

# *la Tendencia*

—revista de análisis político—

Diálogo,  
renovación y  
unidad de las  
izquierdas



No.12 **oct/nov**  
2011

**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**  
María Arboleda

**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](http://www.fes-ecuador.org)

**Apoyo**



CAFOLIS  
Sevilla N24-349 y Guipuzcoa  
Teléfono: (593) 2 2 322 6653  
Quito - Ecuador  
[www.cafolis.org](http://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  
Octubre/Noviembre de 2011

# laTendencia

—revista de análisis político—

Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Luis Verdesoto Custode  
Carlos Larrea M.  
Fernando Buendía  
Betty Amores  
Julio César Trujillo  
Ramiro Ávila Santamaría  
María Paula Romo  
Norman Wray  
Alberto Acosta  
Mario Unda  
Humberto Cholango  
Rodrigo Collaguazo Pilco  
Katuska King M.  
Patricio Crespo Coello  
Ximena Ponce  
Alejandra Santillana  
Katu Arkonada  
Yves Vaillancourt  
Francisco Hidalgo Flor  
Paco Moncayo Gallegos  
Orlando Pérez  
Paúl Carrasco Carpio  
Esperanza Martínez  
Patricio Ruiz  
Alfonso Espinosa Ramón  
Carlos Castro Riera  
Augusto Barrera  
Diego Mancheno  
Iván Carvajal  
Mayra Garzón  
Mathieu Perdriault  
Claudia Detsch  
Sergi Escribano Ruiz  
Juan Pablo Mateo Tomé  
Jorge G. León Trujillo  
Annegret Mähler,  
Gabriele Neuffer  
Almut Schilling-Vacaflor

12 oct/nov 2011



# Coyuntura

**5** EDITORIAL  
Diálogo, renovación  
y unidad de las  
izquierdas  
**Francisco Muñoz Jaramillo**

**10** EL INFORME  
PRESIDENCIAL  
Cuatro temas de  
debate nacional  
**Juan J. Paz y Miño Cepeda**

**16** Rafael Correa: «por  
cariño o necesidad»  
**Luis Verdesoto Custode**

**24** Análisis parroquial y  
social del Referéndum y  
la Consulta 2011  
**Carlos Larrea M.**

**28** ASAMBLEA  
NACIONAL  
Correlación de fuerzas  
y perspectivas de la  
agenda parlamentaria  
**Fernando Buendía**

**34** Balance crítico  
**Betty Amores**

**38** La situación de la  
justicia, hoy  
**Julio César Trujillo**  
**Ramiro Ávila Santamaría**

**44** El Universo y la libertad  
de expresión  
**María Paula Romo**  
**Norman Wray**

**50** Unidad  
**Alberto Acosta**

**56** De la Consulta Popular  
al Encuentro de  
Movimientos Sociales  
**Mario Unda**

**60** Nuevos retos del  
movimiento indígena  
**Humberto Cholango**

**63** Sin revolución agraria  
y del mar ¿no hay  
revolución!  
**Rodrigo Collaguazo Pilco**

**68** Ecuador y UNASUR ante  
los posibles efectos  
de una nueva crisis  
económica internacional  
**Katuska King M.**

**72** La popularidad de  
Correa  
**Patricio Crespo Coello**

# Política pública

**78** La economía popular  
solidaria y el régimen  
de acumulación  
**Ximena Ponce**

**87** Los procesos políticos  
de Ecuador y Bolivia  
**Alejandra Santillana**  
**Katu Arkonada**

**92** El proyecto de sociedad  
alternativa en Ecuador:  
¿Socialismo o  
Social-democracia  
del siglo XXI?  
**Yves Vaillancourt**



# Política pública

**98** Tierra y el horizonte  
del cambio  
**Francisco Hidalgo Flor**

**102** Ley de comunicación  
**Paco Moncayo Gallegos**

**106** El revés y el derecho  
del debate  
**Orlando Pérez**

**109** Del extractivismo a la  
democratización  
de la producción  
**Paúl Carrasco Carpio**

**113** Conflictos ambientales  
**Esperanza Martínez**

**117** El proyecto de ley  
antimonopolio  
**Patricio Ruiz**

**120** ¿INNOVACIÓN  
INSTITUCIONAL?  
Ley de las  
Universidades  
**Alfonso Espinosa Ramón**

**124** Reglamento de las  
Universidades  
**Carlos Castro Riera**

**127** La ciudad que queremos  
es la ciudad que  
hacemos  
**Augusto Barrera**  
**Diego Mancheno**

# Internacional

**133** Crisis y rebelión  
mundial de la juventud  
Asonada estudiantil  
chilena  
**Iván Carvajal**

**139** Crisis alimentaria:  
una amenaza para todos  
y todas  
**Mayra Garzón**

**143** El acaparamiento de las  
tierras a gran escala en  
el mundo El papel de las  
firmas multinacionales  
**Mathieu Perdriault**

**148** Economía Ecológica  
o Verde: ¿El modelo  
económico del mañana  
o pretexto fútil de los  
países industrializados?  
**Claudia Detsch**



**152** La primavera  
española  
**Sergi Escribano Ruiz**

**157** El 15-M  
**Juan Pablo Mateo Tomé**

**162** El nuevo ciclo  
de la Izquierda  
Latinoamericana  
**Jorge G. León Trujillo**

**166** Oro negro y ambiciones  
verdes. Política de  
recursos naturales  
en los países andinos  
**Annegret Mähler,**  
**Gabriele Neußer y**  
**Almut Schilling-Vacaflor**





# laTendencia

editorial

## Diálogo, renovación y unidad de las izquierdas

I.

**E**l presente número de la revista *La Tendencia 12* se edita meses después de que el Ecuador ha asistido a una Consulta y Referéndum. En este evento, el gobierno de Rafael Correa y el Movimiento Alianza País sufrieron un sensible debilitamiento político-electoral que es necesario examinar. En efecto, en dicho momento se manifestaron límites político-organizativos del gobierno y de la agrupación oficialista, que hasta la realización de la mencionada Consulta habían mantenido una importante aceptación electoral. Si bien el Gobierno obtuvo una mayoría de votación –alrededor del 47%– a favor de las preguntas del Referéndum y la Consulta, los resultados evidenciaron límites referidos, principalmente, al alejamiento de los sectores medios en ciudades como Quito y Cuenca (que habían apoyado a Correa y al movimiento oficialista en eventos electorales anteriores) y a la pérdida de provincias que en el pasado inmediato fueron bastiones electorales del correísmo.

Sin embargo, es necesario considerar también el significativo apoyo a las preguntas de la Consulta en la región Costa y Guayaquil, donde se puede advertir el cambio de bastiones electorales que pertenecieron (o pertenecen) al partido Social Cristiano- Madera de Guerrero, PRE y PRIAN. La pregunta que algunos ecuatorianos y ecuatorianas se han formulado luego del mencionado evento, es: ¿Se trató de un proceso de movilidad del voto o de una expresión de la influencia gubernamental en provincias que han sido beneficiadas por la vialidad y algunos programas clientelares del gobierno de Correa?, ¿poniendo así de manifiesto un nuevo ciclo histórico-político que desplaza a las anteriores representaciones?

Por otro lado, la publicación de *La Tendencia 12* ocurre además en circunstancias en que se han producido, a raíz de la Consulta, situaciones de resquebrajamiento del bloque parlamentario del correísmo, lo que ha dificultado la elección del Presidente del Parlamento, de la Comisión de Administración Legislativa (CAL) y del resto de comisiones de la Asamblea, determinando que se “eche mano” a recursos utilizados –como han afirmado algunos analistas– por agrupaciones políticas calificadas de “partidocracia”, con la finalidad de alcanzar la mayoría necesaria para el control de esta importante función del Estado. Esta estrategia ha revelado ataduras a intereses y orientaciones ideológicas y políticas contrarias al cambio comprometido y proyectado, con respecto a temas de interés nacional relativas a la transformación concreta del Ecuador: tierra, agua, extractivismo, entre otras. Los mencionados acuerdos en el parlamento, por otro lado, han dejado un sabor de inestabilidad e inconsistencia de la Asamblea Nacional que funcionará en los próximos dos años, advirtiéndose opiniones por parte de analistas políticos quienes consideran que el “empate técnico” que se dió en la elección del Presidente y otras dignidades del parlamento, podría reflejar un “equilibrio catastrófico”. El escenario también ha revelado un debilitamiento de los sectores críticos del bloque oficialista y una suerte de ilegitimidad del régimen, cuyo costo habrá que medir en las próximas semanas y meses.

Así mismo, aparece *La Tendencia 12* pocas semanas después de efectuado el Informe Presidencial del 10 de agosto de 2011, ocasión en que el Primer Mandatario, luego de reiterar su enfrentamiento a los medios de comunicación y su posición frente a la necesidad de limitar la libertad de expresión, ha llamado a constituir un proyecto y concertación nacional con todos los sectores dispuestos a hacerlo. Interesante novedad que generó expectativas a nivel del país y que coincidió con una de las declaraciones formuladas en una entrevista por el Vicepresidente de la República, quien afirmó que no es conveniente una política de enfrentamiento. ¿Se abre efectivamente un espacio para el dialogo nacional y democrático y un acuerdo entre determinados sectores? o ¿Se trata de un recurso declarativo necesario en el contexto de la publicidad y el marketing al que el Gobierno recurre con frecuencia? o ¿de un acuerdo al que se quiere arribar, precisamente, con los sectores que se oponen al cambio que el Ecuador demanda, como pudiera interpretarse de las coincidencias, maniobras y exclusiones encaminadas a conformar las comisiones del parlamento?

En otro ámbito, la publicación de la revista tiene como contexto un proceso de superación de situaciones de crisis y debilidad de determinadas fuerzas y movimientos sociales y políticos de las izquierdas ecuatorianas, las que a raíz de su participación en el proceso electoral del Referéndum y la Consulta se han convocado a un importante proceso de confluencia que tendrá como evento de constitución el 15 de noviembre en la ciudad de Guayaquil. En dicho agrupamiento de las izquierdas se evidencian posiciones de cuestionamiento y ruptura con el giro que ha dado el proyecto de la Revolución Ciudadana, así como el intento por superar las viejas concepciones y modos de hacer política de las izquierdas, incorporando importantes sectores que han emergido a la vida nacional, precisamente, como resultado de la bifurcación y ruptura del gobierno correista y del movimiento Alianza País. Se trata de la corriente que, con su acción en las elecciones del 7 de mayo en que llamó a votar NO, influyó para producir una importante limitación electoral y política del gobierno de Correa y su movimiento Alianza País.

Esta nueva confluencia social en el campo de las izquierdas, que manifiesta signos de recuperación, plantea como eje importante de su agrupación y acuerdo, una amplia unidad de los movimientos sociales opuestos al gobierno de Correa que llaman a la movilización y lucha por reivindicaciones y demandas como las referidas a: la redistribución de la tierra, la oposición a la privatización de los recursos hídricos, la limitación al extractivismo que impulsa el Gobierno nacional, así como también exigencias ligadas a la defensa de la libertad de expresión de los ciudadanos/as y contra la represión a los dirigentes populares afectados con acusaciones de terrorismo, entre las principales.

Al mismo tiempo, como muestra sintomática de la vinculación de la izquierda social y política, se asiste a la estructuración de la plataforma *Unidad Plurinacional de las Izquierdas*, conformada por *Montecristi Vive*, *Movimiento Participación*, *MPD*, *Movimiento Pachacutik*, y *Corriente Socialista*, en pos de inaugurar una época de renovación y recuperación del rumbo perdido por el Gobierno y Alianza País y abriendo un cauce electoral y político para generar un acuerdo amplio con otros sectores progresistas, en la perspectiva de su participación en próximos eventos electorales, particularmente aquel que se dará para elegir

Presidente de la República y otras dignidades nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales en el año 2013.

Por otro lado, la revista *La Tendencia 12* aparece cuando se ha elegido a la Comisión Tripartita Transitoria de la Judicatura, la que deberá, acorde al mandato de la Consulta y Referéndum del 7 de mayo, reestructurar a la Función Jurisdiccional ecuatoriana. Se publica, en consecuencia, en el contexto de los efectos, expectativas y preguntas generadas a raíz de los resultados del evento del 7 de mayo donde –en el marco de la inquietud política y ciudadana sobre el carácter del régimen político que se encuentra implementado el Presidente Correa– se encuentra la inquietud relacionada con la situación de independencia de las funciones del Estado, particularmente de aquella que va a reestructurar a la Justicia. Las expectativas, en este caso, se manifiestan de cara al comportamiento de la flamante Comisión que se apresta a reestructurar los tribunales y toda la arquitectura institucional de la Justicia. Surge entonces la pregunta: ¿Habrà la selección idónea, transparente de los jueces, de las instancias y de los procedimientos jurisdiccionales, que hagan posible, en el futuro, una justicia independiente de determinaciones e intereses del poder Ejecutivo?

Y en esa línea, en segundo lugar —como decíamos durante la Consulta—, ¿no se proyecta en el proceso de configuración del régimen, la creación de un aparato jurídico político del Estado adecuado para continuar y profundizar el modelo de acumulación, racionalización y modernización capitalista que privilegia la explotación del capital transnacional extractivista? ¿Régimen que, en otra de sus facetas, buscaría contar, precisamente, con un aparato jurídico que garantice la criminalización de la protesta popular y la inversión del extractivismo? ¿Quizás también —y ésa es otra de las expectativas generadas que se manifiestan en la actualidad— la creación de un aparato útil para contar con jueces que optaran por la sanción al periódico guayaquileño *El Universo*, creando así los precedentes jurídicos necesarios para coartar la expresión —como afirman algunos analistas— de los medios y, sobre todo, la de los ciudadanos y ciudadanas? Se observará con atención en estos próximos meses, en consecuencia, por parte de los y las ecuatorianas, el proceso de reestructuración y selección de jueces tratando de descubrir su idoneidad, rectitud, ética e inclinación por la independencia de la justicia, en esta tarea encomendada a la mencionada Comisión. Las veedurías nacionales e internacionales que se anuncian ¿serán un mecanismo que ayudará, eventualmente, a la configuración legítima, idónea y ética de la Judicatura en la perspectiva de una justicia transformada e independiente?

