino que son interdependientes. La separación de cada uno de los escenarios tiene una finalidad analítica y no pretende obviar que, en la realidad, son tendencias que operan paralelamente.

El lector deberá formular su propia percepción de cómo se está configurando la escena política. Ningún escenario ocurrirá tal y como se lo presenta académicamente. Y la ocurrencia real de escenarios será influenciada por acontecimientos imprevistos, ocasionales y, en todo caso, fuera de las líneas orgánicas de cada sistema de conflictos. Los temas analizados para la conformación de cada uno de los tres escenarios son: económico, político, acontecimientos, Parlamento, Ejecutivo, conflictividad social, contextos y salidas.

Como contexto general, hay que señalar que luego de una persistente crisis general de mediana duración y que ocupa la escena en la última década y media, se congregó un conjunto significativo de condiciones –objetivas y subjetivas– sociales, políticas, económicas e internacionales, que se depositaron en el liderazgo político del actual Presidente, quien personaliza al proyecto PAIS (Patria Altiva i Soberana). Esta fórmula logró una enorme aceptación electoral, que ha sido ratificada en varias elecciones realizadas desde 2006.

En los 32 años de vigencia de la democracia en Ecuador, no se habían presentado las oportunidades económicas actuales derivadas de los altos precios internacionales del petróleo, lo que ha permitido una significativa inversión pública dirigida hacia infraestructura caminera, portuaria y eléctrica, y hacia una gama de subsidios. Inversión pública que puede ser considerada de infraestructura económica, y que no fue complementada con promoción económica, entendida como estímulos a la inversión, fortalecimiento empresarial y fomento de nuevas actividades productivas. Durante el periodo 2006-2010 el crecimiento del PIB fue bajo, hecho de especial significación en comparación con el momento económico y de inserción internacional de los dos países vecinos. Los escenarios que planteamos bajo el supuesto de precios estables del petróleo son:

Escenario económico **A**

La necesidad de sostener la demanda generada por el gasto público presiona por mayores volúmenes de excedente, lo que genera una demanda por un incremento vía impuestos y endeudamiento interno y externo. Existe una nueva y circunstancial abundancia de financiamiento internacional que apoya a incrementar el endeudamiento. La llegada de capital externo para la extracción de los recursos naturales (especialmente de China) se produce al margen de ideologías. Simultáneamente, se sostienen las transferencias a los niveles subnacionales y la estrategia clientelar por la vía de los subsidios. Se mantiene el gasto militar. Prosigue el crecimiento del empleo público. El ritmo de inversión pública sigue al sostenimiento del modelo político.

Escenario económico **B**

Restricción moderada y retracción selectiva de la inversión pública, acompañada de un endeudamiento moderado y de un sostenimiento de la tasa de incremento del empleo público y de las transferencias a nivel subnacional. Se aplican algunos de los estímulos del Código de la Producción como condición para la inversión nacional e internacional. Se amortigua el nexo clientelar con los más pobres, mejora de la calidad del gasto, se busca acuerdos puntuales con empresarios para la reactivación productiva. Baja la sobre-conflictualidad social para crear ambientes de confianza. Se utilizan instrumentos de política pública de fomento productivo y se prioriza los temas económicos.

Escenario económico **C**

Mantenimiento de la inversión pública del gobierno nacional a niveles iguales o superiores, sostenidos en el aumento del precio del petróleo, las severas capturas impositivas progresivas y regresivas, la racionalización de los subsidios caros (gasolina y gas), el sostenimiento artificial del crecimiento, la restricción severa de las transferencias subnacionales y retracción de la inversión social. Las restricciones económicas estarían acompañadas de endurecimiento político y operaciones de relegitimación, que incluyen apelaciones a la democracia directa a partir del escaso crecimiento de la economía y la creación de empleo, la baja calidad y el escaso impacto del gasto público.

