

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

# De la mitigación de la pobreza al desarrollo

*Fernando Carvajal Aguirre*

Las políticas de ajuste estructural que prevalecieron en la economía de América Latina durante el último cuarto de siglo formaron parte de una estrategia de reacomodo de las relaciones internacionales. Los países denominados de “alto desarrollo” que habían entrado en una severa crisis de largo plazo, mediante esas políticas reestructuraron su aparato productivo y lograron sostener el dominio sobre los países de “menor desarrollo”. El sentido de la revolución tecnológica, el predominio del capital financiero y sus operaciones especulativas, la renovada división internacional del trabajo, la concentración de redes de producción y comercio, así como la creciente exclusión de naciones y pueblos, son expresiones de esta nueva fase del capitalismo mundial, la globalización neoliberal.

Se ha sostenido con razón que las medidas neoliberales aplicadas en Ecuador durante estas décadas, y de manera particular las que correspondieron al decenio del noventa, no tuvieron la profundidad de las que se observó en otros países. Sin embargo, los efectos económicos y sociales que ellas produjeron en el Ecuador fueron devastadores, se desarticuló el aparato productivo, se restringieron las capacidades nacionales, se polarizó la distribución de los ingresos, se precarizó el trabajo y se afectó las condiciones de vida de la mayoría de la población.

## Algunas evidencias al canto

Si revisamos la distribución de los ingresos de

los hogares urbanos entre los años 1990 y 2000 podemos percibir la tendencia a una creciente concentración de la riqueza en los grupos de altos ingresos, un empobrecimiento de los sectores medios y una aguda pauperización de los grupos de menores ingresos.<sup>1</sup>

El 90 % de los hogares sufrieron una restricción en sus ingresos mientras el decil de mayores ingresos amplió su participación; si esta décima parte de la población incrementó del 35,4 % al 45,3 % su participación en los ingresos, el 50 % de la población disminuyó del 20 % al 15,3 %; y, la relación entre el decil de más altos ingresos con relación al de más bajos ingresos, que fue 19,67 veces en 1990 pasó a 41, 18 veces en el 2000, de modo que podemos concluir que en el transcurso de una década se duplicó la brecha. Esto evidencia la agresiva polarización socioeconómica provocada por las políticas neoliberales, que sería más dramática aún si se dispusiera de datos sobre los ingresos en el sector rural.

Esta indignante realidad brotó como consecuencia del libre y espontáneo juego del mercado, en que midieron fuerzas las grandes empresas transnacionales y empresas capitalistas nacionales modernas, por un lado, y los pequeños proyectos empresariales nacionales, medianos, pequeños y muy pequeños, del otro. Juego de fuerzas en el que

<sup>1</sup> INEC, Encuesta urbana de empleo y desempleo. Distribución del ingreso p/c de los hogares urbanos según el nivel socioeconómico 1990 – 2000.

la competitividad estuvo resuelta a favor de los primeros por las conexiones financieras y comerciales, por el aprovechamiento de tecnologías ventajosas para la rentabilidad aunque restrictivas para el empleo, y por la manipulación de los hilos del poder de un Estado subordinado, maniatado, privatizado a sus intereses. El Estado, que debió desarrollar las capacidades competitivas de la sociedad, mejorar su nivel educativo y sus condiciones de salud, ampliar su bienestar y seguridad, puso en evidencia su absoluta debilidad, su obsecuencia a los intereses del gran capital.

En este último cuarto de siglo, los distintos gobiernos en cumplimiento de las “recomendaciones” de los organismos multilaterales –Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional– redujeron el gasto público a nombre de los equilibrios macroeconómicos. Para lograr este “supuesto” del modelo, los gobiernos abandonaron la práctica y los esfuerzos de los años setenta, y propiciaron la reducción de la inversión social hasta extremos mínimos escandalosos. En Ecuador, durante los años noventa, los funcionarios de economía y finanzas, los agentes de las petroleras y empresas mineras que dirigieron los ministerios de los recursos naturales, y los ideólogos de la modernización neoliberal, lograron, con instrumentos tales como las “leyes troles”, privatizar importantes activos del Estado y disminuir las competencias regulatorias, pero fueron mucho más eficientes al momento de limitar la capacidad de gestión pública del Estado. Observemos algunas de estas manifestaciones.