De otro lado, también emergerán nuevas expectativas así como sentimientos encontrados sobre la gestión y legitimidad de Correa y Alianza País. En efecto se observará la actuación del Gobierno a nivel de las distintas regiones y provincias ecuatorianas, donde es necesario recordar la votación mayoritaria en la Consulta del 7M, en la región Costa. Este hecho, circunstancialmente manifestado el 7M, podría abrir el camino a una acción y expresión gubernamental ligada a los intereses predominantes de las élites de esta región, en desmedro de otras donde se registró un voto mayoritario opuesto a las preguntas planteadas por el régimen de Correa. Y aquí cabe que se ponga atención a preguntas que formulan diversos analistas políticos respecto a este fenómeno: ¿Los bastiones electorales que ocasionalmente se manifestaron en la Consulta a favor de las preguntas propuestas

por el correísmo, continuarán y afianzarán la fuerza de Alianza País en una magnitud suficiente como para que en el próximo futuro pueda disputar una vez más la conducción del Ecuador? O por el contrario ¿Quizás la contienda electoral generará expectativas propias en los grupos e intereses que influyen en dichos bastiones electorales y, eventualmente, se perderá el apoyo electoral manifiesto en la contienda anterior, revelándose así una suerte de *volatilidad* del voto costeño y guayaquileño? Cabe también preguntarse si los ciudadanos y ciudadanas de esta región ¿se vieron expresados en algunas posiciones manifiestas en determinadas preguntas de la mencionada Consulta? o, ¿quizás, en la identidad con los rasgos característicos del liderazgo correista expresados a lo largo de los cuatro años de gobierno? Así como también en esta coyuntura estará presente la demanda por la distribución de la tierra y la aprobación de su cuerpo legal en el contexto de la acción y propuesta desplegada por los movimientos sociales indígenas y campesinos.

Preguntas y expectativas que están en el escenario nacional y en el tapete de la discusión político - cívica de los ecuatorianos y ecuatorianas: es éste el contexto en que aparecerá *La Tendencia 12*, encaminada a colocar elementos críticos para la discusión y el diálogo de los movimientos sociales, de las izquierdas, de los grupos progresistas, así como del Gobierno, de la agrupación Alianza País y sus sectores críticos, y del conjunto nacional.

## II.

Esta edición de *La Tendencia 12* se ha diseñado destacando algunos de los problemas y temas centrales más importantes de la coyuntura política, de la implementación de políticas públicas y del contexto internacional.

**La sección Coyuntura.** El Informe Presidencial a la Nación expuesto el 10 de agosto del año en curso es uno de los temas que se ha considerado necesario analizar: los lectores y lectoras encontrarán dos artículos que buscan interpretar y calificar este importante mensaje a la Nación. Se incluye también un artículo que examina la sanción al periódico el Universo y la problemática de la libertad de expresión que, en la coyuntura vivida en estos meses, constituye un centro de vital importancia por el significado y las repercusiones que puede conllevar.

En este apartado se encuentran artículos referidos a la Asamblea Nacional y a la elección de sus dignidades, al pulso de la situación electoral tras la Consulta con base en un balance de la situación geográfica electoral, así como un examen sobre la situación de la Justicia en el proceso de su reestructuración. La sección cuenta además con un artículo que analiza la respuesta de política económica de UNASUR y del Ecuador ante un posible agravamiento de la crisis mundial. Finalmente, se atiende de manera especial al escenario de las izquierdas y los movimientos sociales que se aprestan a un proceso de unidad y lucha por sus demandas. Se han colocado artículos sobre la Unidad Plurinacional de las Izquierdas, sobre la Conaie, su recuperación y la unidad de los movimientos sociales liderados por esta organización; así como se ha incluido un examen del proceso de confluencia de algunas organizaciones sociales ligadas críticamente al gobierno nacional.

**En la sección de Políticas Públicas** la revista incluye artículos que analizan la relación entre el Sumak Kawsay y las políticas económicas de Correa, que examinan la Ley de Economía Social Solidaria y el Proyecto de Competencia antimonopolios, en relación al cambio económico y patrón de acumulación en curso. Así mismo, un artículo que examina la Ley de Educación Superior y su reglamento, emitido en las últimas semanas, que da cuenta de sus límites y falencias y propone una reforma fundamental a este cuerpo legal y reglamentario que haga posible el desarrollo de la institucionalización universitaria y la creación de conocimiento e investigación científica, ligado –como pretende el gobierno nacional– al Plan Nacional del Buen Vivir.

En esta sección también se consideran temas relevantes como la tierra, el extractivismo, la minería y el medio ambiente. De manera especial se coloca dos artículos sobre la polémica Ley de Comunicación y su posible aprobación en las próximas semanas. El apartado cuenta además con un análisis de las principales características de los procesos gubernamentales y de cambio de Ecuador y Bolivia, en el que se ensaya una interesante comparación; así como también un artículo interpretativo del régimen de Correa, desde las posiciones de la socialdemocracia renovada. Finalmente en esta sección se incluye una descripción de Quito como proyecto de ciudad preparado por su alcalde.

**En la sección Internacional** se enfoca el análisis, de manera especial, en torno a las respuestas a la crisis económica capitalista y algunos de sus conflictos. Tomando en cuenta este enfoque, se incluyen artículos que examinan la respuesta juvenil mundial a la crisis capitalista generada en el 2008, la situación de acaparamiento de la tierra a nivel planetario y la crisis alimentaria. Esta sección comprende también análisis sobre la reacción insurgente de los “indignados españoles” por democracia real y en contra del hegemónico capital financiero, causante de la debacle económica. Por lo demás, se ha creído conveniente iniciar en esta sección una serie de artículos que reflexionen sobre la salida a la situación del mundo y, en este sentido, se coloca uno sobre la crisis ecológica y la propuesta de la economía verde. Por otro lado, los lectores y lectoras podrán encontrar un análisis sobre el nuevo ciclo de las izquierdas de la región así como uno que analiza los límites del extractivismo en los países andinos de América Latina y la reacción de los jóvenes estudiantes chilenos que demandan al derechista gobierno de Piñera una reforma integral de la educación secundaria y universitaria.

Finalmente me permito agradecer la voluntaria y decidida participación de los y las articulistas nacionales y extranjeros, quienes pertenecen a la corriente de las izquierdas así como también a aquellas y aquellos que participan en el Gobierno y han querido contribuir con sus reflexiones concretas al diálogo y debate de las posiciones progresistas ecuatorianas. Mi gratitud al auspicio del FES/ILIDIS y el apoyo de Cafolis, sin los cuales sería imposible continuar publicando este importante instrumento de diálogo.

Quito, 22 de septiembre de 2011

Francisco Muñoz Jaramillo  
Director Revista La Tendencia

*El Informe presentado por Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, ante la Asamblea Nacional el día 10 de agosto de 2011 merece algunas observaciones.*

*Juan J. Paz y Miño Cepeda*

# El informe presidencial

## Una nueva modalidad de presentación

**Dicho** informe no solo fue expuesto por el propio Mandatario, sino que intervinieron, además del Vicepresidente de la República Lenín Moreno, los ministros coordinadores: Jorge Glas, de Sectores Estratégicos; Guillermo Solórzano, de Talento Humano; Mauricio Peña, por Nathalie Cely del Sector Productivo; Jeanneth Sánchez, de Desarrollo Social; Homero Arellano, de Seguridad; María Fernanda Espinoza, de Patrimonio; Ricardo Patiño, de Relaciones Exteriores; Katuska King, de Política Económica; y Doris Soliz, de Política.<sup>1</sup>

Sectores de oposición cuestionaron esta forma de presentación del Informe, sosteniendo que debía ser el Presidente Correa el único obligado a exponer las realizaciones gubernamentales durante el último año de gestión. Así, aprovecharon de esta nueva ocasión para desvalorizar la actuación del Primer Mandatario. Sin embargo, además de que no existen razones constitucionales que impidan la presentación que hizo el presidente

Correa junto con el Vicepresidente y los ministros coordinadores de los distintos sectores, ésta fue la primera vez en la historia que un mandatario ecuatoriano realizó la presentación integral de las realizaciones gubernamentales dejando a cada uno de sus colaboradores inmediatos la tarea de especificar los logros en las áreas de administración del Ejecutivo.

Pero, además, la forma de presentación del Informe, apoyada por recursos tecnológicos de actualidad, marcó una intencionalidad: el presidente Rafael Correa puntualizó los aspectos centrales de la confrontación política en el último año de gestión, mientras el Vicepresidente Moreno y los ministros coordinadores enfatizaron en los otros aspectos relativos a la marcha gubernamental en el sector de su respectiva especialización.

<sup>1</sup> El Informe presidencial y todas las intervenciones de los ministerios coordinadores se encuentran en: <http://www.larevolucionciudadana.com/>

## Cuatro temas de debate nacional

**La** exposición del presidente Rafael Correa giró en torno a los siguientes puntos:

- La libertad y particularmente la de expresión;
- El intento de golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010;
- La consulta popular del 7 de mayo de 2011;
- El Primer Grito de Independencia y su significado histórico.

El tema fundamental fue el de la libertad. ¿Qué se propuso el Mandatario al privilegiar en su Informe un asunto teórico y filosófico, al que le otorgó, adicionalmente, un enfoque práctico acerca de la libertad de expresión en Ecuador?

Sin duda, el presidente Correa quiso ubicar un fenómeno especial a estas alturas de la historia nacional y latinoamericana: la manipulación del concepto de libertad por las derechas. La misma palabra, que ha servido para que los pueblos

movilicen sus luchas por sus propias causas, ha pasado a dominar el escenario ecuatoriano, pero desde la posición y los intereses de quienes advierten que su antiguo poder dejó de ser el mismo de antes. Y en esa línea de reflexión, el Presidente trató, en definitiva, la manipulación del concepto de libertad por parte de cierta prensa nacional, que ha convertido en atentado a la "libertad de expresión", la exigencia necesaria por su responsabilidad ante la sociedad, al haber asumido un inculcable rol político en el lado de la oposición al Gobierno. En expresión clara del Mandatario:

Lo que está en el centro del debate no es la libertad de expresión —no nos dejemos engañar—, la cual somos los primeros en defender, sino la contradicción ética y técnica de negocios privados con fines de lucro e intereses políticos y grupales, proveyendo un bien público indispensable para la sociedad: la información. Es claro que por esta contradicción se ha producido, entre otros, la privatización abusiva de la opinión pública...



Que los medios de comunicación constituyen un poder en América Latina no es una afirmación reciente. Numerosos estudios lo han esclarecido. Pero en la región ha surgido una época de creciente crítica al papel que cumplen los medios de comunicación en cuanto ligan su labor a la defensa no solo de sus intereses empresariales privados, sino a claras opciones políticas. Por lo cual la postura del presidente Correa se ubica en la línea latinoamericana de cuestionamientos a aquella prensa que no quiere sujetarse al principio de responsabilidad por lo que ella opina o transmite.

De otra parte, las izquierdas ecuatorianas fueron siempre críticas del poder mediático e incluso sectores radicales consideraron permanentemente que los grandes medios de comunicación reflejaban los intereses de las “clases dominantes” y eran, en definitiva, “prensa burguesa”. Por tanto, no deja de sorprender que algunos líderes y sectores autoidentificados con la tendencia de izquierda asuman la defensa de la “libertad de expresión” en los mismos términos trazados por aquella prensa que el presidente Correa cuestionó en su Informe. Esta concurrencia de visiones ha conducido a una paradójica situación: un periódico ecuatoriano y un editorialista estrella del mismo, de repente, en virtud de la manipulación del concepto de libertad, se convierten en paladines y ejemplos de la “libertad de expresión”, casi a la altura de Eugenio Espejo y de “Primicias de la Cultura de Quito”.

El presidente Correa evidentemente quiso colocar en su discurso un tema de debate y confrontación política, que introduzca en la sociedad la clara visualización de los intereses privados en juego a la hora en que se manipula el concepto de “libertad de expresión” en manos de las derechas.

### El 30 de septiembre y la Consulta Popular

El presidente Rafael Correa encaró dos temas adicionales porque ellos se convirtieron en otros campos privilegiados de la confrontación política, desde la perspectiva de las derechas recalcitrantes.

Porque, en efecto, desde esos sectores se forjaron las dos visiones sobre los hechos antes señalados. De un lado, la construcción de un fantasma: el 30 de septiembre no hubo un intento de

golpe de Estado, tampoco el secuestro al Primer Mandatario y peor aún un intento de magnicidio. De otro, el 7 de mayo, en la consulta popular, tampoco hubo triunfo en las diez preguntas formuladas, sino una “derrota” del gobierno.

La negación de todas las evidencias empíricas sobre el 30-S en documentales, fotografías, videos, reportes televisivos, grabaciones, etc., ha sido una constante de las derechas anticorreístas, reproducida incluso por la prensa de oposición, a la que el presidente Correa volvió a ubicar en este punto. Lo inconcebible es que también coincidieron con esa posición, personalidades y agrupaciones políticas de ciertas izquierdas que el mismo 30-S no solo saludaron y apoyaron la inconstitucional insubordinación policial, sino que con posterioridad continuaron alineados con los argumentos de la derecha anticorreísta y “golpista”.

Algo parecido ocurrió con respecto a la Consulta Popular. La campaña anticorreísta persistió en lograr un pronunciamiento de la ciudadanía en contra de las preguntas propuestas. Después, su derrota pasó a ser reivindicada como éxito. Y se impuso así otra negación de las evidencias, para crear un nuevo fantasma: la “suma” de todos los otros votos que no fueron afirmativos eran la muestra de la derrota gubernamental. Y es increíble que también en este punto coincidieron las derechas anticorreístas con líderes y sectores de aquellas izquierdas unidas con un *sui generis* “voto diferente” por el NO (este era el No “bueno” frente al No “oligárquico”) en la Consulta. En palabras del presidente Correa:

Esas preguntas causaron tanto miedo que concitaron la participación activa de la más grande coalición de fuerzas que gobierno alguno haya enfrentado, desde la ultra derecha hasta la supuesta ultra izquierda, junto a los poderes de siempre: banca, medios de comunicación, y hasta recalcitrantes sectores de la Cúpula Eclesiástica, más los traidores e inconsecuentes de siempre.

### Una línea divisoria en el nuevo ciclo político

Las presentaciones del Vicepresidente Lenín Moreno y de los ministros y ministras coordinadores de los diferentes sectores tuvieron el propósito de trazar una clara línea divisoria entre el pasado reciente y el nuevo ciclo político que evidentemente se inició en Ecuador desde 2007.

En distintos trabajos (el primero difundido en 1996<sup>2</sup>) he sostenido que entre 1979 y 2006, años de un mismo ciclo histórico-político, progresivamente se afirmaron: a) un modelo empresarial de desarrollo, inspirado en el “neoliberalismo”; b) un Estado de partidos,

hegemonizado por la “clase política”; c) la desinstitucionalización del Estado nacional; d) el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población, con la consiguiente concentración acelerada de la riqueza, hasta hacer del Ecuador uno de los países más inequitativos del mundo.

He argumentado que, si se sigue la trayectoria de los sucesivos gobiernos particularmente desde 1981 en adelante, las tendencias descritas se impusieron por sobre cualquier diferencia ideológica entre los gobernantes de turno. Y que si entre 1979-1996 al menos hubo estabilidad institucional, en los diez años posteriores la situación derivó en una espectacular crisis institucional, con siete gobiernos, una fugaz dictadura y los únicos tres presidentes electos derrocados por la creciente acumulación de rebeliones ciudadanas, que finalmente, en frase simbólica contra la clase política, lanzó un grito generalizado: “¡que se vayan todos!”.

