

7

Marzo/Abril

2008

la Tendencia
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

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

Coordinadora editorial

Raúl Borja, María Arboleda

Diseño y diagramación

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías

Archivo ILDIS
Activa

Auspicio

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

Edición y distribución

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

Impresión

Gráficas Araujo
09 6012237

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

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo / Abril de 2008

Editorial

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

Tema Central: Propuestas constitucionales

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

Procesos constitucionales de la región

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

Coyuntura

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

Debate ideológico

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

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA Y BUEN VIVIR

Betty Tola

Los treinta años de neoliberalismo nos dejaron empobrecimiento, deterioro ambiental, mayor desigualdad social y fragilidad de la institucionalidad pública; además, nos heredaron varios paradigmas que los debemos superar, entre ellos (a) que el mercado es el mejor asignador de recursos y que, por tanto, el libre comercio es la panacea para el desarrollo; (b) que el Estado es ineficiente, corrupto, ineficaz, de tal modo que es necesario reducir al máximo su presencia en la sociedad; (c) que la democracia no es más que el ejercicio del sufragio y la gobernabilidad.

En este artículo me referiré sucintamente a los dos primeros paradigmas neoliberales y abordaré más ampliamente el tercero, proponiendo un camino *postneoliberal* para la democracia sobre la base de la participación social.

El dios mercado

Para el capitalismo en su fase neoliberal, el libre mercado es el mejor mecanismo para generar riqueza para cada vez más cantidad de gente. Este planteamiento no corresponde a la realidad pues el libre comercio, abierto y sin aparentes restricciones, está distorsionado por los subsidios y otros mecanismos que usan los países industriales

para proteger sus exportaciones, generando competencia desleal. Este mercantilismo está sirviendo únicamente a los intereses de acumulación de unos cientos de transnacionales que se encargan de trasladar la riqueza del mundo hacia el “norte” en una piramidación sin precedentes. El incremento de la pobreza en el planeta y la imposibilidad de reducir el hambre por la vía del mercado son evidencias inobjetable de que el comercio desbocado no redistribuye bienes y servicios, sino que los concentra.

Bajo este paradigma, las élites de nuestro país, impusieron durante treinta años un régimen de desarrollo enfocado hacia la extroversión económica, basada en exportaciones primarias; exacerbaron la explotación de los recursos naturales, principalmente el petróleo, los bosques, los manglares; aumentaron la explotación del trabajo con mecanismos como la tercerización del empleo; estimularon la especulación financiera al flexibilizar los controles públicos, y afectaron a la producción nacional con el aperturismo comercial.

Este mercado endiosado debía generar riqueza que gotee poco a poco desde las cúspides hacia los sectores populares. Sin embargo, el goteo nunca llegó y el débil crecimiento del país se concentró en pocas manos



aumentando notablemente la brecha entre ricos y pobres. Las mujeres, las comunidades rurales y los pueblos indígenas estuvieron entre las principales víctimas. Pese a las evidencias de los impactos negativos del modelo, la derecha política y su intelectualidad orgánica, escasa pero muy presente en los medios de comunicación masiva, siguió defendiendo el mercantilismo como modelo para vivir supuestamente en una sociedad “libre”, dinámica, competitiva y de creciente consumo.

Hasta ahora, pese a sus consecutivas y apabullantes derrotas electorales, en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, los representantes del dios mercado defienden sus tesis liberales, aunque niegan que se haya aplicado el neoliberalismo en el Ecuador y se quejan angustiados por lo que consideran un cambio inminente a favor de la justicia social que supuestamente afectaría el derecho a la libre acumulación individual de riqueza.

El demonio Estado

El segundo paradigma que nos heredó el neoliberalismo criollo sostiene que el Estado provoca distorsiones al mercado, perjudicando sus capacidades de generación de riqueza, por tanto había que reducirlo a su mínima expresión. Para ello había que privatizar todo lo que genere ganancias (aeropuertos, telefónicas, eléctricas, carreteras, etc.), y devolver a la sociedad vía la autogestión, todo lo que sean responsabilidades sociales (educación, salud).