Para la legitimación del régimen en su origen fue importante la destrucción del sistema partidario, que ya se encontraba en una fase terminal a su arribo, la que contribuyó a la consolidación de un liderazgo personalizado y a la construcción de un instrumento político con características hegemónicas, que confunde los espacios partidarios y estatales. Sin embargo de ese proceso de acumulación política, los acontecimientos del 30-S modificaron esta tendencia. Los escenarios que se plantean son:

Escenario político electoral **A**

Sostenimiento de la polarización por la utilidad política y por la imposibilidad de modificar la forma de hacer política. El régimen muestra que no "conoce" ni "puede" hacer política de otra forma. Busca la "victimización presidencial" en base a la profundización de los mismos ejes de polarización: "partidocracia", corrupción, neoliberalismo. Las revocatorias del mandato no ocasionan mayores daños en la distribución del poder local, y se avanza en el reemplazo de las élites tradicionales con las de PAIS. Se busca nuevas comparencias electorales en una estrategia de sostenimiento de la credibilidad presidencial y de cara a la reelección y la consolidación partidaria. Se mantiene la estrategia de comunicación y su resultado, con una franja de fluctuación (20%) en la aceptación de la mitad del electorado.

Escenario político electoral **B**

Se produce una desacumulación progresiva de los avances gubernamentales por pérdidas locales, falta de "premios", creación de círculos partidarios impermeables y emergencia de liderazgos "por fuera". La eficacia política de la polarización bajo dirección gubernamental disminuye. El robustecimiento del clientelismo local y el reforzamiento de la apuesta al caudillismo presidencial genera un margen mayor de excluidos que de incluidos. La revocatorias locales permiten una acumulación progresiva aunque dispersa de la oposición.

Escenario político electoral **C**

En un contexto de "derrumbe electoral", la generalización de la corrupción, la ineficiencia extrema de la gestión pública y la exacerbación de la polarización, producen un quiebre en la credibilidad presidencial. El régimen busca provocar acontecimientos concentradores de aceptación, comparencias electorales en que se experimente nuevas formas de concentración de poder con "aval" ciudadano, que permitan formas de irrespeto / flexibilización institucional. El peso de la convocatoria electoral presidencial suple los defectos de la organización partidaria.



Escenario político orgánico

A

Luego de la Convención de PAIS, se ha configurado una correlación de fuerzas entre diversos grupos de poder interno. El robustecimiento de esos grupos debilita la concreción de un proyecto ideológico. El control de parcelas del aparato público basado en el acceso a la capacidad de distribución presidencial consolida, por un lado, un equilibrio basado en la rotación burocrática; y, por otro lado, una gestión partidaria menos orgánica y más grupal. La dinámica de grupos internos sustituye a la estructuración orgánica. Se sigue en la ruta de la consolidación de la correlación consagrada en la Convención de PAIS y se sostiene el libreto del mismo, como asociación / sociedad de movimientos. Paralelamente los "poderes fácticos" presentes en la administración pública se mueven en escenarios económicos (y de decisión cupular) paralelos y al margen de la estructura orgánica de PAIS.

Escenario político orgánico

B

La oposición dispersa, se ve forzada a aglomerar sus estrategias para afrontar la relegitimación y expansión de los ámbitos de poder gubernamental. El eje de reconfiguración de la oposición reposa sobre los sectores medios y la defensa de derechos y libertades. No puede dar pasos orgánicos pero avanza en la opinión pública bajo su influencia. La institucionalidad política – particularmente la Asamblea Nacional– se convierte en su escenario de concentración de atención. Se presentan acontecimientos –ocasionales o voluntarios– de origen gubernamental que actúan en la creación de espacios no orgánicos de convergencia.

Escenario político orgánico

C

El enfrentamiento con la oposición y las condiciones generales llevan a un endurecimiento de las intervenciones partidarias de PAIS en la sociedad, mediante la reproducción de sus organismos de base y de control territorial (CDR's, ERA's)¹, y la manipulación indiscriminada de las instituciones políticas. Este endurecimiento lleva a intervenciones en el límite o transgrediendo a la legalidad, e instituciones en nombre de la "legitimidad" del proyecto político y de los resultados electorales.

Escenario político discursivo

A

Se prolonga sin modificaciones el discurso nacionalista, la gama proyectada de amigos y adversarios, y su estrategia de polarización y maniqueísmo, continúa el ritmo de utilización de los medios para la propaganda política oficial, sin hacerse necesaria ninguna modificación a una estrategia exitosa para mantener al Presidente en el centro de la opinión pública.

Escenario político discursivo

B

Se atenúa el discurso de reconfiguración del Estado modificándolo ligeramente hacia un discurso de modernización y cambio, mientras que se abre una nueva área en torno a un discurso a favor de la producción, en que se invita a una interlocución con los empresarios beneficiarios de la gestión de gobierno.