<sup>2</sup> Juan J. Paz y Miño Cepeda, “Ecuador contemporáneo: dos modelos económicos en conflicto”, Ponencia ADHILAC, Quito, 1996.

Con esos antecedentes tan esquemáticamente descritos,<sup>3</sup> el nuevo ciclo político iniciado en 2007 operó sobre la base de las herencias recibidas.

El modelo empresarial de desarrollo, que postulaba las privatizaciones, retiro del Estado, economía abierta, mercado libre, pago de la deuda externa, reducción del gasto público, recorte del gasto social, flexibilización y precarización del trabajo, apertura indiscriminada al capital transnacional, etc., no existe más pese a que los opositores anticorreístas traten de encontrar “síntomas” neoliberales en cualquier hecho aislado que se les ocurra, como por ejemplo el “extractivismo”, la ley de fomento productivo, la “persecución” al sindicalismo público y privado, el “entreguismo” a las transnacionales petroleras, la “criminalización” de la protesta social, etc.

El Estado de partidos tampoco existe. La oposición acusa al gobierno de “destruir” los partidos o no “concertar” con los existentes y, sin duda, por no ser “tolerante” con la oposición ni “dialogar” con amplios sectores.

El desinstitucionalizado Estado de las décadas de los ochenta, noventa e inicios del nuevo siglo tampoco existe, porque se impuso una nueva institucionalidad, con refuerzo indiscutible del papel del Estado. Por algo la oposición radical cuestiona el “estatismo”, la “concentración de poderes” y habla incluso de la “destrucción” de las instituciones estatales, es decir, de lo que antes existía.

El deterioro de las condiciones de vida y del trabajo es una tendencia revertida, si se atiende (y se cree) a los informes presentados por los distintos ministerios coordinadores ante la Asamblea Nacional. Según ellos, la inversión pública no tiene antecedentes, particularmente en cuanto a la construcción de carreteras; el gasto social se incrementó; disminuyeron el desempleo, el subempleo y la pobreza; mejoró la recaudación tributaria y la afectación a las capas más ricas; se extendieron los servicios de salud, así como la seguridad social; avanzó la educación pública y se aspira a potenciar la universitaria así como la investigación científica; ha sido espectacular e inédita en la historia la atención a los discapacitados en el país, por el empeño de la Vicepresidencia de la República, etc.

Este conjunto de políticas y de logros sociales no es entendido ni valorado por la oposición, pues no puede hacer una observación comparativa con el pasado, sino que emplea para su crítica un método distinto: comparar lo hecho con “todo” lo que falta por hacer; es decir, creando un nuevo fantasma con el cual la realidad actual se compara. Sin duda, con esa perspectiva, cualquier cosa se puede concluir, pues “todo” falta por hacer y “nada” se ha hecho hasta ahora.

<sup>3</sup> El análisis ampliado en: Juan J. Paz y Miño Cepeda, “Del desarrollismo al mercado: dos modelos económicos en el Ecuador contemporáneo”, Removiendo el presente. Latinoamericanismo e Historia en Ecuador, Quito, THE-Abya Yala, 2007, p. 137 y sig. Una síntesis del tema en “Boletín del THE”: <http://puce.the.pazmino.com/bNovDic06.html>

## Qué falta por hacer

**¿Qué** falta por hacer? ¿Qué es lo que el Informe presidencial y de los miembros del Ejecutivo debió decir y no dijo? ¿Qué está “bien” y qué está “mal”?

Del lado que quiera ubicarse todo ciudadano, político, movimiento social o partido, las respuestas a las preguntas propuestas puede variar hasta el

infinito. Si alguien es más “gobiernista” y otro es más “anticorreísta”, cualquier cosa puede decirse. Por tanto, contribuyo simplemente con alguna reflexión historicista.

El gobierno de Rafael Correa se ha definido de izquierda y postula el “Socialismo del siglo XXI”. Como hizo notar en su Informe el mismo Presidente, se considera heredero de los valores y principios nacionales y sociales que inspiraron tanto a la revolución de independencia iniciada en Quito el 10 de Agosto de 1809, como a la revolución liberal de 1895 encabezada por el célebre Eloy Alfaro. La Revolución Ciudadana resulta, de algún modo, un momento de continuidad de esas luchas. Creo, además, que debería considerarse heredera de la Revolución Juliana de 1925, pionera en constituir un gobierno de izquierda en la historia republicana del país.

Para las derechas anticorreístas está claro que el país camina al “abismo”. Para ellas, se ha implantado el autoritarismo, el izquierdismo pernicioso, el bolivarianismo chavista y hasta el “comunismo”; se obra contra la empresa privada, el capital extranjero, la apertura del país al mundo globalizado; se ejerce un simple populismo, que afirma el estatismo y gasta recursos públicos; se han violentado la democracia, la Constitución y las libertades, entre las cuales la libertad de expresión corre el riesgo más inminente; la corrupción es imparable, tanto como la inseguridad ciudadana. Así caminamos.

Y desde la perspectiva de una serie de izquierdas igualmente anticorreístas, el socialismo (¿cuál?) no avanza, el autoritarismo y el caudillismo se han impuesto, se ha “traicionado” a la izquierda y a los movimientos sociales; no se ha ejecutado la reforma agraria, ni se ha edificado el Estado plurinacional; el “auténtico” poder popular no existe, la “verdadera” revolución tampoco y el engaño popular se ha impuesto de la mano de los mismos síntomas que desde 2006 anticiparon las derechas: autoritarismo, populismo, estatismo, concentración del poder, etc., y hasta “fascismo”.

Pero, sin duda, el gobierno de Rafael Correa ha expresado una oportunidad histórica para la mayoría de la población nacional que le ha apoyado en ocho procesos electorales sucesivos, dando con ello un bofetón práctico a los sectores políticos que desearían que el Presidente siguiera la “línea” que ellos quieren o imaginan.

¿A quién dar la razón? En ciencias sociales y particularmente en el marxismo, las ideas políticas y las ideologías se prueban en la historia. Las derechas pueden identificarse por los intereses que defienden. Pero el mismo Karl Marx sostuvo, al ver cómo se movilizaban ciertas izquierdas de su propia época, supuestamente con la guía de su doctrina: “solo sé que yo no soy marxista”. <sup>lat</sup>

# «por cariño o necesidad»

**Cuando** el Director de la Revista *La Tendencia* me invitó a que escribiera un artículo de análisis acerca del Informe Presidencial de 2011, acepté bajo la convicción de que había lugar para el disenso, es decir, que es posible la coexistencia tolerante entre posiciones e “intereses”; entre quienes “miran” la coyuntura desde la sociedad y quienes lo hacen desde el Estado; entre un arco amplio de puntos de vista acerca del cambio y otro acerca de los alcances de la democracia; y, entre quienes suponen que la construcción de la historia es una permanente rectificación –tarea modesta y permanente- y quienes se asumen poseedores de la “ética” y de la “verdad”.

Mi mayor reticencia consistía en una doble dificultad. De un lado, nadie puede arrogarse la capacidad de limitar (fijar un adentro y un afuera) el campo de la izquierda; y, quien pretenda hacerlo, en este momento de la historicidad social –mundial y ecuatoriana– no pasa de ser un portador de una arrogante y barata hechicería discursiva ante el pueblo o ante la política pública. De otro lado, tampoco existe debate acerca de lo que significa ser socialista hoy, entendiendo que socialistas y no socialistas pueden “vivir

juntos” y compartir un proyecto nacional. Los socialistas tienen como común denominador a la sociedad –la agenda social es el punto final del cambio y no el Estado–, pero además asumen la necesidad de construir un Estado eficiente y, en últimas, un estado democrático, co/constituido con la sociedad. La condición de posibilidad de un socialista hoy es la afirmación de la naturaleza republicana de su metodología política –la deliberación– y la democracia esencial –la capacidad sistémica de generar representación y acatamiento institucionales–.

Cuando la Asamblea de Montecristi eliminó el calificativo de *política* a la Constitución, me interrogué, con disgusto pues no tuvimos capacidad de hacerlo en público, lo que nos decía esta intencional omisión. Se pretendió eliminar del horizonte ciudadano a la política. Pretensión burda, miopía extrema o desconocimiento básico de los constituyentes, que no podían entender que en la esencia primigenia de la convivencia humana y de la formación de una comunidad está la política, entendida como capacidad de procesar pacíficamente las diferencias en base a los objetivos de convivencia.

Muchos constituyentes, cortos de pluralismo, no sabían o no podían saber, que la política es el paso de la forma “natural” (divina) a la forma “civil/civilizada” (social) de darse un orden social, construir voluntariamente comunidad. Seguramente creyeron que la Constitución que gestaban –buena o mala– era ya la sustitución de la política, de su construcción cotidiana, la que hacía insuficiente la interacción política para modificar democrática y permanentemente el orden social. Para ese “elemental” entendimiento, eliminar a la política de la conformación de la República, seguramente, fue la forma fetichizada de lograr lingüísticamente la derrota de la “partidocracia” asociada a la política. ¿La desaparición de la política era, acaso, la forma correspondiente en “esta” izquierda a la desaparición de las ideologías de “aquella” derecha? ¿Quizás la forma ecuatoriana de sobre-ideologización del discurso consiste en eliminar a la política por “corrupta”?

Así, con temor de no poder entender *en* la coyuntura y *por fuera* de la coyuntura esa pieza oratoria e ideológica que se me había encomendado analizar, dejé pasar unos días, para releerla a la luz de la serenidad. Me pregunté, inicialmente, qué esperaba del discurso presidencial, en qué debía consistir el Informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, ¿era una ilusión pensar que iría acompañado del Informe sobre la ejecución presupuestaria, obligación semestral determinada por la Constitución? Muchas preguntas para una sola esperanza, conocer la forma como el Estado había estimulado a través de la política pública el logro de metas de desarrollo.<sup>1</sup> En mi imaginario buscaba una visión diagnóstica y prospectiva de la nación, de los roles y responsabilidades de todos los actores para el logro del desarrollo, que se mostrase la capacidad de orientación y estímulo de aquellos comportamientos por parte del Estado. Me encontré, sin embargo, con la nación y su desarrollo reducidos a una apología contra la conspiración. Un solo conflicto llenaba la retina del Informe y, claro, se trataba de que ese único acontecimiento redujera la complejidad de la nación y su progreso ante los ciudadanos. Asumí, sin más, que debía sumergirme en el plano de la moralidad que organiza el conflicto antes que en el plano de la legitimidad política.

<sup>1</sup> Los Informes de actividades ministeriales –mal llamados rendición de cuentas– se realizan en capillas paganas, probando la perfección de la “circularidad del círculo” o la inocuidad de ese acto. Esta vulgarización de la rendición de cuentas nada tiene que ver con la categoría democrática que implica una rendición horizontal, vertical y transversal (social). Por ello, en este artículo deseché trabajar con los informes ministeriales y lo centré exclusivamente en el mensaje presidencial.

## El primer círculo

**En** la confrontación política, la estrategia consiste en combinar ataque y defensa frente a las diversas fortalezas y calidades de los eslabones que forman la estructura del adversario; en el enfrentamiento militar, hay que descubrir el eslabón más débil del enemigo para abrir un flanco e incidir tácticamente sobre él; y, en el intercambio ideológico, hay que acudir al eslabón más fuerte del interlocutor criticado, pues están en juego ideas, que no son inmediatamente relaciones de poder ni posiciones militares. Por ello, empecé por la cita que se inserta y comenta.

solos, no lo podrán hacer. Los trabajadores solos, no lo podrán hacer. Todos juntos lograremos la patria nueva.”

En democracia, el diálogo no acepta condiciones previas; la concertación, sí. El flujo sistémico y libre de todos los factores –incluyendo la opinión– en el escenario político es inherente a la democracia. Si el diálogo no acepta condiciones (aunque sí un piso institucional), en cambio, la concertación precisa de actores representativos: éstos, diversos y en relaciones desiguales, buscan acuerdos. En un proceso de concertación, la que debe ser “equivalente” es la representatividad. Si para concertar hubiera que esperar igualdad en las relaciones de poder, no habría nunca concertación ni democracia. Las “mayorías” se construyen y también se de-construyen. Las relaciones de poder también se destruyen. La concertación se transforma en vía de destrucción del mecanismo democrático, cuando se utiliza instrumentalmente para dominar al otro y desestructurar al sistema político. La manipulación de la concertación en culturas autoritarias consiste en “te tiendo una mano mientras escondo el garrote en la otra mano”, amenaza que se utilizará para seguir cambiando las relaciones de poder “a favor de las grandes mayorías.”

Un “proyecto nacional” no es un acto bondadoso o de necesidad coyuntural. Es un proceso de construcción basado en la convicción democrática. Se concreta con la construcción de un bloque histórico, asociación de actores que bajo la cobertura de la nación ejercen la soberanía popular, forma incluyente de la ciudadanía, pues orientan sus comportamientos hacia el tratamiento democrático –es decir político– de sus diferencias. El proyecto nacional cobija democráticamente la disputa por el sentido de los acontecimientos estableciendo sus límites, fundamentalmente del cambio y del conflicto. El proyecto nacional no es ni puede ser una invocación ante la necesidad electoral o ante el decrecimiento político. Manejado como recurso ante la debilidad presente o latente, está destinado al fracaso. Este “tufo” manipulador se revela cuando la concertación –esencialmente política– se define explícitamente como concertación social, siendo que la exclusividad de la política –negada en la Constitución– deviene solamente gubernamental. Así se cierra un primer círculo ideológico del discurso: instaurar el monopolio gubernamental de la política basado en la reclusión del conflicto en la sociedad y en la exclusión de la oposición política.

“Ahora que sí hemos cambiado relaciones o estamos cambiando las relaciones de poder a favor de las grandes mayorías, sí nos podemos sentar a concertar en igualdad de condiciones, sin sometimientos. Por cariño o por necesidad, compatriotas, debemos tener un proyecto nacional. Ojalá sea por las dos cosas. Concertación entre Gobierno, empresarios, trabajadores, campesinos, pueblos ancestrales, actores de la economía popular y solidaria. El Gobierno solo, no lo podrá hacer. Los empresarios

## El segundo círculo

**La** relación entre desarrollo y democracia o entre justicia y libertad ha presidido el discurso de la “revolución”. Hasta antes de que se entienda que el cambio radical sostenible sólo es posible en libertad y en democracia, la “legitimidad revolucionaria” se basó en que el cambio social (y la justicia social como su meta) sólo era posible restringiendo a la “falsa” libertad (aquella en cuyo nombre se ha esclavizado a los afectados por la injusticia, los pobres). Dicho rápidamente, la “moral revolucionaria” estaría social o electoralmente facultada para el ejercicio de un autoritarismo puntual o extenso, para la transgresión institucional aupada en el propósito social, para, de este modo, garantizar el objetivo revolucionario.

solo han podido lograrse y sostenerse en contextos democráticos. Las democracias suponen la libertad de movimiento de los factores económicos, pero también de los sociales y los políticos. No en vano Marx se detuvo ante la discusión sobre la vigencia del mercado, previa y posterior al capitalismo, tanto como las afirmaciones democráticas han supuesto desarrollos mercantiles, como puede ser el caso chileno.