Una de las justificaciones para tomar esta decisión fue que el Estado es y será siempre corrupto, y que por tanto las empresas y servicios públicos están signados por continuos actos de corrupción que torna a esas empresas ineficientes e ineficaces. Por esa razón consideraron necesario vender o dar en concesión a los honestos empresarios y empresas todo lo que permitan las leyes, hechas para ese mismo propósito.

Resulta paradójico o, sin eufemismos, cínico, este tipo de justificación en un periodo en el cual el país vivió el mayor atraco producido por una parte importante del empresariado privado dueño de los bancos y de cientos de empresas vinculadas, incluyendo algunos medios de comunicación masiva. El desfalco provocado por la crisis bancaria significó la pérdida de más de 10 mil millones de dólares, la mitad del PIB del año 1999; además, profundizó la pobreza y dejó fuera del acceso al crédito a miles de personas que no pudieron pagar sus deudas en ese crítico contexto. Lo peor de todo fue que los responsables del delito siguen libres haciendo negocios e incluso, en algunos casos, a cargo de medios de comunicación.

Si un sector corrupto del empresariado declara corrupto al Estado, es obvio que detrás están los intereses de apropiarse de los bienes públicos y de todo lo que deje ganancias. Es obvio también, aunque pretendan ocultarlo, que uno de los promotores mayores de la corrupción, que ciertamente existe en diversos ámbitos del sector público, son los capitales privados que tientan a los funcionarios públicos en su búsqueda persistente de hacer negocios y establecer jugosos contratos con el Estado.

Así como hasta ahora la derecha defiende las bondades del mercado, en la Asamblea Nacional Constituyente, desde su pequeña minoría ataca al Estado y acusa de estatizante a todo lo que suene a retomar la intervención pública en la regulación del régimen económico, del sistema financiero, de las relaciones entre el mercado, el ambiente y la sociedad.

Democracia y Gobernabilidad

El tercer gran paradigma que las élites promueven es el de la democracia delegativa, restringida al voto ciudadano, y la complementaria gobernabilidad, entendida como la capacidad de dar sostenibilidad a los gobiernos elegidos en las urnas, en el marco de un adecuado equilibrio entre los diversos poderes del Estado.

Para que esta democracia delegativa funcione se instituyó a los partidos políticos como las organizaciones encargadas no solo de canalizar los votos del electorado, sino a la vez de participar directamente en el control electoral; es decir, “los ratones encargados de cuidar el queso”. Aunque se suponía que esos partidos debían ser la expresión de unas ideologías y de unos programas, en la práctica se convirtieron en tiendas de campaña listas a escamotear ideologías y principios en aras de conquistar los votos.

La gobernabilidad enmarcada en un Estado de derecho, de respeto a la Constitución y de equilibrio entre los poderes, no funcionó por la voracidad de los sectores poderosos que buscaron aumentar su acumulación de riqueza sirviéndose del Estado. La permanente crisis de gobernabilidad justamente llevó a que ahora la ciudadanía busque a través de la Asamblea Nacional Constituyente un nuevo modelo de sistema político y una democracia que no se restrinja al voto y menos aun, se sostenga en este tipo de partidos políticos, sino en nuevas organizaciones capaces de representar con ideologías, principios y planteamiento programáticos los intereses de los diversos actores y sectores de la ciudadanía para buscar el bien común.

Participación social: disputa de sentidos

Al ampliar de aquel modo la democracia, se hace indispensable hablar de la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en la gestión pública y en el desarrollo. Este tema se ha convertido, en la última década, en lugar común de los diversos discursos. Desde los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo

Monetario Internacional (FMI), las Naciones Unidas (PNUD), pasando por los gobiernos nacionales y locales, hasta las instituciones no gubernamentales de desarrollo y las organizaciones sociales, han incorporado en sus agendas la propuesta de la participación social.