### Indicadores de la crisis

Entre 1990 y el 2005, todos los países de América Latina hicieron importantes esfuerzos e incrementaron los recursos, como porcentaje del PIB, para el gasto social. Solamente Ecuador y Trinidad y Tobago, entre 21 países analizados por la CEPAL<sup>2</sup>,

fueron las excepciones. Entre 1990-1991 Ecuador destinó alrededor del 7,5 % del PIB al gasto social, redujo estos valores en los años siguientes hasta algo más del 5 % y luego los incrementó hasta llegar en el 2004–2005 al 6,3 %. En valores absolutos *per cápita*, en Ecuador se destinaron 76 dólares para gasto social entre los años 2002 y 2003, solamente por encima de Nicaragua, cuando el promedio en América Latina fue de 610 dólares. Ecuador ocupó el último lugar entre los países de Sudamérica y el penúltimo en la serie de 22 países estudiados por la CEPAL. Para el período 2000-2001, el gasto *per cápita* para educación fue de 46 dólares, penúltimos en la serie de 18 países, solamente por encima de Honduras, cuando el promedio en América Latina fue de 139 dólares.

Todos los países de América Latina han incrementado sus presupuestos para educación, excepto una vez más Ecuador, que en el período ha mantenido una tendencia al estancamiento a pesar de su evidente atraso relativo comparado con los otros países de la región. Mientras el promedio del gasto en educación en América Latina es de 4,1 % del PIB, el de Ecuador apenas llega al 1,6 %. Ecuador, de seguir este comportamiento no tendría posibilidad alguna de mejorar su competitividad, menos aún si tomamos en consideración la situación de salud, seguridad, oportunidades para el empleo digno.

Esa realidad se hizo más compleja y dramática con la dolarización que polarizó más aún al país, concentrando más la riqueza e incrementando la pobreza y la exclusión, a ello se sumó la cadena de frustraciones provocadas por gobiernos que traicionaron sus ofertas de campaña aún antes de ingresar a Carondelet.

El aparato productivo en este período tuvo varias transformaciones. Los mecanismos para la industrialización de los años setenta fueron desactivados, se eliminaron los apoyos y protecciones para la producción nacional especialmente la de alimentos, se incentivó la producción para la exportación

con el criterio de que a mayor ingreso de divisas mayor sostenibilidad del modelo. El resultado fue la re-primarización de la economía, mayor dependencia de la producción petrolera, grave dependencia del mercado de los Estados Unidos<sup>3</sup>, desnacionalización de nuestros recursos, creciente monopolización del aparato productivo.

Más aún, se provocó una agresiva destrucción ambiental en la operación petrolera, minera y de nuestros recursos forestales. Severa vulnerabilidad de la economía por su insostenibilidad social, ambiental y tecnológica, que se complicó por la disminución en la inversión energética petrolera y eléctrica, por los crecientes déficit en nuestra balance comercial y por la inacción en los procesos de integración y de búsqueda de nuevas relaciones de intercambio en base a principios de equidad, complementariedad y precios justos. El neoliberalismo se encuentra agonizante por sus propias contradicciones y por la resistencia de los excluidos.

El último cuarto de siglo nos dejó como herencia una gran deuda externa, muchas incertidumbres, pesimismo, pérdida de cohesión social, fragmentación, corrupción y muchos habitantes ecuatorianos en búsqueda de mejores oportunidades y proyectos de vida en el exterior. No es extraño que la variación del PIB de Ecuador en el 2007 sea uno de los más bajos de la región, esta ha sido la tendencia en los últimos años, salvo los períodos en los que incidió la construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP) o se han tenido incrementos significativos en los precios internacionales del petróleo.

<sup>3</sup> Las exportaciones de Ecuador están muy atadas al mercado de los EU (16,5%). Ocupamos el segundo lugar en esta condición detrás de México y por encima de Venezuela. Lo de México es comprensible por su vecindad con EU y el TLCNA. Lo de Venezuela por las grandes exportaciones de petróleo. Ver: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007, CEPAL, dic., 2007, p. 24.