En la actualidad, los protagonistas del cambio radical no deben apelar a las experiencias del “socialismo real” y la gama totalitaria que presentó. La historia no nos autoriza a correlacionar autoritarismo con desarrollo, aunque lo pretendan algunos apologetas de las experiencias coreana o española. Tampoco se puede correlacionar democracia y desarrollo, aunque sí es posible afirmar que las principales experiencias de desarrollo exitoso,

## El tercer círculo

**E**l tercer círculo se reduce a la dialéctica degradada al nivel del maniqueísmo. La realidad organizada a partir de dicotomías sirve tan solo para explicación pedagógica. Y para organizador pasional. Pero es inservible para construir el cambio y es un agente de extraordinaria dispersión en la complejidad moderna. La sociedad, la economía y la política contemporánea están formadas por redes de “actores difusos”, los que reducidos a un sistema bipolar, pierden su significado. Entender la política como la “guerra fría” no tiene vigencia más que para justificar intereses mundiales o para levantar nacionalismos básicos en la política interna.

guraría su pensamiento de izquierda, mientras los burócratas son viejos y su pensamiento sería regresivo. Este iluminismo “reencauchado” solo convence a reclutadores clientelares en la administración pública.

El maniqueísmo público llega al mayor perfeccionamiento cuando se constituye al “enemigo político”.<sup>2</sup> La oposición política es y debe ser una relación sistémica del Gobierno.

<sup>2</sup> Insisto que en la confrontación política solo hay adversarios, mientras que en la lucha militar hay enemigos.

Existe por necesidad de funcionamiento del sistema político y por derivación de una democracia conformada por diversos. El momento más alto de la intolerancia está formado por el “pensamiento único”, concibiendo al Gobierno como el único administrador político de una confrontación formada por actores sociales. Es la consecuencia de la eliminación de la política en el diseño público.

El Informe asume dos enemigos políticos, vinculados subterráneamente por la perversión: los medios de comunicación, encargados de distorsionar la “verdad” y de la formación de afinidades políticas; y, los otros, que mientras no forman parte de la red de colaboradores del gobierno, son potenciales o actuales conspiradores, originados unos en la izquierda infantil u otros en la derecha partidocrática. Estructurado así el mundo, queda poco espacio para el ejercicio práctico y radical de la “tolerancia”. Una visión bipolar es directamente correlativa de la “consistencia” y “profesionalidad” con se ejerce el poder público. Y, de este modo, queda cerrado este tercer círculo: la partidocracia, que perdió en las urnas, está formada por conspiradores, quienes movilizan a los medios de comunicación.

## El cuarto círculo

**E**l cuarto círculo ideológico del discurso está formado por la comunicación social. La comunicación mediática es uno de los grandes “descubrimientos” de la forma gubernamental de hacer política: claro está, moralmente aceptable cuando produce a su favor y repudiable cuando es ejercicio de la sociedad / oposición (equivalencia que no analizamos).

El Estado de derechos fue el “avance” más “notable” de la Constitución, pues habría sustituido la visión liberal e individualista del Estado de Derecho, por una visión colectivista que habría superado a esa norma abstracta por una apelación a los sujetos concretos. El avance quedó

suspendido en el aire: se suponía que esta forma constitucional contenía los dispositivos institucionales para garantizar a los derechos, entre otros el comunicación y el de libertad de comunicación.<sup>3</sup>

Un día, desde algún recoveco del discurso gubernamental, apareció reivindicado el Estado de Derecho (desde entonces limpio de mancha), arrojó al basurero lingüístico al Estado de derechos y se irguió como barrera moral del llamado “Estado de opinión”, espécimen desempolvado de algún intersticio de la teoría de la comunicación. Se ha comprimido su significado como generación de opiniones (comandadas por los medios) que sustituyen a

<sup>3</sup> En el país ha ido decantándose la débil y/o casi inexistente relación entre el volumen de derechos reconocidos y la capacidad (estatal, económica y social) para garantizarlos. Una regla constante del análisis institucional es que un derecho vale lo que valen las instituciones que lo garantizan. Sin embargo, un amplio consenso nacional muestra que a la lista de derechos idealmente demandables y comúnmente aceptados, no corresponden las instituciones constitucionales y legales que se instauraron, instituciones fracasadas, por inmadurez de sus operadores pero fundamentalmente por inutilidad de su diseño.

la vigencia de las normas. Hasta antes de este cuarto círculo ideológico, la opinión / legitimidad / moralidad social o como quiera llamársela, fue la bandera que dividió a buenos y malos en política tanto como fue la guía de la decisión pública.<sup>4</sup> Ahora, la opinión conformada como “Estado” habría sustituido al derecho.

Pero la opinión y la opinión pública –aquella que se forma dentro de la comunicación social a través de distinto tipo de medios- es el avance más importante de la modernidad política, garantiza el ejercicio deliberativo, y “libera” y enrumba a los sujetos sociales hacia la ciudadanía. La opinión pública es, necesariamente, la portadora del control social a través de la cual se ejerce la rendición social de cuentas y la sanción moral de la sociedad ante el poder. Esta función esencial no puede dejar de ejercerse, incluso con las desviaciones que puedan haberse producido, situación evidente –en el Ecuador y en mundo- en todo ejercicio real de actividades sociales.

Pero no solo se trata de degradar una forma básica de la contemporaneidad democrática sino de reducir la explicación a rudimentos de la economía política: la comunicación social no puede tener una racionalidad mercantil: dado que el mercado es la primacía del interés privado (opuesto al interés público, en esa visión maniquea), se precisa la incisiva y restrictiva regulación pública.

“...el debate de fondo es: si los medios de comunicación deben o no participar en política.”

Por supuesto que sí deben participar en política, entendiendo a la política como procesamiento pacífico de los conflictos en un ambiente de respeto de la diferencia. Lo que no deben hacer es constituirse en vehículo de los partidos o de los gobiernos (organizadores colectivos de sus intereses), porque para ello están los medios particulares legítimos, por ejemplo, el periódico del partido comunista, que no es lo mismo que un periódico público.

La comunicación pública es un proceso de sociedad, y como todo proceso social tiene una referencia en los flujos del mercado, pero su racionalidad –ni de lejos- puede reducirse en los intereses del mercado. La propiedad del vehículo –medio de comunicación- no puede sustituir a su función social. ¿Pueden los medios de comunicación decidir discrecionalmente qué informar y qué no? Sólo en las sociedades autoritarias se entiende que la regulación es exclusivamente estatal. La comunicación social es el espacio de autorregulación de la sociedad, con enormes defectos, pero en todo caso, inferiores a la determinación del Estado como depositario del bien público en esta materia. Bien público no es sinónimo de control estatal. El autogobierno de la sociedad es el principal objetivo del socialismo (por ello socialismo y sociedad son la relación fundante y necesaria).

En relación con el manejo de la “voz gubernamental”, el principal elemento de la comunicación social es desde donde se emite el mensaje. Hacerlo desde el Estado es diferente a hacerlo desde la sociedad. El estado debe asumirse como lo que debe ser: expresión primera del grado de madurez de la sociedad.

<sup>4</sup> La encuesta sustituyó al análisis; la tecnocracia e incluso la justicia se subordinaron a la “medición de opinión”.

## El quinto círculo

El círculo ideológico que pretende erigirse en nueva matriz de significación de las opciones políticas podría denominarse “dramatización del conflicto”. Todos los acontecimientos, especialmente los que tienen origen en situaciones de conflicto, son susceptibles de una lucha social por proveerles de sentido. Aquí, el emisor gubernamental se convierte en proveedor único de significados.<sup>5</sup>

ción sentimental que reordena la política (y en el corto plazo a las elecciones presidenciales), eliminando a otras formas de construcción política alternativas. La partidocracia, como el enemigo político principal, parece haber entrado en un camino de agotamiento. De hecho, la partidocracia fue referida una sola vez en el Informe, probablemente porque la política gubernamental requiere de interlocutores partidarios subordinados para lograr nuevas mayorías parlamentarias. Los “conspiradores” son una forma difusa que, por ahora, puede adaptarse maleablemente y exculpar o culpar a viejos “partidócratas”.

La dramatización del 30 de septiembre opera exacerbando los hechos, inundando con pasión y subordinando a la razón. La actitud dramatizadora es conveniente al estilo presidencial y su sistema de gestión política. Permite encerrar a las significaciones del Otro (la oposición, los actores sociales) evitando una disputa transparente de sentidos. La escena política se vuelve opaca en los recovecos pasionales de una (tele)novela. El personaje central se despoja de la necesidad política (representativa, concertadora) y se reconvierte, liberándose, en un ser humano dotado de sentimientos que defiende a su familia y a su honor.<sup>6</sup> La exacerbación de la pasión política sólo de-construye la posibilidad del cambio y del avance de toda la sociedad ecuatoriana. Incluso en el discurso conservador de Durán Ballén y neoconservador de Febres Cordero no se trasplantó tan fidedignamente una estructura bíblica para la política. En la actualidad el uso de la metáfora bíblica se complementa con un manejo acusador de la “culpabilidad”. Los culpables de la profanación de la nación, de la degradación moral de “este país”, del subdesarrollo, pero fundamentalmente del intento de magnicidio son identificados como “anti-nación” y como “conspiración”. Todos los acontecimientos políticos tienen dos componentes: alineamiento con la Revolución Ciudadana o culpabilidad. La responsabilidad –propia de la democracia– se disuelve como culpabilidad. El otro –el que no está alineado, finalmente el “fariseo”– debe ser expulsado del “templo”. Nada existe por fuera de la dramatización.

5 La conversión de los decisores gubernamentales en actores de la disputa social sin responsabilidades pero sin perder sus atribuciones y funciones públicas, ya se presentó en la consulta popular, en la que el peso del aparato público cayó sobre los actores y sus decisiones. Una lección hacia la historia es la necesidad de contar con altas dosis de “pudor público” para que se pueda asumir las diferencias entre el rol público estatal y el rol político partidario. Cuando estos roles son indispensables, debe primar el rol público estatal o renunciar a él, porque así lo exigen las instituciones de la democracia.

6 Para acortar el camino hacia las conclusiones en la descripción de esta operación he juntado el 30 de septiembre y los juicios contra El Universo y Emilio Palacios.

## Corolario

**Finalizo** el análisis de los círculos ideológicos con un corolario acerca de expresiones y creencias que me turban el ánimo y me remueven el recuerdo. “Somos un ejemplo planetario”: cuando escuché la frase, guardé la esperanza de que la prudencia pudiese haberse impuesto en la escritura, el papel podía ser más resistente ante la inmodestia.

El Informe afirma que la Revolución Ciudadana sucede a la Revolución Liberal: el Presidente Correa es incomparable con el General Alfaro y el Libertador Bolívar... pero finalmente “hacen las mismas cosas”, entre la Revolución Liberal y el momento actual no ha pasado “nada” –todo sigue igual, la Revolución Ciudadana sería su continuidad, su conclusión. Esta figura discursiva también se aplica a la democracia, que no habría tenido significación ni logros en la historia ni en el presente. El manoseado apelativo de “neoliberalismo” sirve para denostar toda política pública que se pretende sustituir.

De otro lado, la “teoría” de la “revolución interrumpida” se conecta con el supuesto de que la “historia se repite”. Marx invocaba situaciones que se reiteraban y acosaban como espectros a los vivos ante fracasos históricos de procesos bonapartistas. Pero no es ésa la invocación de los revolucionarios, ni de los bonapartistas locales. La historia se repite porque los personajes se repiten. La “derecha conservadora” que acusó a Alfaro es la misma que ahora acusa al Presidente. Esa derecha conservadora son los medios de comunicación que propiciaron / auspiciaron / provocaron el arrastre de Alfaro y que ahora deberían ser derrotados como los enemigos principales del proceso. El razonamiento es mecánico y lineal. Esta reencarnación en los medios de comunicación de los derrotados enemigos electorales, no solo tiende al “decorado” / “maquillaje” histórico de la actualidad, sino que pretende lesionar severamente a un mecanismo democrático, al principal mecanismo de control social en la sociedad moderna.

Para finalizar, una confesión intimista. Yo conservo con sumo respeto, meticuloso cuidado y rigurosamente limpios, la espada y el revólver con los cuales mi abuelo luchó junto a Alfaro en 1895. Dejémoslos en paz y mantengamos el respeto. La democracia universal y la democracia en el Ecuador no se inventaron ayer. Imperfecta pero necesaria, la democracia solo conseguirá su progreso con más democracia. Por ello, nadie debería decirse y peor aun sentirse “demasiado democrático”. 

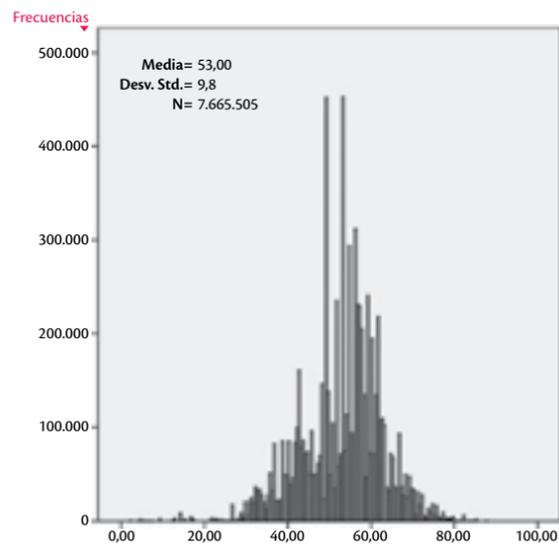
# Análisis parroquial y social del Referéndum y la Consulta

# 2011

La Consulta Popular y el Referéndum convocados por el Gobierno en 2011 condujeron a la aprobación de las 10 preguntas planteadas, ya que en todos los casos el porcentaje del "sí" en el total de votos válidos superó el 50%, con un promedio del 53.6% (cuadro 1). Si bien la variación de los porcentajes de aprobación entre preguntas fue pequeña, fluctuando entre el 51,7% (pregunta 9) y el 56,5% (pregunta 1), la heterogeneidad regional de los resultados fue sorprendentemente alta. El "sí" obtuvo, en promedio, más de la mitad de los votos en 12 de las 24 provincias del país. En el ámbito parroquial, los porcentajes promedio de aprobación fluctuaron entre el 2% (parroquias Huasaga-Wampuk y Pumpuentza, Morona Santiago) y el 88% (parroquia San Vicente, Azuay). Los casos con apoyo al "sí" inferior al 30% fueron más bien excepcionales, como se observa en el gráfico 1. También se encuentran diferencias consistentes en el comportamiento electoral por sexo, siendo el apoyo femenino al "sí" algo inferior al masculino, con una diferencia promedio de 1,5%.