Sin embargo, la interpretación y el alcance que se da a la participación social son diferentes y hasta contradictorios. A continuación resumiremos las tendencias discursivas sobre la participación social, nos referiremos a distintas prácticas que dan cuenta

La participación social debe ir más allá del involucramiento de las comunidades en la ejecución de obras sociales. Tiene que expresarse en el acceso de la población a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la gestión pública y en todos los niveles de gobierno. Debe manifestarse en procesos de mayor democratización del sistema de representación política.

de esas tendencias confrontadas, y plantaremos algunas reflexiones sobre la importancia y las perspectivas de la participación social en el Ecuador. Sintéticamente, identificamos dos grandes tendencias discursivas alrededor de la participación social: la tendencia funcional al modelo neoliberal “modernizante”, y la tendencia crítica al modelo neoliberal y promotora de una real democratización.

En el contexto de los ajustes estructurales, el neoliberalismo promovió la reducción, prácticamente el desmantelamiento de los estados nacionales. Desde esta perspectiva, se buscó que las organizaciones sociales y la ciudadanía en general “participe”

en la gestión (autogestión / cogestión) de los servicios sociales y en la ejecución de obras de infraestructura social. Los informes del Banco Mundial se encargaron de mostrar cómo, en base a la contribución del trabajo de las comunidades, se abaratan los costos de la dotación de sistemas de agua entubada o de construcción de centros de salud y casas comunales.

Al interior de los procesos generalizados de exclusión que ha provocado el modelo neoliberal,

las políticas de “administración de la pobreza” requieren de la organización de las comunidades pobres para poder ejecutar a menor costo los programas de “emergencia social”. Las comunidades, especialmente las mujeres y las madres de familia son convocadas para asumir la gestión de los “desayunos escolares”, las “guarderías infantiles”, abaratando, con su trabajo adicional al riguroso que cumplen para sostener a sus familias, los costos del Estado.

Este discurso funcional al neoliberalismo también incorpora otros elementos a fin de “favorecer” la participación social. Se trata de las herramientas de consulta a la sociedad sobre diversos temas relativos al desarrollo. Así, las entidades del Estado, con mayor o menor intensidad, promueven mecanismos de diálogo al que convocan a los “representantes de la sociedad civil” para que expongan sus puntos de vista y coadyuven a formular las agendas públicas. En general estos “espacios de concertación” son espacios formales en los que se invita a actores con escasa representación social, o vinculados a los sectores empresariales. Excepcionalmente se constituyen mesas de concertación realmente representativas de la diversidad de intereses presentes en la sociedad, pero difícilmente se logran consensos, y si se los logra, es casi imposible que se cumplan las decisiones.

En suma, esta tendencia funcional, representada por los organismos multilaterales y los gobiernos que pugnaron por aplicar el modelo neoliberal, ha promovido la participación social fundamentalmente en términos de ejecución (abaratamiento) de obras y servicios sociales. Esta participación social involucra principalmente a los espacios locales (dentro de la descentralización de funciones hacia los municipios), abre algunos espacios formales de consulta social en los que difícilmente se democratiza el poder y evita la participación social en términos de toma de decisiones y de control social a la gestión pública.

Tendencia promotora de una real democratización

De otro lado, la tendencia crítica al modelo neoliberal y promotora de una real democratización proviene de los actores sociales excluidos del modelo o confrontados, desde diversas orientaciones políticas, al neoliberalismo, y cuenta ahora con simpatía adentro del gobierno y, sobre todo, de un importante sector de la Asamblea Nacional Constituyente. Para esta tendencia, la participación social debe ir mucho más allá del involucramiento de las comunidades y de los ciudadanos en la ejecución de obras sociales. La participación social tiene que expresarse en el acceso de la población a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la gestión pública y en todos los niveles de gobierno, y debe manifestarse en procesos de mayor democratización del sistema de representación política.