### Las medidas contra la pobreza

Entre las múltiples tesis que posicionó el proyecto de Alianza País en su campaña electoral y que pretende sintonizar con la expectativa de cambio de los ecuatorianos, la que sin duda tuvo mayor fuerza movilizadora se relacionó con el anhelo de superar el neoliberalismo. “Terminar con la larga noche neoliberal...” reiteró el Presidente Rafael Correa. Esto implica construir una visión distinta de desarrollo, reorientar la economía, enfrentar grandes poderes constituidos y organizar fuerzas sociales e instituciones para un país diferente. Había que provocar una primera ruptura. El neoliberalismo por su visión cortoplacista, por su individualismo, por suponer que el mercado regula las relaciones económicas de los agentes de la producción, y finalmente, porque les incomoda la gestión pública del Estado, no requería de planificación.

El presidente Correa, que pretende construir un país que se oriente a 180 grados de diferencia de la experiencia neoliberal, empezó su gestión conformando la Secretaría Nacional de Planificación -SENPLADES, lo que indica que la planificación se convierte en el principal instrumento para procesar los cambios que el país requiere. El punto de partida no podía ser otro que la atención a una gran parte de la población que se encuentra en situación de alto riesgo.

Las medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Correa durante el primer año de gobierno, de manera prioritaria se orientan al pago de la deuda social. Los bonos de desarrollo humano y vivienda; la disminución de los costos de la educación básica; la ampliación de los servicios de salud; la disminución de los precios al consumo de energía eléctrica para los hogares de menores recursos; la creación de varios mecanismos para el microcrédito; el subsidio

Las medidas orientadas a la mitigación de la pobreza, a la ampliación de la economía popular, son parte de la reconstrucción de la economía nacional, de una redefinición del desarrollo.

en los precios de la harina de trigo, la urea y otros fertilizantes, son medidas que pretenden aliviar la angustia cotidiana de los más pobres. Medidas urgentes de necesaria ejecución para un gobierno que asume la deuda de un Estado que no ha cumplido con las elementales necesidades de la sociedad. Lo importante de estas acciones es que van acompañadas de un nuevo discurso, primero, en el sentido de que estas acciones son parte de la economía; segundo, que la economía es un conjunto de políticas orientadas a al buen uso de los recursos de la sociedad para lograr a generar el bienestar de las personas; y tercero, que estos gastos en lo social se conviertan en inversión para potenciar distintas iniciativas de lo que hoy se define como la economía popular.

### Las medidas para la reactivación productiva

En los temas de estrategia energética, hay que destacar la recuperación de los recursos del petróleo como bienes del Estado en representación de la sociedad, medida que irá acompañada de una fuerte inversión en los años venideros para incrementar la producción y ampliar la industria de refinación. Estas acciones no están exentas de conflictos y controversias, pues se trata de arrebatar a las grandes empresas transnacionales y a ciertos grupos de poder el gran negocio de los contratos petroleros, así como, de exigir que el Estado, como otro actor, dé ejemplo en el cumplimiento de las normas ambientales que eviten agredir más a la frágil estabilidad de los ecosistemas. En los últimos meses del año 2007 ha sido posible revertir la tendencia declinante de la producción petrolera que venía afectando las rentas del país. Complementa la estrategia energética la construcción de al menos seis proyectos hidroeléctricos que hasta el año 2013 incorporarán alrededor de 2.300 MW a la producción hidroeléctrica nacional. Se espera para el 2008 iniciar este ambicioso programa con una inversión de 2.400 millones de dólares.

Otro sector estratégico de la economía nacional tiene relación con la producción minera. En

ésta, como en los casos anteriores, hay que enfrentar poderosos intereses transnacionales y grupos de poder nacionales. En aplicación de políticas irresponsables dictadas por quienes dirigieron el ministerio respectivo en los gobiernos pasados, con la complicidad de los organismos estatales de control y de prácticas corruptas en el sistema judicial, se había entregado en concesiones a empresas privadas gran parte del territorio nacional, permitiendo incluso el control privado de importantes fuentes hídricas. De permitirse la ejecución de varios de esos proyectos mineros se sometería a los ecosistemas a graves presiones cuyos efectos destructivos serían irreparables, afectando la vida presente y futura de las comunidades de esos territorios.

Para mejorar la competitividad del aparato productivo es necesario superar la práctica de pretender aquello mediante la depreciación de los salarios y la no observancia de las regulaciones ambientales. Por lo mismo, se emprende en una recuperación de los salarios y una reducción de la brecha entre estos y la canasta básica. Se han tomado medidas para proteger y fortalecer la industria a través de regulaciones arancelarias.