Este artículo presenta mapas parroquiales de las elecciones de 2011, y un análisis inicial de las tendencias observadas, con énfasis en las variaciones de los resultados electorales por sexo, región, etnicidad indígena, e incidencia de la pobreza. El análisis se inscribe en un trabajo conjunto de análisis geográfico y social de los resultados electorales, que se realiza entre el Consejo Nacional Electoral y la Universidad Andina Simón Bolívar.

**Gráfico 1. Pregunta 3: Frecuencias por parroquias del porcentaje por el "sí" en votos válidos**  
Fuentes: Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011 (www.cne.gob.ec, www.uasb.edu.ec).



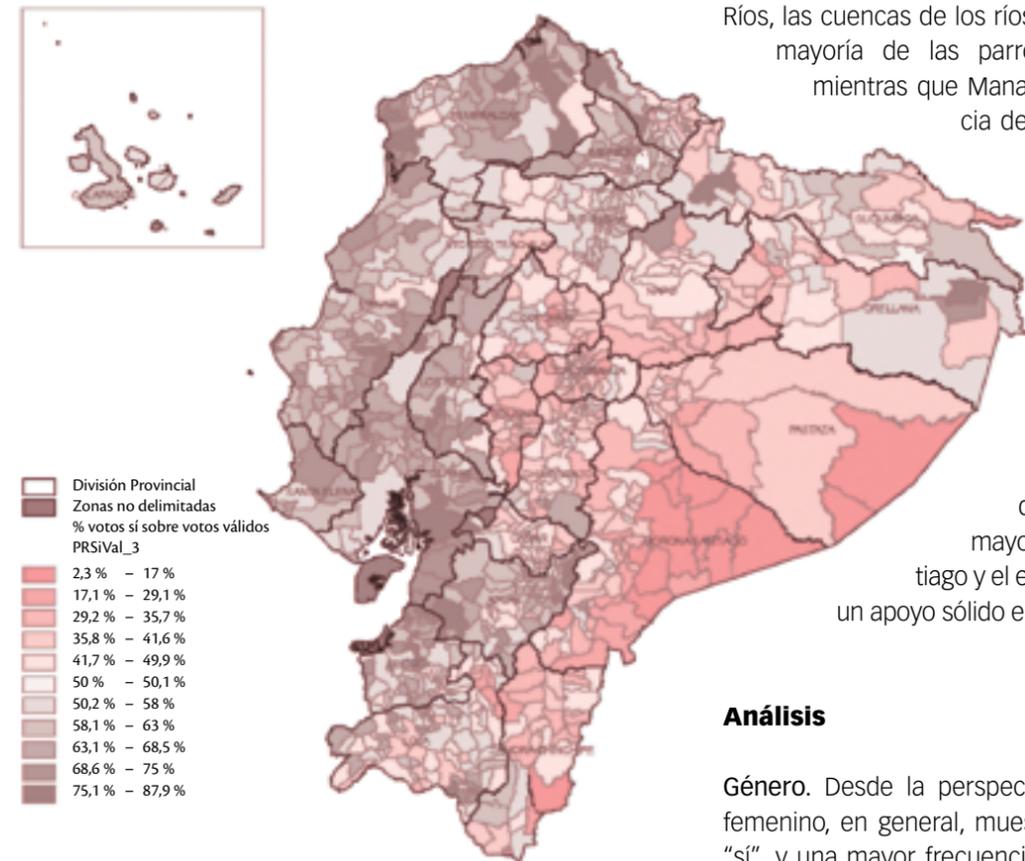
**Cuadro 1. Porcentajes del "sí" en el total de votos válidos por sexo**

Pregunta	Total	Hombres	Mujeres
1	56.5	57.7	55.3
2	54.2	55.4	53.0
3	53.0	54.2	51.7
4	52.0	53.3	50.8
5	52.7	53.9	51.4
6	53.5	54.5	52.5
7	52.4	51.9	52.8
8	54.9	54.2	55.6
9	51.7	52.4	51.1
10	55.1	55.8	54.3
Promedio	53.6	54.3	52.9 <sup>ww</sup>

Fuentes: Consejo Nacional Electoral y Universidad Andina Simón Bolívar, 2011. (www.cne.gob.ec, www.uasb.edu.ec).

**Mapa 1. Pregunta 3: Porcentajes por el "sí" sobre los votos emitidos por parroquias**

Fuentes: Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011 (www.cne.gob.ec, www.uasb.edu.ec).



## Mapas electorales por parroquias

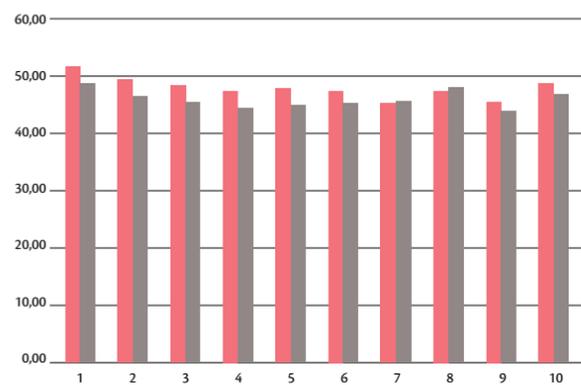
La Unidad de Información Socio-ambiental de la Universidad Andina Simón Bolívar ha difundido 150 mapas parroquiales, desagregados por sexo, sobre la consulta y el referéndum de 2011, como parte de un proyecto conjunto de investigación con el Consejo Nacional Electoral (www.campusvirtual.uasb.edu.ec/uisa/). En este artículo se presenta solamente un mapa con los votos por el "sí", como porcentaje sobre los votos válidos en la pregunta 3, que obtuvo el porcentaje de apoyo más cercano al promedio de las 10 preguntas realizadas.

El mapa 1 ilustra en tonos de gris las parroquias donde el "sí" obtuvo la mayoría de los votos válidos, y colorea en rojo las parroquias donde prevaleció el "no". Se observa una pronunciada heterogeneidad regional. El "sí" alcanza su mayor apoyo principalmente en el sur de la provincia de Guayas, la mayor parte de las parroquias de la provincia de Azuay, las estribaciones bajas de la cordillera occidental en Los Ríos, las cuencas de los ríos Daule y Babahoyo, y la mayoría de las parroquias en Esmeraldas, mientras que Manabí muestra una tendencia de apoyo al "sí" con cierta heterogeneidad y mayor definición en el interior oriental de la provincia. Las provincias fronterizas de Carchi, Loja y Sucumbios muestran resultados dispersos, mientras que el "no" prevalece con mayor fuerza en Morona Santiago y el este de Pastaza, y alcanza un apoyo sólido en la sierra central.

## Análisis

**Género.** Desde la perspectiva de género, el voto femenino, en general, muestra un menor apoyo al "sí", y una mayor frecuencia de votos nulos. Como

**Gráfico 2. Porcentaje del "sí" en votos emitidos por sexo y pregunta**

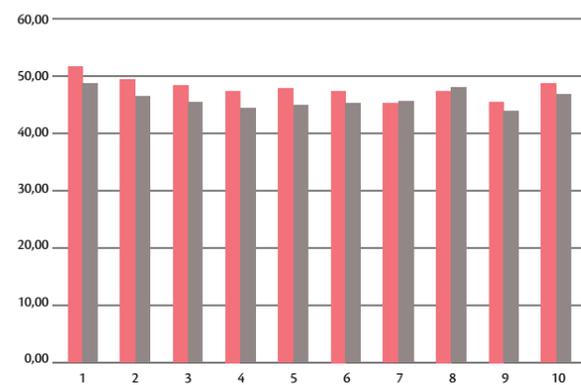


Fuentes: Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011 ([www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec), [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)).

excepciones se destacan las preguntas 7, referida a la prohibición de juegos de azar, y la 8, sobre la muerte de animales en espectáculos públicos, en las que el voto femenino por el "sí" superó al masculino (gráficos 2 y 3 y cuadro 1).

**Etnicidad Indígena y Región.** La similitud entre el mapa 1 de resultados electorales y el mapa 2, que muestra los porcentajes de población indígena por parroquias, es considerable. Para explorar con mayor detalle esta similitud se elaboró un modelo de regresión múltiple con los resultados electorales por parroquia (porcentaje del "sí" sobre votos válidos en pregunta 3) como variable dependiente, con variables dependientes ficticias regionales para la Sierra y Amazonía, así como el porcentaje de población indígena como variables independientes. Se encontraron asociaciones significativas con todas las variables, al 1% de significación. El modelo, todavía preliminar, muestra una asociación negativa entre el porcentaje de población indígena y el voto por el "sí", de tal manera que una parroquia hipotética con el 50% de población indígena tendría un voto por el "sí" inferior en 7% a una parroquia de la misma región sin población

**Gráfico 3. Porcentaje nulos en votos emitidos por sexo y pregunta**

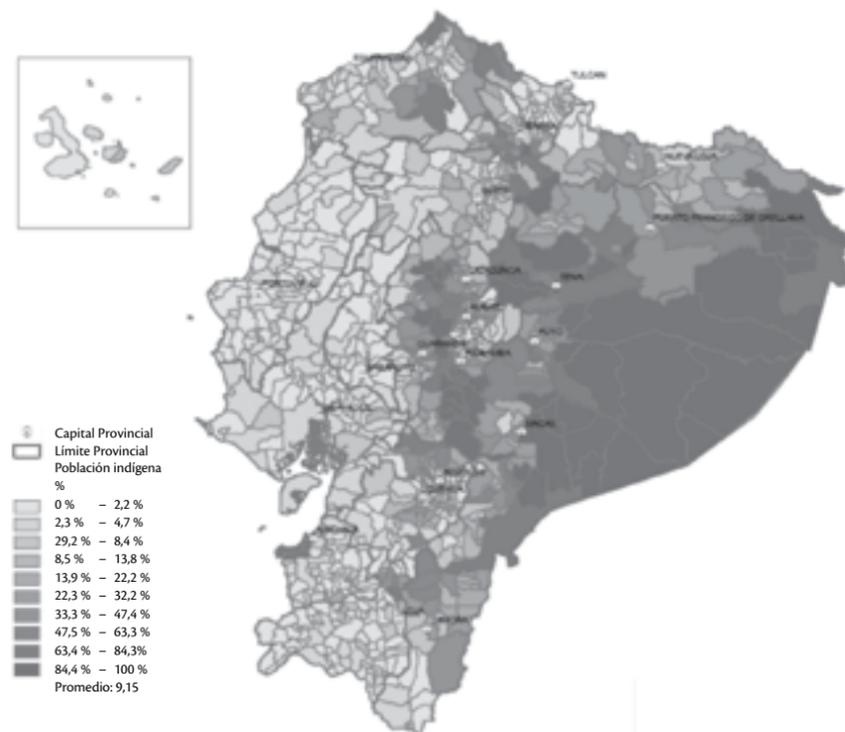


Fuentes: Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011 ([www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec), [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)).

indígena. Desde la perspectiva regional, el modelo sugiere el mayor apoyo al "sí" en la Costa, mientras que, bajo condiciones similares, la Sierra muestra un apoyo al "sí" inferior al de la Costa en 7,8%, siendo esta diferencia de 12,4% para la Amazonía.

**Mapa 2. Porcentajes de población indígena por parroquias: 2001**

Fuentes: Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011, con base en: INEC. Censo de Población y Vivienda, 2001. ([www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec), [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)).



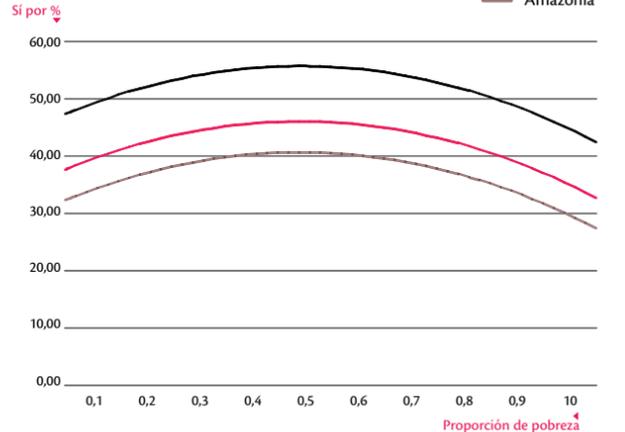
Pobreza. Un modelo tentativo similar de regresión, en el cual las variables independientes son la incidencia de la pobreza y las variables ficticias regionales, sugiere un comportamiento curvilíneo del apoyo al "sí" respecto a la pobreza, de tal forma que el apoyo al "sí" alcanza sus valores mayores en parroquias con niveles medios de pobreza, entre el 40% y el 60%, mientras que tanto las parroquias más pobres del país como las de condiciones sociales comparativamente altas muestran un apoyo inferior (gráfico 4).

El mapa de apoyo al "sí" por parroquias en la ciudad de Quito (mapa 3) confirma un desempeño del voto por el "sí" más favorable en las parroquias del sur de la ciudad, con predominio de estratos populares, mientras que las parroquias con estratos medios y altos mostraron menor apoyo a esta opción.

**Área de residencia.** En general se encontró que, una vez incluidas las diferencias regionales, y las variables étnicas y sociales presentadas, no se mantenía una diferencia estadísticamente significativa entre parroquias urbanas y rurales en su apoyo al "sí". El modelo con la incidencia de la pobreza mostró una asociación negativa marginalmente significativa con el área urbana,<sup>1</sup> que sugiere que habría un apoyo mayor a esta opción en las parroquias rurales frente a las urbanas, con una diferencia del 2%.

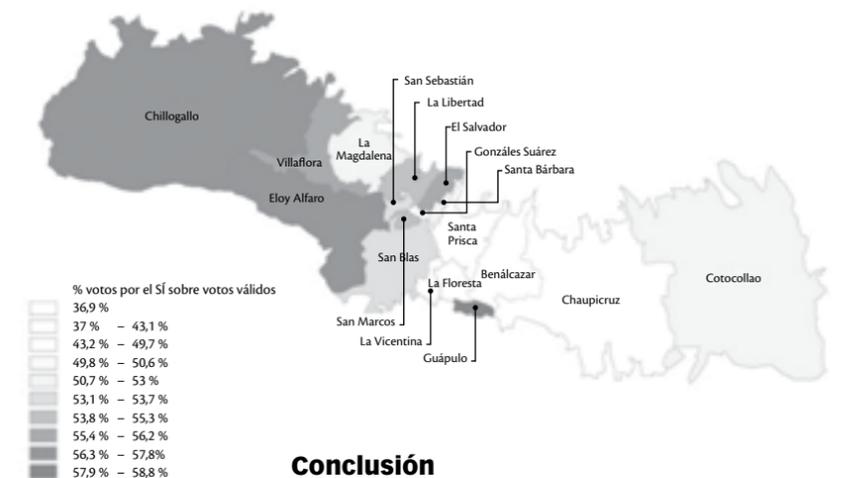
<sup>1</sup> Fuentes: Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011 ([www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec), [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)).