Escenario político discursivo

C

Se desata un discurso ultranacionalista y "revolucionario" tratando de regenerar utopías del proyecto inicial, congelar a la oposición mediante el temor a la radicalidad. Se cierra la estrategia en torno a una política de "discurso único". La intolerancia discursiva se acompaña de intolerancia política práctica.

¹ CDR's: Comités de Defensa de la Revolución. ERA's: Escuelas de la Revolución Agraria.

Acontecimientos

La creciente "judicialización de la política" y de los adversarios tiende a crear escarmientos en la oposición. La dinámica gobierno / oposición se torna rígida y los hechos provocados por esas voluntades políticas enfrentadas giran en torno a identificar oposición con retorno a la partidocracia y a la corrupción. Desde el otro lado se identifica al gobierno con la corrupción y la violencia. El gobierno hegemoniza el escenario y crea más acontecimientos, mientras que la oposición sigue debilitada y dependiente de la crisis partidaria.

Acontecimientos

A

La dispersión ideológica y territorial de la oposición se mantiene pese a la aparición espontánea de acciones de origen local –revocatorias del mandato de autoridades locales– que tienen eficacia limitada. Podría proyectarse una reorganización elemental y la reconfiguración de la escena nacional por agregación de escenarios regionales. La prolongación de la estrategia gubernamental de invisibilizar a la oposición real y de crear una oposición ficticia podría llegar a su término, por el lado de los territorios antes que por los partidos. Se mantiene un discurso personalizado que corresponde a la falta de proyecto político, que no supera la "captura" de todas las posiciones que se producen en el país. La asfixia de la oposición se mantiene en base a la multiplicación de iniciativas gubernamentales en muchos frentes.

Acontecimientos

B

La conformación de un frente político de oposición que logre una plataforma común en consonancia con la evolución de la coyuntura económica y social, y dé inicio a la superación de la crisis política. Pueden surgir liderazgos nuevos de la oposición y una agenda de convergencia entre posiciones de centro-izquierda y afines a posiciones democráticas, mediante una estrategia de búsqueda y construcción. La oposición disputa el tema del cambio al gobierno. La emergencia espontánea o dirigida de una nueva red de líderes permitiría la concentración de acontecimientos en la escena pública y la búsqueda de la eficiencia orgánica, ideológica y electoral. El gobierno crea situaciones electorales que permiten la agregación de sentimientos anti-gubernamentales. Podría producirse un cambio de orientación estratégica de la oposición que logra interlocutar con la demanda popular y de aceptación nacional por los sectores restantes. Podría derivar en una coalición social y política que desafía al "bloque" caudillista.

Acontecimientos

C

El surgimiento paralelo de movimientos y partidos orgánicos de la oposición no supera la fragmentación y no logra "el" punto de convergencia nacional. Se profundiza la lógica de la personalización y de utilización de "todos" los espacios soportada en una contundente apelación al pueblo vía algún mecanismo de democracia directa. Se rompen varios mecanismos democráticos básicos y se conforma una superestructura político-partidaria que ocupa todos los espacios de la sociedad. En la oposición, la competencia entre los liderazgos emergentes y los "viejos" no tiene resolución y se prolonga la ineficacia en su gestión política. Los liderazgos "puente" de la vieja clase política no facilitan ni consolidan a los nuevos. La estrategia gubernamental se afianza en la ausencia de eficacia de la oposición. Genera reacciones conservadoras de la oposición por mera reacción frente a la manipulación estatal y dirigida hacia grupos de consistencia política e ideológica.



La Asamblea Nacional, que ha perdido su rol político, prosigue en la implantación de un nuevo régimen jurídico. La obsecuencia del Parlamento con el Ejecutivo ha diluido su función de escenario plural para la consecución de acuerdos. Su ubicación institucional depende de la estrategia presidencial para cada período y regularmente tiende un cerco a la oposición, que no puede cumplir su rol democrático. En la situación de polarización, la mayoría legislativa –de cualquier signo– puede convertirse en permanentemente inestable. El rol legislativo puede circunscribirse sólo a las iniciativas “sustantivas” de la Función Ejecutiva. La estabilidad institucional depende de factores externos como la amenaza de la “muerte cruzada”.