Además, con el mismo fin se ha puesto a debate el mejoramiento de la calidad del sistema educativo en todos sus niveles, se propician proyectos de turismo comunitario y redes empresariales que promocionan la diversificación productiva, sus interacciones, la creatividad y los emprendimientos. Se ha iniciado igualmente un mejoramiento de la red vial, y para el 2008 se tiene proyectada una inversión de 2.400 millones de dólares. Queda pendiente una política seria para el desarrollo de la ciencia y tecnología.

Este panorama interno, que implica asumir el control nacional de los procesos de acumulación, de ampliación del mercado interno, de apropiación adecuada de la innovación tecnológica, de disminución del desempleo y subempleo, de mejoramiento de nuestras capacidades productivas, necesariamente debe ir acompañado de una redefinición de

las relaciones internacionales, que fortalezcan los procesos de integración latinoamericana, que nos permitan constituirnos en polos independientes para negociar con ventaja con otros poderes constituidos. Son importantes los pasos iniciados para la constitución de la Unión Sudamericana de Naciones, las acciones encaminadas a la conformación del Banco del Sur, las conversaciones con los países del Sur del Asia y de Europa para diversificar los mercados. La creación de un mundo policéntrico, como plantea Samir Amin, es la estrategia adecuada para enfrentar el dominio de un mundo unipolar, más aún cuando su mayor potencia está en riesgo de perder la hegemonía.

### Algunas estrategias de desarrollo

¿Qué permite que las medidas para mitigar la pobreza se traduzcan al mismo tiempo en palancas para el desarrollo? Primero, la concepción que se tiene de las medidas adoptadas, pues estas deben ser generadoras de capacidades; no basta entregar unos dólares a la madre, hay que hacer que sus hijos vayan a la escuela y sean atendidos por el sistema nacional de salud; deben tener efectos sinérgicos; así lo entiende el Gobierno de Correa.

En segundo lugar, los programas deben ser parte de una estrategia orientada a desarrollar la economía popular, ésta debe transitar de una situación de resistencia, que le correspondía en tiempos de la estrategia neoliberal, a una acción protagónica, que le corresponde en una economía social y solidaria, por sus potencialidades en la generación de empleo, por ser innovadora y diversificada.

En tercer lugar, que las medidas orientadas a la mitigación de la pobreza, a la ampliación de la economía popular, sean parte de la reconstrucción de la economía nacional, de una redefinición del desarrollo. No es que la economía popular sea para los

pobres y complemente los circuitos de la acumulación ya consolidados en el país; se trata de levantar una estrategia de desarrollo nacional y popular, que democratice el acceso a los recursos, a la propiedad, que privilegie la satisfacción de las necesidades fundamentales de la totalidad de la población, que desarrolle sus capacidades internas, promueva el ahorro y la inversión productiva, mejore su calidad de vida. El propósito debe ser que nuestras fortalezas y capacidades dejen de ser herramientas para la acumulación del capital en los países de “alto desarrollo” y se conviertan en herramientas para nuestro desarrollo humano, equitativo y sustentable.

La economía se interrelaciona con la política. Están en juego intereses contrapuestos, los grandes beneficiarios de la “larga noche neoliberal” pueden perder el control de los recursos que son de todos los ecuatorianos; estos pueden ser utilizados en favor de la mayoría que tiene mucho por ganar. La conducción de la economía, que de por sí es una política social, debe ir acompañada de un sostenido proceso organizativo de la sociedad, en el que la población sea participe en la toma de decisiones y vigilante en la ejecución de los proyectos y programas.

Concluyendo, la propuesta del Gobierno de Correa es antimonopólica, nacional, democrática y popular, en ella concurren los intereses de varios sectores sociales. Es una propuesta para reactivar la producción, para recuperar y proteger los recursos de la naturaleza en función del bienestar de las personas. La posibilidad de su ejecución, sin embargo, no depende de la economía sino de la capacidad de las organizaciones sociales y políticas, de los diversos actores del cambio, de los ciudadanos. Depende también de una nueva institucionalidad cuya construcción está bajo responsabilidad de la Asamblea Nacional Constituyente. Allí radican los mayores retos para un proyecto que pretende una transformación profunda del país. 