**Gráfico 4. Pregunta 3: Regresión del apoyo al sí respecto a pobreza y región**



Fuente: Unidad de Información Socio-ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011, con base en Consejo Nacional Electoral.

**Mapa 3. Pregunta 3: Porcentajes por el "sí" sobre votos válidos en Quito por parroquias**



## Conclusión

El análisis geográfico y social de los resultados del Referéndum muestra que, si bien las diferencias entre preguntas son relativamente pequeñas, existe una considerable heterogeneidad en el ámbito regional, y también se observan diferencias de género. Los resultados iniciales muestran que el apoyo al "sí" fue mayor en la Costa, intermedio en la Sierra y menor en la Amazonía, que esta opción alcanza mayores valores entre los varones, que disminuye con la población indígena, y que también alcanza niveles más altos entre estratos populares, declinando tanto en las parroquias más pobres como en aquellas con mejores condiciones de vida.

### Efectos de una estrategia pragmática en la Asamblea

Los avatares y resultados de la elección de las autoridades y comisiones de la Asamblea Nacional muestran el agotamiento de la estrategia aplicada por la entidad gubernamental coordinadora de la política, la misma que se ha movido en una lógica orientada, por una parte, a establecer pactos transitorios para obtener mayorías inestables con asambleístas convertidos en “independientes” denominados aliados y, por otra parte, a enfatizar en lo orgánico para mantener unificado al bloque parlamentario de gobierno.

En el modelo aplicado para el relacionamiento y las alianzas en la Asamblea Nacional subyace una visión pragmática que pudiera erosionar los principios de autonomía y corresponsabilidad entre las funciones del Estado, no solo en las formas, también en aspectos sustanciales.

Además de poner en evidencia la necesidad de repensar el modelo de régimen político nacional que, pese a los cambios constitucionales, no ha subsanado la conflictividad inherente a las relaciones Ejecutivo - Legislativo<sup>1</sup>, el momento crítico que afronta la Asamblea Nacional –en el cual el bloque de gobierno ha estado a punto de perder la mayoría y el control de las instancias de dirección–, ha puesto en el orden del día la necesidad imperativa de un cambio en la estrategia parlamentaria, que ponga énfasis en el diálogo y los consensos programáticos no solo con los sectores de oposición sino, también y principalmente, al interior del bloque de gobierno.

Siendo la democracia el menos imperfecto de todos los sistemas políticos, en organismos colegiados como la Asamblea Nacional se demanda un trabajo permanente de diálogo y aproximaciones para lograr la estructuración de mayorías que hagan factible la gobernabilidad y vehiculicen, en el marco de la Constitución, la elaboración y aprobación de las normas necesarias para desarrollar la política gubernamental; pero también es importante el respeto y reconocimiento de las minorías, discriminando entre aquellos sectores con quienes existen diferencias coyunturales pero es posible arribar a coincidencias en asuntos de fondo, respecto de aquellos sectores con los que existen diferencias ideológicas centrales y donde los acuerdos posibles serán siempre arreglos momentáneos, en tanto que se mantenga la correlación política actual.

Sin embargo y a pesar de los problemas existentes, los resultados de la gestión parlamentaria durante su primer período legislativo han sido positivos: se han aprobado 35 leyes, de las cuales 17 fueron originadas en la iniciativa legislativa presidencial, varias de ellas remitidas con carácter “económico urgente”. Sin que pueda considerarse un indicador absoluto, es sin duda una muestra de superioridad respecto a los demás parlamentos que ha tenido el país.

<sup>1</sup> Que históricamente han llevado a constantes rupturas del orden constituido al punto que hemos vivido un mayor número de gobiernos originados en acciones no democráticas.

Correlación  
de fuerzas y  
perspectivas de la  
agenda parlamentaria

# Asamblea

Cabe resaltar también que, en el período transcurrido, ha quedado una deuda pendiente de la Asamblea Nacional respecto a la aprobación de leyes que son fundamentales para avanzar en el cambio estructural del país, tales como la ley de recursos hídricos, la ley de comunicación, las que están contempladas en el régimen de la soberanía alimentaria como la ley de tierras, la ley de fomento agropecuario, la ley de semillas, entre otras.

### Las fuerzas de la oposición “entremezcladas”

Considerando los propósitos y actitudes esgrimidos por las fuerzas de la oposición durante los dos años de funciones de la presente Asamblea Nacional, una primera y evidente diferenciación a su interno radica en los objetivos de su actuación, los mismos que se han explicitado durante las distintas coyunturas atravesadas por el país y por la función legislativa.

Así, un sector de asambleístas prevenientes de las fuerzas políticas del PSP, MPD, Pachakutik, PRIAN, PSC y Madera de Guerrero, han pretendido convertir al parlamento en una trinchera de lucha antigubernamental, priorizando una labor de agresiva fiscalización extrainstitucional, realizada a través de la denuncia y el escándalo mediático en connivencia con los llamados medios de comunicación independientes, antes que un trabajo legislativo responsable y acucioso. Un momento culminante de su estrategia fue sin duda la intentona de quiebre del régimen democrático ocurrido el 30 de septiembre de 2010, cuando reunidos varios de ellos en un hotel de Quito, buscaron armar una mayoría parlamentaria que respalde a la asonada policial y militar o que, en última instancia, cubra las espaldas de los insurrectos mediante una amnistía.

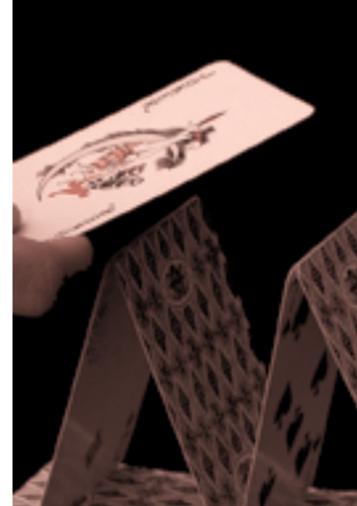
Para este sector, el quehacer parlamentario ha transcurrido en un claro juego obstruccionista, entre constantes denuncias y calumnias, intentos recurrentes de juicios políticos con poco sustento y persistentes intentos de generar incidentes durante las sesiones plenarias y en las comisiones legislativas. La beligerancia de su acción opositora contrasta sin

embargo con su debilidad propositiva a la hora de plantear normas alternativas que puedan prosperar y generar consensos.

Sin embargo, luego del 30 de septiembre, cuando las secuelas de la acción golpista sumadas al colapso del sistema judicial y al problema de inseguridad exacerbado por la acción mediática, condujeron al Gobierno a la convocatoria de la Consulta Popular, este sector opositor pudo recuperar la iniciativa y rearmarse, convergiendo en las campañas de rechazo a las preguntas de la consulta, inmersos en frentes opositores configurados en dos agrupamientos. Por una parte, la corriente de sectores de izquierda descontentos con las políticas de gobierno, se articularon en torno al denominado Acuerdo Plurinacional por el No, que contó con la presencia de nuevos actores como el grupo “Montecristi Vive” conformado por exasambleístas constituyentes, el inaugurado movimiento “Participación” liderado por el exdirigente de Alianza País, Gustavo Larrea, junto a la alianza parlamentaria de Pachakutik - MPD y al movimiento Ruptura de los 25 que se alejó del partido de gobierno precisamente a causa de la Consulta. Este agrupamiento incluyó también a varios movimientos sociales, principalmente del sector indígena y de gremios estatales. Por otra parte, la corriente de derecha bajo la identidad del Frente por la Democracia, se integró con los partidos políticos Unión Demócrata Cristiana (ex DP), Izquierda Democrática y otros grupos tradicionales como los liberales, todos estos revividos al calor de la campaña opositora.

Durante los meses de la campaña, los asambleístas desempeñaron el rol de voceros y activistas de la misma, en correspondencia con el alineamiento de sus partidos y movimientos. Así, el quehacer parlamentario dejó parcialmente su agenda propia y se concentró en torno a la consulta, trasladándose a las calles, plazas y medios de difusión, articulándose en pro o en contra de la misma, entremezclados entre opositores golpistas y democráticos, entre grupos de derecha e izquierda, entre resentidos y convencidos.

La finalización de la Consulta, con resultados nacionales mayoritarios para el SI en las preguntas planteadas, que tampoco cubrieron las expectativas que



“  
En el modelo aplicado para el relacionamiento y las alianzas en la Asamblea Nacional subyace una visión pragmática que pudiera erosionar los principios de autonomía y corresponsabilidad entre las funciones del Estado, no solo en las formas, también en aspectos sustanciales.”

se había propuesto el gobierno, a su vez dieron término a esta concertación de fuerzas de derecha e izquierda, golpistas y democráticas, que se produjo fácticamente durante la campaña, aunque luego haya persistido la convergencia sobre algunos temas como la ley de Comunicación, la defensa del diario El Universo, la protección de los policías sublevados y el alineamiento de las votaciones para evitar que el bloque de gobierno mantenga las dignidades del parlamento para el período legislativo iniciado el 1 de agosto pasado.

Para los sectores de base progresista y de izquierda, lo riesgoso de haberse mantenido en esta lógica política maximalista y poco democrática, que se ha posicionado indiferenciadamente sin consideraciones ideológicas, es que van quedado sumergidas en una mezcla opositora que varias voces han calificado de “transgénica”. Así, ya no resulta extraño encontrar a estos sectores, que se identifican ideológicamente con posiciones contrapuestas, sentados en una misma mesa compartiendo la vocería mediática.

Dentro de la misma tendencia opositora, pero bajo una lógica que ha intentado apegarse al juego democrático formal, se puede distinguir una segunda tendencia de la oposición, principalmente serrana, que ha pretendido diferenciarse como un sector inteligente y propositivo. Sin embargo debido al clima de polarización que se ha instalado en la política nacional, no ha alcanzado a tener un perfil diferente, apareciendo únicamente como los más presentables de la oposición intransigente.

El contingente parlamentario opositor ha crecido también entre los grupos que, al inicio del período

parlamentario pasado, fueron considerados como aliados del bloque de gobierno pues, dado que el tipo de vínculo creado no tenía solidez alguna, en el transcurso del período varios de ellos se pasaron a filas de la oposición, sea por discrepancias respecto a la política gubernamental o por falta de atención en relación a expectativas puntuales sobre recursos y cargos públicos; en general, por las dificultades en su interlocución con el ejecutivo. Entre estos se puede identificar al PRE, al movimiento municipalista, algunos grupos regionales, el Movimiento Libertad.

La pérdida del apoyo de este sector que sumaba más de una decena de asambleístas, resultó especialmente grave para el bloque de gobierno porque llevó la correlación política al punto crítico de casi perder la directiva en la votación para la Vicepresidencia de la Asamblea del 30 de julio, cuando no se llegó a la mitad más uno, razón por la cual se debió suspender la sesión y aún en la continuación de la sesión, el 12 de agosto, apenas se obtuvo la mayoría con un voto, logrado mediante ausencia inexplicable del asambleísta titular, reemplazado por un suplente de Alianza País.

En el lado de la oposición, los 63 votos obtenidos en la primera votación del 30 de julio (aunque no en la rectificación) para la Primera Vicepresidencia de la Asamblea Nacional, a favor de la ex asambleísta de Alianza País, Betty Amores<sup>2</sup>, fueron sin duda la manifestación de la mayor fuerza alcanzada durante el funcionamiento del presente parlamento y una

<sup>2</sup> Betty Amores se separó por no estar de acuerdo con la Consulta en lo referido a la modificación de la forma de nombrar al Consejo de la Judicatura.

**El contingente parlamentario opositor ha crecido también entre los grupos que... fueron considerados como aliados del bloque de gobierno pues, dado que el tipo de vínculo creado no tenía solidez alguna, en el transcurso del período varios de ellos se pasaron a filas de la oposición, sea por discrepancias respecto a la política gubernamental o por falta de atención en relación a expectativas puntuales sobre recursos y cargos públicos; en general, por las dificultades en su interlocución con el Ejecutivo...**

muestra de las posibilidades de reeditar similares o mayores votaciones durante las decisiones legislativas del nuevo período parlamentario, sea en la aprobación de leyes o en la fiscalización<sup>3</sup>, lo cual afectará sin duda las posibilidades gubernamentales de aprobar leyes sin efectuar un previo proceso de diálogo y consensos con aquellos sectores con los que podría converger ideológicamente.

### Subbloques en la bancada parlamentaria de gobierno

Como se había reflejado desde un inicio, la bancada parlamentaria de gobierno presentaba diferencias a su interior desde su conformación, las mismas que se han profundizado con el transcurrir de la dinámica parlamentaria y nacional, hasta llegar a la formación de subbloques que, aunque de manera informal, actúan para incidir en las decisiones del bloque parlamentario.

De entre los cincuenta y nueve asambleístas que obtuvo inicialmente Alianza País (incluidos aquellos electos en alianza con el Partido Socialista), la distancia mayor se ha producido con seis de ellos, quienes se han separado de la bancada de gobierno sea por discrepancias ideológicas como en los casos de Betty Amores y María Paula Romo, por descontento respecto a expectativas personales, como en los casos de Cesar Rodriguez y Cesar Gracia, o porque han sido captados por la oposición como Tomás Cevallos y Washington Cruz.

3 Sea en la aprobación de leyes o en la fiscalización política.

Los cincuenta y tres asambleístas restantes que al iniciar la gestión legislativa, en un marco de pluralismo ideológico<sup>4</sup>, se diferenciaban entre aquellos identificados con tesis conservadoras<sup>5</sup> y aquellos que estaban más a la izquierda (en consonancia con el proceso de la Asamblea Constituyente), al finalizar el período legislativo se han escindido en tres grupos internos: los conservadores y la izquierda que han debido atemperar sus propuestas para encontrar consensos y generar gobernanza en cada paso del proceso legislativo vivido por la Asamblea, y un tercer sector surgido por quienes se consideran desplazados de sus expectativas frente al Ejecutivo y al Legislativo<sup>6</sup>.