Parlamento Escenario

A

En caso de conservarse la coalición dominante (oficialismo) en la Asamblea Nacional, esta culmina la transición prevista en la Constitución mediante la aprobación de leyes originadas en el Ejecutivo, dentro de la misma estrategia de imposición de votos o procedimientos y de evasión de temas políticos sustantivos. Se realizan consultas esporádicas a las minorías, se llegan a algunos acuerdos puntuales sobre temas intrascendentes y se plasman acuerdos específicos sobre temas trascendentes ante situaciones límite en la opinión pública. La ponderación de estas actitudes depende de la evolución de la opinión pública en temas parlamentarios.

Parlamento Escenario

B

En caso de constituirse una mayoría relativamente estable de oposición, el Ejecutivo oscilará entre gobernar mediante decretos y la conformación de una agenda política extraparlamentaria. La oposición buscará la instauración de una legislación “liviana” “de consenso” y, de esa forma, facilitar la reconfiguración de la función fiscalizadora, eje del condicionamiento al Ejecutivo. La coyuntura nacional tenderá a parlamentarizarse, con las consecuencias políticas que tiene por la credibilidad institucional del Parlamento. El refugio parlamentario de la oposición configurará el escenario electoral para la elección presidencial. El Ejecutivo puede amenazar con movilizaciones sociales contra la Asamblea Nacional.

Parlamento Escenario

C

En el caso de que el grupo afín al régimen sea una minoría estable sin posibilidades de que pueda restablecerse una coalición, el Ejecutivo apelará a la “muerte cruzada” como forma de restituir la gobernabilidad. Mediante la comparecencia electoral de la ciudadanía, se buscará restablecer una mayoría parlamentaria. Previamente, puede readecuarse a la opinión pública y al escenario electoral mediante cualquier forma de “democracia directa” (referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato). En el lapso en el que el Ejecutivo disponga de facultades legislativas extraordinarias, se ejercerían a plenitud, siendo la agenda de la nueva legislatura solamente el examen y ratificación de lo actuado por el Ejecutivo.

El enorme crecimiento estatal (Ejecutivo) ha hipertrofiado a las restantes funciones, más que todo a la sociedad y a la economía. El Estado ha generado una red de dependencias de los diversos tipos de transferencias financieras y simbólicas. Asociado al crecimiento de la materialidad estatal, se ha generado una “redistribución desde arriba”, apelativo que responde a la amplia red de clientelismo público que ha albergado el sistema político ecuatoriano. La primacía de la Función Ejecutiva sobre las otras funciones no se corresponde con el incremento de una sana regulación, con el estímulo para la autorregulación de la sociedad, ni con el desarrollo de la “responsabilidad sistémica”. Un escenario de disputa de muchos frentes, pero especialmente del Ejecutivo, será la utilización / aplicación de la Constitución, cuyos “candados” incomodan a la gestión gubernamental como a la gestión social de la democracia. Comienza a evidenciarse las deficiencias del diseño institucional, que no respaldan a la exacerbación y detalle de los derechos. El Estado de Derecho se fisura por la mala correlación y los déficits de coherencia entre derechos –que no han sido históricamente “medidos” – y la probidad del diseño de las instituciones de garantía –tema menospreciado en la Constituyente de Montecristi–. En este contexto adquiere extraordinaria importancia la relación con la Fuerza Pública. Por otro lado, se refuerza la instrumentación de la comunicación pública como soporte de la coalición social, de morigeración del control social y establecimiento de responsabilidades, y prolongación de la crisis político / partidaria por la dificultad para generar corrientes de opinión nacional. El sistema judicial reingresa al centro de la coyuntura política, siendo sus grandes temas –el litigio y la representación judicial– escenario de disputa de poder.

Ejecutivo Escenario

A

Crece la intervención estatal por la vía de la inversión en infraestructura para el control político, y se abre la necesidad de mejorar la calidad del gasto público caracterizada por el dispendio y el desperdicio, lo que regenera / reproduce ampliamente a la corrupción. En la tensión entre el marco jurídico constitucional y las necesidades de gestión, se opta por la transgresión disimulada de la Constitución a través de la

legislación o de actos administrativos. Las Fuerzas Armadas se mantendrían en una posición de “tutelaje pasivo” cuyas áreas de intervención y beneficio crecen en concordancia con la resolución judicial de las “cuentas” con la Policía por la asonada del 30-S. En relación con los medios de comunicación, puede prolongarse una situación de “convivencia conflictiva” en que la comunicación pública sea asediada por regulaciones, mientras no alcanzan resolución los proyectos de legislación en curso. Se prosigue con una “subordinación cauta e invisible” de la Función Judicial a la Ejecutiva.