Esta tendencia considera que es necesario superar los límites de la democracia formal y delegativa, y avanzar hacia una democracia plenamente participativa. Parte del reconocimiento de que el sistema político se ha basado en el clientelismo y en las empresas electorales que no han permitido a la población ejercer su derecho a autogobernarse. Reconoce la existencia de una tendencia a la concentración del poder (tanto a nivel nacional como local), y plantea la necesidad urgente de una redistribución del poder y una redefinición de los espacios de toma de decisiones.

No se trata solo de una posición retórica pues en la práctica se han dado pasos significativos, sobre todo en algunos espacios locales, en los cuales se ha convocado a las organizaciones sociales y a la ciudadanía para la configuración de instancias de participación tales como foros cantonales, asambleas populares, parlamentos indígenas, comités de desarrollo, entre otras experiencias. En estos espacios se ha buscado que las organizaciones sociales, las comunidades, los pueblos y los diversos actores presentes en el territorio definan sus estrategias, planifiquen y fiscalicen su desarrollo.

En la Asamblea Nacional Constituyente se está practicando esta voluntad política de construir las propuestas de cambio a partir del diálogo con la sociedad civil. Hasta ahora cientos de grupos sociales han visitado Ciudad Alfaro para mantener diálogos constructivos con los y las asambleístas; asimismo, se han realizado mesas itinerantes, foros de diálogo social para recoger aportes más específicos hacia los textos constitucionales en diferentes ámbitos temáticos fundamentales para el nuevo país que queremos construir.

La participación ciudadana en el nuevo marco institucional

Para garantizar la participación social en el nuevo país, el primer paso será institucionalizar la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública; es decir, en la planificación, presupuestación, contratación, ejecución, evaluación y control de la gestión pública. Esto implica que todos los niveles de gobierno y los poderes del Estado cuenten obligatoriamente con sistemas y mecanismos de participación social, y que la práctica de estos mecanismos no sea discrecional para las autoridades.

Tanto en el gobierno nacional, en los gobiernos seccionales y locales, como en el legislativo, deberá establecerse la obligatoriedad de consultar a la ciudadanía y avanzar hacia la toma de decisiones concertadas. Lo que implicará la definición de un nuevo marco legal tanto a nivel constitucional como de leyes secundarias.

Habrà que garantizar que esos sistemas de participación social en la gestión pública sean transparentes y permitan una amplia y plural intervención de la sociedad civil. No se trata de incorporar un “participacionismo” restringido y manipulable, pues eso sería establecer nuevos vicios en la democracia; sino de incorporar mecanismos claros para que la gente participe estando previamente informada y

formada a través de la capacitación en el ejercicio de ciudadanía.

Mecanismos para mejorar la participación directa

Habrà que promover mecanismos para mejorar la participación directa de la población en la construcción de la agenda pública y en la toma de decisiones democráticas. Dos herramientas claves para esto deben ser la revocatoria del mandato y la realización de consultas populares sobre diversos temas que afecten a la colectividad. En ambos casos será necesario que se establezca modalidades que faciliten la acción ciudadana y que no la entorpezcan con trabas de diferente índole.

De otro lado, las organizaciones políticas deberán responder a ideologías, principios, programas y necesariamente deberán democratizarse para que la sociedad recupere la confianza en la política y logre una gobernabilidad no pensada únicamente en la sostenibilidad de los gobiernos, sino, principalmente, en la participación responsable de la sociedad civil, en la capacidad de respuesta de los gobiernos a las demandas y propuestas de la sociedad civil organizada.

La Asamblea Nacional Constituyente está trabajando sobre estos temas y tenemos la convicción que lo hará justamente para garantizar este cambio profundo en la manera de hacer democracia, promoviendo la participación cada vez más amplia y responsable de la sociedad civil en la gestión pública, en la orientación y realización del desarrollo, entendido éste como la ampliación de las capacidades colectivas e individuales, en la construcción del buen vivir para todos y todas. De este modo podremos superar no solo los impactos negativos del neoliberalismo sino también sus caducos paradigmas. 7