El proceso de enjuiciamiento político al fiscal Washington Pesantez constituyó sin duda uno de los episodios de mayor tensión al interior del bloque, cuando se probó la correlación existente entre los bloques ideológicos, primando la línea conservadora con el apoyo del Ministerio Coordinador de la Política. El frustrado juicio generó fisuras y desconfianzas que se agravaron durante el tratamiento de la Ley de Servicio Público y llevaron el conflicto al punto que el Presidente de la República sugirió la posibilidad de hacer uso del recurso de la muerte cruzada.

Los acontecimientos del 30 de septiembre recuperaron el espíritu unitario entre los asambleístas en función de la sobrevivencia del proyecto político<sup>7</sup>,

4 Producto de la manera como se estructuraron las listas electorales.

5 Cercanos a personajes del círculo presidencial.

6 Al cual se ha denominado de los indignados.

7 Aunque algunos intentaron aprovechar la situación para proponer

y también como consecuencia de la polarización social que estos acontecimientos generaron. Posteriormente, con la campaña de la Consulta Popular se disminuyó la conflictividad interna (aunque con las disensiones indicadas) en el marco del frente social y político por el Si a la Consulta Popular, el mismo que incorporó a movimientos sociales y actores políticos afines al gobierno que terminaron indiferenciadamente subsumidos en torno al movimiento gobernante Alianza País.

El clima político interno del bloque parlamentario se ha visto nuevamente afectado y las diferencias han vuelto a aflorar a propósito de la elección de las dignidades del segundo período de la Asamblea. En este episodio el nuevo subgrupo que ha tomado forma<sup>8</sup>, integrado principalmente por asambleístas de provincias del interior, demanda una mayor presencia dentro de la directiva y comisiones de Asamblea Nacional, así como también la posibilidad de incidir en las políticas gubernamentales al interior de sus provincias. Careciendo de sustento programático, pudiera apoyar candidaturas de uno u otro de los bloques ideológicos existentes, en función de los acuerdos posibles de lograr, lo cual podría llevar a que, en dignidades y comisiones muy importantes como la de Soberanía Alimentaria, sean asambleístas ligados a sectores conservadores quienes ocupen las dignidades principales.

### Perspectivas: un nuevo período conflictivo

El escenario de una grave crisis que se cierne sobre la economía mundial y que estará presente en los próximos años en toda la región y en el país, exigirá por parte del gobierno nacional una radicalización de sus políticas de desconexión con marcos desfavorables de la globalización que podrían afectar la situación económica interna del país y la estabilidad política nacional, y por otra parte le demandará la

acciones en la Comisión de Ética de Alianza País con asambleístas considerados contrarios.

8 Que cuenta con cierto respaldo de dirigentes nacionales de Alianza País.

profundización de las acciones orientadas al desarrollo endógeno y a la integración regional.

Este contexto podría modificar el orden de las prioridades y las agendas gubernamental y legislativa, favoreciendo la aproximación de fuerzas ideológicamente afines en torno al impulso a leyes que tienen una enorme trascendencia para los cambios estructurales del país y que están pendientes, tales como la ley de Recursos Hídricos, la ley de Comunicación, la ley Antimonopolio, la ley del Mercado de Valores, la ley de Tierras, la ley reformativa de la Seguridad Social, entre las más importantes.

Sin embargo, será necesario un enorme esfuerzo de diálogo y concertación para desbloquear las posiciones confrontadas que han llegado a estructurarse entre el bloque de gobierno y los sectores que han terminado alineados en la oposición, y también al interior de la bancada de Alianza País entre los subbloques informalmente generados, pues los acuerdos realizados para la elección de autoridades son insuficientes para sustentar la aprobación de las leyes mencionadas y otras que deberán incorporarse, relativas a la reforma del sector justicia.

De no lograrse una modificación sustancial de la correlación existente, el escenario que se presenta es el de un conflictivo e incierto tratamiento de las leyes, con mayorías inestables y uso de recursos políticos tradicionales, donde la labor de fiscalización de los ministros y autoridades bajo control político de la Asamblea, inclusive del propio Presidente de la República, penderá como una espada de Damocles a ser utilizada por las fuerzas opositoras en búsqueda de producir inestabilidad y generar efectos políticos.

La proximidad del proceso electoral previsto para el primer trimestre del año 2013 constituirá sin duda otro factor adverso para lograr consensos entre los grupos parlamentarios afines. Esto conduce a a extender los diálogos a este ámbito, buscando la continuidad del proyecto de transformación que manda a realizar la Constitución, más allá de las expectativas personales o partidarias que puedan existir. 

Betty Amores

## Dos años complejos y desesperanzadores

Hacer una evaluación desde fuera de la Asamblea resulta un ejercicio intelectual fácil pero lamentablemente nada certero. Es mejor analizar la situación con las complejidades y especificidades que se viven desde dentro pero también proyectando ese análisis a la integridad de la vida política del país. Han sido dos años sumamente complejos y en ocasiones desesperanzadores. En un comienzo y pese a las distancias ideológicas que quedaron instaladas al final de la Asamblea Constituyente, los representantes de los movimientos y partidos políticos de la denominada izquierda plurinacional, siguieron adscribiendo a los planteamientos del proyecto político de la “Revolución Ciudadana” y por ello fue sencillo el triunfo de Fernando Cordero en la Presidencia de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, en ese proceso de elección interna, ya fue casi inadmisibles que los más claros representantes de la línea más derechista del gobierno en temas tan sensibles como derecho humano al agua, minería y medio ambiente (Irina Cabezas y Rolando Panchana), fueran impuestos por el Presidente Correa para ser los Vicepresidentes de la Asamblea Nacional.

## Relaciones Asamblea - Ejecutivo

En aquel entonces, yo llamé la atención a los integrantes de la bancada de País y al propio Presidente Correa, señalando que era necesario buscar otros candidatos que permitan una mayor cohesión y concertación de las fuerzas de centro y de izquierda en la asamblea. La respuesta del Presidente fue muy clara. En uno de los muchos eventos “para limar asperezas”, fui públicamente insultada y agredida por él, quien con mucha violencia y odio, me increpó sobre mi “atrevimiento” de cuestionar su decisión de seleccionar a tan polémicos personajes. En esa ocasión, como en todas las demás, estaba claro que la relación que el Presidente quería mantener con la Asamblea era de la más absoluta y abyecta sumisión.

Muchos episodios ocurrieron durante los dos primeros años de funcionamiento de la Asamblea que dieron clara cuenta de que al Presidente sólo le interesaba que ésta cumpla a pie juntillas su voluntad.

Los asambleístas más ideológicos, en ocasiones, encontrábamos que en determinados temas era posible llegar a acuerdos, incluso con las organizaciones políticas de la llamada oposición, pero Correa hizo notar siempre que su opinión (o la opinión de los autorizados a opinar por él) era la única que debía prevalecer. A tal punto llegó esta situación que en algunas leyes se logró, a costa de mucho esfuerzo, algunos consensos. Fue entonces que el Presidente, desautorizando el trabajo de sus propios asambleístas, se burló de ellos y mediante las famosas “objeciones presidenciales” logró imponer su criterio, obligando a los asambleístas de su bancada a votar en favor de la objeción y en contra de los puntos que, con dificultad, se había logrado consensuar. Con este tipo de operaciones, tanto Fernando Cordero como los presidentes de algunas comisiones, perdieron credibilidad en la palabra empeñada.

Era claro que los acuerdos parlamentarios podían hacerse sí y sólo sí el Presidente los aprobaba. No olvidemos, a modo de ejemplo, el Acuerdo Ético Político que se logró respecto de algunas disposiciones de la Ley de Comunicación. Correa dijo

posteriormente “que le daba asco” ver a sus parlamentarios llegar a consensos con la partidocracia.

## Cambios en el escenario

A dos años de este ejercicio autoritario del poder, el panorama ha cambiado. Ni las fuerzas políticas afines, ni los movimientos más locales, cuya ideología no es clara, creen en los ofrecimientos que con mucha facilidad se plantean desde la coordinación política del gobierno.

Ha habido momentos en que el propio Partido Socialista ha planteado rupturas. No olvidemos, por ejemplo, que los asambleístas Pedro de la Cruz, Marisol Peñafiel y la misma Silvia Salgado, han tenido momentos de franca ruptura con el gobierno. Duele constatar que sólo a partir de la incorporación de los esposos Rafael Quintero y Erika Silva al gobierno, se estabilizó la relación con este partido.

Durante dos años, los partidos y movimientos de oposición actuaron dispersos y con planteamientos fraccionados, pese a que la bancada de País había perdido a algunos de sus militantes originarios y ya no contaba con los acuerdos con movimientos independientes que en una etapa inicial le permitían gozar de una cómoda mayoría.

Por otra parte, los resultados de la Consulta Popular del 7 de mayo del presente año, reflejaron un país dividido y polarizado. También mostraron que Correa ya no era el líder carismático que arrasaba en cada elección y que los casi cinco años de ejercicio del poder habían fisurado profundamente las razones que justificaban el proyecto político original. Esta situación, sumada al enorme desgaste y pérdida de credibilidad de la palabra de País dentro de la Asamblea, generó las condiciones para que se vaya articulando una nueva correlación de fuerzas en su interior que evidenció, también, la alta polarización de dichas fuerzas políticas en este escenario.

Otro de los aprendizajes que se derivaron del último proceso fue la necesidad indispensable de unidad entre las fuerzas políticas democráticas, para

**Los resultados de la Consulta Popular del 7 de mayo del presente año, reflejaron un país dividido y polarizado. También mostraron que Correa ya no era el líder carismático que arrasaba en cada elección y que los casi cinco años de ejercicio del poder habían fsurado profundamente las razones que justificaban el proyecto político original. Esta situación, sumada al enorme desgaste y pérdida de credibilidad de la palabra de País dentro de la Asamblea, generó las condiciones para que se vaya articulando una nueva correlación de fuerzas en su interior...**

derrotar los evidentes afanes autoritarios del Presidente Correa, quien hasta al momento ha logrado el control de todas las funciones del Estado.

El Parlamento es el único espacio en el que la expresión de los disensos no acarrea destitución, encarcelamiento o criminalización, gracias a la inmunidad prevista en la norma constitucional.

#### Una nueva coalición política

En este contexto, se logra la conformación inédita de una coalición de partidos y movimientos de la más distante y variada ideología, que logran articularse con base en tres objetivos principales:

1. Mantener la vigencia del Estado democrático de derechos y de justicia;
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, respecto de la totalidad de la normativa que se promulgue desde la Legislatura;
3. Hacer prevalecer las necesarias independencia y autonomía de la Función Legislativa, fortaleciendo la capacidad legislativa y de fiscalización de esta función del Estado.

A partir de estos objetivos se logró acordar y consensuar varias acciones entre los integrantes de la denominada oposición, entre ellas, colocar entre las prioridades la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de facilitar las tareas de legislación y fiscalización. También fue posible un consenso

respecto de la necesidad de modificar la correlación de fuerzas al interior de la Asamblea Nacional, a través de la elección de nuevos representantes en el Consejo Administrativo de la Legislatura, órgano de gobierno de la Asamblea, dentro de cuyas competencias se encuentra la de calificación de los proyectos de ley que debate el pleno, como también los procesos de fiscalización política.

#### La renovación del control sobre la Asamblea

Lo ocurrido el domingo 31 de julio es conocido: Fernando Cordero no logró consolidar una mayoría a favor de su reelección y solo pudo alcanzar una muy dudosa reelección con apenas 60 votos afirmativos y 3 votos en blanco prestados: uno por un asambleísta de Sociedad Patriótica y dos de los llamados "municipalistas".

Con posterioridad se ha conocido que el voto del asambleísta Vélez, (ex PSP) fue a cambio de que los concejales de País en el municipio de Santo Domingo, votaran a favor de su esposa para la Vicealcaldía. Respecto de los votos municipalistas, existen evidencias, confirmadas por el propio Presidente de la República, que se otorgaron a cambio de recursos para los gobiernos locales, intermediados por estos asambleístas supuestamente independientes.

Vale recordar que Fernando Cordero, en la desesperación por haber perdido dos votaciones, acudió a una figura que no existe en ley ni en reglamento alguno, disponiendo que la Presidenta encargada,

"anule la rectificación de la votación" en la que él perdió. Luego de la anulación, dispuso una nueva votación y fue esta cuestionable votación la que actualmente constituye la fuente de su reelección. Como es de conocimiento público, en esa misma sesión no fue posible la elección de las dos vicepresidencias mientras que, al ser elegidas las vocalías, la oposición logró tres de las cuatro que se disputaban.

En tales circunstancias, Cordero adoptó la decisión de suspender la sesión. Durante dos semanas no se convocó a completar la elección de vicepresidentes, pero la ciudadanía conoce o intuye que ese tiempo sirvió para que el gobierno, con todo su aparataje llevara a la mesa de negociaciones a los últimos asambleístas independientes que podrían haber modificado su débil mayoría. El propio Presidente anunció posteriormente que había suscrito un supuesto "acuerdo programático" con organizaciones políticas locales y en particular con sus respectivos gobiernos locales, los cuales ciertamente dependen de los recursos que autoriza el Poder Ejecutivo.

Para cuando tuvieron seguro este pírrico triunfo, en la sesión 118 del pleno de la Asamblea Nacional, se observó la ausencia del asambleísta Washington Cruz, representante de los migrantes en España, quien en días pasados fuera amenazado por el

Presidente Correa de que "él personalmente iría a España a solicitar a los migrantes ecuatorianos su voto para revocarle el mandato". El Asambleísta Ortiz, que carece absolutamente de algún principio o sustento ideológico y que ha sido militante, en su momento, de la RED o del Partido Social Cristiano, pese a haber asegurado que se mantendría junto a la oposición, terminó votando en favor del gobierno.

De este modo se mantuvo el control del Poder Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional. Resta únicamente consolidar esa supremacía a través de la conformación de las comisiones legislativas, en las cuales el gobierno ha anunciado que tendrá el control de las principales y en unas cuatro, "permitirá que sea la oposición la que presida".<sup>1</sup> Demás está decir que en los dos años subsiguientes, la tarea de legislar sólo se llevará a cabo en aquellas comisiones en las que el gobierno controle la mayoría y que probablemente serán las de Justicia y Estructura del Estado, Régimen Económico y Tributario, Educación y Cultura, Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, Fiscalización, Soberanía Alimentaria, Gobiernos Autónomos y Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral. <sup>lat</sup>

<sup>1</sup> Al momento de circular el presente número de la revista La Tendencia, las comisiones ya han sido conformadas (NdeR).