B

Se modera el crecimiento del aparato público, se complementa la inversión pública con algún nivel de reserva, se baja el déficit y se racionaliza / abre las fuentes de endeudamiento externo. Al crecimiento moderado del aparato corresponden regulaciones ajustadas a procedimientos acordados, que se intercambian con mayor inversión y con incremento de la confianza. La oposición busca la reforma constitucional mediante los mecanismos previstos. De cara a las Fuerzas Armadas, la oposición busca una forma más circunstancial de tutelaje del sistema político, y en especial busca una reubicación institucional conforme a la tradición institucional. Este "rol político latente" de las Fuerzas Armadas, se expresa en una observación sistemática de la escena, que incluye resoluciones a los desajustes institucionales históricos con la Policía y el "poder civil". En relación con los medios de comunicación, una nueva correlación parlamentaria favorable a la oposición llevaría a la neutralización de las iniciativas del Ejecutivo. Se profundiza la tensión por la independencia interfuncional con el sistema judicial.

C

Se exagera el crecimiento del aparato y de la inversión pública, de la normatividad y de la capacidad coercitiva del Estado sobre la sociedad. Al protagonismo económico se suma el incremento de los mecanismos de control político, por la vía de los medios de comunicación y el control de las restantes funciones del Estado. Se requerirían adecuaciones constitucionales, sea apelando directamente a la comparecencia electoral, o mediante arbitrios institucionales en las diversas instancias de control, los que llegan al límite de la ruptura constitucional. Desde el régimen se admitiría la "conveniencia" de un "tutelaje activo" de las Fuerzas Armadas sobre el escenario político, lo que supondría además de la profundización de los actuales nexos de financiamiento, algunas modalidades de descomposición institucional en sus patrones históricos, la creación de otras opciones "institucionales" y la supremacía conflictiva con la Policía Nacional. En relación con los medios de comunicación, la consecuencia sería profundizar el control. El control de la Función Judicial se concretaría como una "judicialización de la política", en que el principal instrumento de gestión política son las Cortes de Justicia y la presión que ejercería, especialmente, la acusación fiscal.



El estilo gubernamental –la polarización, la adicción al gasto fiscal, la dependencia de la popularidad, la personalización de las decisiones– tiene un "peso" decisivo en la configuración de "salidas políticas".



Ámbito de conflictividad social

El manejo de conflictos presenta, para todos los actores y en todos los escenarios, la deficiencia mayor y el acicate más importante para la irresolución de las agendas en cada coyuntura. La ansiedad por resultados de transformación social y económica atenta contra la eficiencia en conseguirlos, y desata cadenas de conflictos, que se auto-reproducen y amplían. Sin embargo, los conflictos simultáneos en todos los frentes no derivan en debilidad para el gobierno, que ha mantenido iniciativas. Ha sido posible por la ausencia de un adversario con capacidad de respuesta y de ejercicio político de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Escenario de
conflictividad
social

A

La evolución de la conflictividad lleva a su atención priorizada en función de la coyuntura y de la correlación de fuerzas. Una tendencia de administración de los conflictos puede consistir en "descentralizarlos", redirigirlos hacia el desarrollo local y lograr su procesamiento en los gobiernos subnacionales. Se mantienen las alianzas sociales del régimen reducido a los beneficiarios de los bonos y subsidios, las juntas parroquiales rurales, los nuevos asegurados, los afrodescendientes y montubios, los pobladores urbanos, los campesinos pequeños, los empresarios ejecutores de obra pública. En un escenario de continuidad, la capacidad de movilización se relaciona con logros y prebendas específicas, particulares, personales y territoriales.

Escenario de
conflictividad
social

B

La correlación social de fuerzas impulsa al régimen a negociar algunos conflictos con actores de mayor o menor representatividad, mostrando tímidas tendencias de concertación. El propósito sería "detener" la orientación de la conflictividad y revertir la correlación de fuerzas. Dentro del panorama de alianzas sociales previsto en el escenario anterior, se incluiría además a los nuevos inversores amparados en el Código de la Producción. La capacidad de movilización se incrementaría en el otro lado del espectro social y se relaciona con las demandas de algunos sectores medios, empresarios, indígenas, regionales, etc.

Escenario de
conflictividad
social

C

La radicalización del régimen en relación con los conflictos se expresaría en incentivos deliberados y orientados a crear un escenario de sobre-conflictividad, cuya administración quedaría en manos del Ejecutivo, especialmente del Presidente de la República, quien operaría el ritmo de su desarrollo (v.g. las invasiones de tierras), incluso al límite o con el riesgo del desborde de la anomia generalizada (v.g. violencia social espontánea o violencia criminal organizada). Se presentaría como deseable una aglomeración de frentes con sectores sociales como los indígenas, sindicatos, maestros, universidades, gobiernos locales, empresarios, medios de comunicación, Iglesia(s), la Policía, las Fuerzas Armadas, entre otros. Las alianzas sociales registran pocas variaciones, siendo la más importante la relacionada con los beneficiarios de la obra y de la inversión pública, y los empresarios emergentes relacionados con la prestación de los servicios al Estado. La capacidad de movilización se relacionaría con la creación de estructuras de movilización ofensiva y defensiva, constante y consecuente, seguramente relacionada con organizaciones territoriales de base.

“
La crisis política del 30-S reveló problemas en la estrategia de arrastre del proyecto político de Alianza PAIS.

”

Contexto internacional

la seguridad marca a la agenda política futura del Ecuador. En este marco, la disyuntiva política que se plantea para lograr legitimidad / aceptación popular es la seguridad versus las instituciones (democracia). La violencia espontánea está relacionada con la incertidumbre social. A sus manifestaciones espontáneas se añade la violencia organizada, especialmente aquella vinculada con el narcotráfico, que puede o no haber penetrado en el sistema político y tener influencia en las decisiones de varios niveles. Los escenarios relacionados con la seguridad externa también se complejizan. El apaciguamiento de los frentes limítrofes, especialmente la baja de intensidad del conflicto con Colombia, puede reactivarse dependiendo de la política adoptada por el ALBA.

Un cambio importante de contexto para los siguientes años podría constituir la baja de intensidad en la influencia de los Estados Unidos en la política exterior e interior de los países de América del Sur, lo que contrasta con la influencia ganada en América Central y la creciente importancia de Brasil en el subcontinente. El Ecuador es beneficiario de la tendencia liderada por los Estados Unidos ya que no le provoca con la intensidad de sus socios de ALBA, lo que lleva a un comportamiento expectante de la potencia que no busca abrir frentes innecesarios, pese a que antes fue bastante más permeable con los temas de derechos humanos y civiles. Estados Unidos evita el conflicto con Ecuador –bajo la apariencia de entregar toda la responsabilidad del país a los ecuatorianos– pero sutilmente golpea con la incertidumbre por la renovación del ATPDEA, cuyo término tendría efectos en la balanza comercial, en la inversión y el empleo.

También el Ecuador es un socio menor y desfavorecido de la relación con Brasil, país al que no pondera adecuadamente en el concierto internacional, tanto a nivel político como económico. Brasil, a su vez, ejerce una mirada discreta sobre Ecuador, dependiente de sus intereses en seguridad, tema central de su intervención en UNASUR, y observa la evolución de sus inversiones, del tema “conflicto colombiano” y del tratamiento al narcotráfico, mientras muestra lentitud para abrir otros frentes de relacionamiento.

La UNASUR y el ALBA son temas de aparente y equilibrada relevancia para la política exterior ecuatoriana. UNASUR podrá adquirir relevancia institucional dependiendo de las iniciativas que adopte su “progenitor” (Brasil), que debe mostrar interés y decisiones en todos los temas adicionales a la seguridad, además de que efectivamente adquiera peso económico superior a un MERCOSUR ampliado. ALBA es un acuerdo político de protección mutua de los países del bloque “Socialismo del Siglo XXI” cuya vigencia depende de la participación de sus miembros en UNASUR. Este acuerdo no tiene mayores perspectivas por el techo que presenta el número de países afines ideológicamente y dispuesto a entrar al escenario internacional en asocio a temas sensibles como los intereses de IRAN en la región.

Escenarios de posibles salidas

todo análisis de coyuntura desde una óptica prospectiva debe incluir escenarios posibles de “salidas” de esa situación hacia una nueva situación / correlación, que se “empuja” desde una voluntad política. Esa no es la función de este análisis prospectivo, así como tampoco es predecir la ocurrencia de acontecimientos. Los escenarios son ejercicios en los que


se organizan y concretan líneas de tendencia orgánicas y eventualmente ocasionales, que puedan preverse en cada coyuntura.

La crisis política del 30-S reveló problemas en la estrategia de arrastre del proyecto político de Alianza PAIS. Esos problemas son complejos y erosionaron el esquema de gobernabilidad. Mostraron tendencias subterráneas de la política y de la sociedad. La legitimidad de origen fue ampliamente afectada. La crisis fue coyunturalmente conjurada por el Presidente Correa, pero los problemas persisten y tienen que ver con la direccionalidad del proceso y la construcción de hegemonías en varios campos. El mayor peligro es que traten de resolverse como dominio del Estado contra la sociedad. Todas las situaciones intermedias se vislumbran muy difusamente –como trató de transmitir este análisis– siendo su mayor pretensión mostrar los caminos y recovecos políticos por los que ha ingresado un proyecto de cambio que no ha alcanzado a encontrarse en una fórmula nacional por fuera del “Socialismo del Siglo XXI”, ni más allá de un nacionalismo elemental empastelado de excedente petrolero. Esta disyuntiva crítica torna más gris al horizonte de mediano y largo plazo.

El estilo gubernamental –la polarización, la adicción al gasto fiscal, la dependencia de la popularidad, la personalización de las decisiones– tiene un “peso” decisivo en la configuración de “salidas políticas”. Pero, fundamentalmente, ese estilo se basa en la “succión” de todas las energías políticas de los liderazgos afines, por lo que no hay liderazgos de reemplazo y la condición implícita de las alianzas es la disposición para donar, a la figura principal, toda la energía política de que dispongan. La construcción de vínculos al interior del régimen, del régimen con sus adversarios, y básicamente del régimen con la ciudadanía está basada en el miedo al liderazgo fuerte, que marca un adentro y un afuera de amigos y enemigos; y establece la línea divisoria entre lo que sería el futuro y lo que significaría el retorno al

pasado. En medio de la abundancia de recursos para el gasto, la política pública se basa en una sucesión de errores que son cubiertos por las expectativas de aciertos dentro de muchas alternativas que se abren por las iniciativas incesantes del régimen en muchas áreas.

El régimen está “casado” con el estilo de su liderazgo. No son concebibles otras alternativas o una pluralidad de formas de hacer política. Tampoco se admite que el líder revierta el estilo que, hasta ahora, le ha proporcionado victorias electorales. En medio de esta oscilación, las variadas vertientes de centro izquierda e izquierda viven la incertidumbre de un régimen que inicialmente se planteó como el Robin Hood del Siglo XXI, que devuelve al pueblo los bienes arrebatados por el neoliberalismo y que lo reivindica –con referencias bíblicas– de las iniquidades de los profanos / y de las inequidades de los capitalistas. Régimen que se ha convertido en un Hood Robin² que, por el contrario, arrebató partes del salario y del bienestar de los trabajadores, para centralizarlo en el Estado y por su intermedio trasladarlo a sus nuevos aliados y soportes sociales. La inundación de la escena pública por un discurso vacío, el abuso de la pasión por sobre los contenidos y la dirección política, el uso y abuso del poder como principio y fin de la gestión, ha diluido las bases sociales del régimen y las ha sumergido en un consenso pasivo.

Por último, el sistema político se ha convertido en un aglomerado de nuevas elites sociales, clase política en el gobierno y funcionariado público sin oficio político. En suma, de tanto haber llenado la pupila del público con un estilo político, es perceptible que por la tranquera entró el tradicionalismo político cuyas prácticas han consumido al recambio generacional y han producido una adaptación pasiva a las prácticas clientelares. 

² La figura fue acuñada por UNICEF hace más de dos décadas para plantear la necesidad de un desarrollo con rostro humano.