**...en los dos años subsiguientes, la tarea de legislar sólo se llevará a cabo en aquellas comisiones en las que el gobierno controle la mayoría y que probablemente serán las de Justicia y Estructura del Estado, Régimen Económico y Tributario, Educación y Cultura, Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, Fiscalización, Soberanía Alimentaria, Gobiernos Autónomos y Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.**

Julio César Trujillo  
Ramiro Avila Santamaría

# La situación de la justicia, hoy

El presente ensayo se publica en una coyuntura política de cambios complejos en la administración de justicia del Ecuador. Pretendemos analizar la coyuntura a partir del (I) paradigma constitucional propuesto por la Constitución de Montecristi, que constituye el primer acápite. En un segundo momento quisiéramos evaluar críticamente (II) la implementación del modelo constitucional desde las obligaciones impuestas en tres niveles: uno de desarrollo normativo, otro de políticas públicas y un último sobre la institucionalización. Finalmente, propondremos una (III) agenda mínima necesaria que creemos podría viabilizar la propuesta constitucional vigente.

## La propuesta constitucional sobre la justicia

La administración de justicia tiene una importancia particular en la configuración del Estado ecuatoriano, diseñado por la Constitución de Montecristi, por ser la última garante de los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador<sup>1</sup> y el árbitro decisivo en los problemas de competencias por parte de los órganos públicos<sup>2</sup>.

1 Constitución, Art. 10.

2 Sobre las atribuciones de la Corte Constitucional en relación con el poder y la democracia, véase Julio César Trujillo, "Poder, constitucionalidad, democracia y participación social", en Universidad Central, *Cuatro años de revolución ciudadana. Entre la propuesta y la realidad*, Quito, 2011 p. 123

Esto quiere decir, dentro de la lógica de un Estado que se define como constitucional de derechos y justicia<sup>3</sup>, que cada una de las funciones del Estado y cada uno de quienes la conforman tienen el primordial y máximo deber de promover y proteger los derechos<sup>4</sup> y que si éstos no lo hacen, los jueces deben prevenir, corregir o reparar las consecuencias de su incumplimiento. A este derecho se lo conoce como el de tutela efectiva de los derechos<sup>5</sup>, que el profesor Ferrajoli la califica como garantía técnica, jurisdiccional o secundaria.<sup>6</sup>

En suma, la administración de justicia es parte importante del modelo garantista de Estado, que caracteriza a la Constitución de Montecristi. Sin una administración de justicia, independiente, imparcial y efectiva, el modelo constitucional de Estado simplemente fallaría.

Por esta razón, en el modelo de Estado, el "tiempo" es el de los jueces y su funcionamiento es esencial para la democracia constitucional. Europa ha ensayado el "tiempo" del administrador del Estado, que correspondió a lo que ahora conocemos como poder ejecutivo, y se manifestó en las monarquías, los imperios, los fascismos y hasta los socialismos reales; también ensayó el tiempo de los parlamentos y que se concretó en la instauración de principio de legalidad, por el que las leyes emitidas por el parlamento determinaban el comportamiento de los ejecutivos y ataba de manos a los jueces, que no podían separarse de la ley y, si lo hacían, delinquían. Estos modelos provocaron en muchos casos –y en otros no lograron frenar– graves y sistemáticos abusos a los derechos humanos. El modelo de un estado constitucional apuesta a que los derechos, reconocidos en las constituciones contemporáneas, son normas de directa aplicación por parte de los poderes del Estado. Si estos no cumplen, los jueces

3 Constitución, Art. 1. Sobre la interpretación contextual e interdisciplinaria del Art. 1, véase Ramiro Avila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Abya Yala-UASB-Ecuador, 2011.

4 Constitución, Art. 3 (1) y 11 (9)

5 Constitución, Art. 75.

6 Ferrajoli Luigi, "Derechos Fundamentales y garantías", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, España, 2001, pp. 45-56.

las hacen cumplir. Los derechos fundamentales se pueden invocar, cuando se los viola, por cualquier persona contra cualquier poder del Estado o de los particulares ante los jueces.

Sin la intervención de los jueces, los derechos serían una promesa de papel y el Estado constitucional una ilusión. Los jueces tienen la posibilidad de utilizar la fuerza y la coacción del Estado para garantizar el ejercicio de derechos y reparar sus violaciones. No es poca cosa, pues, la función de administrar justicia. Sin los jueces, no hay derechos fundamentales efectivos ni estado constitucional.

En el año 2008, la Constitución de Montecristi propuso un sistema integral y complejo de administración de justicia basado en cuatro grandes componentes: (1) justicia estatal, (2) justicia indígena, (3) justicia comunitaria y (4) justicia constitucional.

- La justicia estatal aglutina a todos los actores de la justicia denominada "ordinaria": jurisdiccionales (jueces), autónomos (fiscales y defensores públicos), auxiliares (notarios, martilladores) y administrativos (Consejo de la Judicatura) y les dota de algunas garantías de funcionamiento: independencia interna y externa, autonomía administrativa, financiera y económica, mecanismos de control y evaluación, medios procesales y carrera judicial,<sup>7</sup> y de la competencia democrática de administrar justicia a nombre del pueblo.<sup>8</sup>
- La justicia indígena es reconocida con el mismo rango que la estatal y se le garantiza la aplicación de su derecho propio –que implica lo que nosotros llamaríamos derecho sustantivo y procesal–, y por parte de sus autoridades. Este reconocimiento quiere decir que en el Ecuador existen tantos sistemas jurídicos cuantos pueblos existen.<sup>9</sup>
- La justicia comunitaria, que merece un acápite aparte (aunque parecería ser parte de la

7 Constitución, Arts. 177-188.

8 Constitución, Art. 167.

9 Constitución, Art. 171.

**Julio César Trujillo**— Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador (UASB-E) y de la PUCE, profesor de Derecho Constitucional y Derecho Laboral.

**Ramiro Avila Santamaría**— Doctor en Jurisprudencia por la PUCE y Master en Derecho por Columbia University. Docente de la UASB-E y de la PUCE. Profesor de Derecho Constitucional, Teoría de los derechos humanos y Garantismo penal.

justicia estatal según lo regula la Constitución), que se la denomina “justicia de paz”, y consiste en la resolución de conflictos comunitarios y vecinales a través de mecanismos como la conciliación, el diálogo y el acuerdo amistoso por parte de personas de la propia comunidad, que no requieren ser abogados ni aplicar leyes (aplican la equidad). Desconcentra la potestad de juzgar y devuelve a las comunidades la competencia para juzgar en su propio terreno sus conflictos sociales e individuales.<sup>10</sup>

- La justicia constitucional, que es la última garante de los derechos, se distribuye entre todos los jueces –que tienen competencia para conocer violaciones a los derechos fundamentales a través de las garantías<sup>11</sup> y del otorgamiento de potestad de aplicar la Constitución en sus casos concretos<sup>12</sup> en cualquier materia (civil, administrativa, laboral, tributario, penal)–, y en los jueces de la Corte Constitucional, que actúan de forma subsidiaria, y que hacen control último y general de la Constitución<sup>13</sup>, tanto cuando revisa los fallos de la justicia ordinaria cuanto hace jurisprudencia obligatoria en los casos seleccionados para revisión. En esta capacidad, además, controla que los otros jueces tampoco violen derechos a través de la acción extraordinaria de protección.

### La implementación de la propuesta y del mandato Constitucional

Estas importantes instituciones, que desconcentran la administración de justicia, que ofrecen nuevos espacios y formas de organización para que la tutela judicial efectiva, expedita, imparcial y oportuna sea una realidad, requieren de (1) desarrollos normativos, (2) políticas públicas y (3) de instituciones y personas comprometidas con la transformación de la justicia y con la aplicación de la Constitución.

10 Constitución, Art. 189.

11 Constitución, Art. 86.

12 Constitución, Art. 426.

13 Véase Constitución, Arts. 429-440.

- En cuanto al desarrollo normativo de la justicia estatal, en el año 2009 se expidió el Código Orgánico de la Función Judicial<sup>14</sup>, que regula la justicia estatal y determina algunos principios para la justicia indígena y la justicia comunitaria. En lo fundamental, reguló la carrera judicial y estableció un mecanismo claro de acceso, selección, formación, evaluación y salida de la función.<sup>15</sup> Quizá uno de los mecanismos más importantes de renovación fue la creación de la Escuela Judicial y la determinación del perfil judicial (personas capacitadas, con vocación de servicio y comprometidas con el cambio).
- De igual modo, aparte de lo ya mencionado, se legisló sobre la justicia constitucional en el año 2009<sup>16</sup>, y se desarrolló la institucionalidad constitucional y el contenido de las garantías. En general, se incorporaron legalmente los estándares internacionales y los desarrollos jurisprudenciales de cortes latinoamericanas relacionadas con la justicia constitucional. También encontramos algunos retrocesos, como una regulación de las garantías que bordean en la restricción y en la institucionalización de la figura de la “acción de interpretación”, que puede ser una institución que se presta a ser utilizada como una forma de legislar violentando todos los procedimientos democráticos parlamentarios.
- Las leyes, como en todas las normas expedidas en el gobierno de la revolución ciudadana, tuvieron un déficit democrático en su discusión.<sup>17</sup> Quizá por la premura en el cumplimiento de los plazos constitucionales, quizá por desconfianza en la participación ciudadana y en el debate parlamentario, lo cierto es que las leyes no fueron

14 Registro Oficial Suplemento N. 544, de 9 de marzo de 2009.

15 Véase una explicación general sobre el Código y las razones para su expedición en Santiago Andrade Ubidia, “Reforma judicial y administración de justicia en el Ecuador de 2008”, en Santiago Andrade y Luis Avila, La transformación de la justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, pp. 3-44.

16 Registro Oficial Suplemento N. 52, 22 de Octubre de 2009.

17 Véase Ramiro Avila Santamaría, “El desarrollo normativo como garantía de los derechos humanos. Balance del año 2010”, en PADH, Develando el desencanto. Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2010, UASB-Ecuador, Quito, 2011.



**Si bien la prolongación del Régimen de Transición ha sido una causa para acentuar la crisis de la Función Judicial, el Referéndum de mayo del 2011 ha provocado una más seria desinstitucionalización de la justicia.**



adecuadamente difundidas ni debatidas por el Ejecutivo, el Parlamento ni por los medios de comunicación. Ya nos hubiera encantado haber tenido una cobertura de prensa semejante a la de la Ley de Comunicación, en relación con la herramienta de las personas y comunidades más débiles, que sufren los abusos y violaciones a sus derechos, que es la Ley de Garantías Jurisdiccionales, que no tuvo más que pequeñas referencias al momento de su expedición.

- Resta por regular la justicia comunitaria y expedir una ley que compatibilice, respetando y promoviendo al máximo su autonomía, la justicia indígena. No se trata de una ley que regula su justicia sino más bien de una ley que enseñe a la justicia estatal los límites que no debe atravesar, cuando hay conflictos de competencia por el territorio, la materia o las personas.
- En cuanto a las políticas públicas sobre justicia –que significan planificación participativa, formulación de objetivos, disposición de presupuestos suficientes, implementación, evaluación, en relación a la propuesta y mandato constitucional en Justicia–, realmente ha habido un déficit enorme. El Consejo de la Judicatura, por parte de la Función Judicial, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por parte de la Función Ejecutiva, por los resultados exhibidos públicamente y que hasta han sido utilizados como justificación para convocar a un referéndum, realmente han fallado en la implementación de los principios y de las normas constitucionales y legales.
- El Consejo Consultivo de la Función Judicial elaboró un Plan de Implementación del Código Orgánico

de la Función Judicial<sup>18</sup>, que no se ha materializado ni se ha ejecutado hasta el momento.

- La institucionalidad no se ha construido conforme a la Constitución y más bien se ha desinstitucionalizado a la Función Judicial.
- En cuanto a la institucionalidad, no hay sistemas de información confiables y nacionales sobre justicia, no hay una escuela judicial con capacidad para formar operadores judiciales, no hay mecanismos de selección y evaluación transparentes, no hay control disciplinario independiente ni efectivo, no hay jueces capacitados y concientes de su función constitucional. Las acciones de protección siguen siendo consideradas como un estorbo, un trabajo más, una carga, y no son valoradas como la función más democrática y transformadora por parte de los jueces. Los jueces siguen siendo servidores de los intereses privados, a través del derecho civil, y no defensores de los derechos de la gran mayoría del pueblo, que es la propuesta del derecho constitucional.
- Por otro lado, no menos importante, la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial establecieron lo que se conoció como la “rural de los abogados” y la obligación de todas las universidades de establecer asistencia jurídica gratuita a todos los que no tienen o no quieren defensa y a los más necesitados. En el fondo, esta propuesta proponía un cambio estructural a la cultura jurídica: de una concepción del derecho formal a una sustancial y comprometida, del servicio a los propietarios al servicio a los más

18 Juan Morales Ordóñez, Memorias. Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial, Consejo Consultivo, Quito, 2010.

necesitados, de una enseñanza magistral a una vivencial.<sup>19</sup> La propuesta proponía nada menos que incidir en la formación inicial de los futuros operadores de justicia. Tampoco se ha entendido y peor cumplido esta transformación cultural.

El Régimen de Transición ha sido un espacio que, en lugar de construir institucionalidad, ha sido funcional a las estructuras de poder y al mantenimiento del *status quo* judicial. Hemos tenido un Consejo de la Judicatura que no ha cumplido sus funciones, un Fiscal que no se ha sometido a la Constitución y que logró mantener su autonomía funcional en contra de los mandatos constitucionales (la fiscalía, por lo demás, no ha desarrollado capacidades auténticas de investigación, sigue teniendo una práctica burocrática y hasta inquisitiva), una defensa pública que ha crecido de manera inversamente proporcional a la fiscalía, una policía sin formación que no ha logrado coordinar esfuerzos con la fiscalía, no ha tenido formación especializada ni ha podido utilizar la tecnología contemporánea para la investigación científica de los delitos.

Hemos visto, a través de los medios de comunicación, cómo ninguna autoridad pública relacionada con la justicia ha asumido responsabilidad: la policía acusa a los fiscales, los fiscales a los jueces, los jueces a los medios, los medios al presidente, el presidente a los jueces, los jueces a la policía... todos saben quién es responsable pero nadie asume sus propios errores. En el fondo, todo el sistema de administración de justicia estatal falla. En el cruce de acusaciones, la institucionalidad se debilita y los perjudicados son los titulares de la tutela efectiva, o sea, todas las personas.

Pero si bien la prolongación del Régimen de Transición ha sido una causa para acentuar la crisis de la Función Judicial, el Referéndum de mayo del 2011 ha provocado una más seria desinstitucionalización de la justicia.

19 Véase Ramiro Avila Santamaría, "Cultura jurídica, facultades de derecho y función judicial", en Santiago Andrade y Luis Avila, *La Transformación de la Justicia*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, Tomo 8, V&M Gráficas, 2009.

- El gobierno interviene directamente en la conformación del Consejo de la Judicatura en Transición y su representante lo preside. Lo menos que esto puede generar es serias sospechas en relación a la efectividad del principio de independencia interna y externa. Un poder del Estado gobierna, internamente, la Función Judicial y tiene el poder sancionatorio y de elección de los jueces. ¿Qué nos puede hacer pensar que los jueces no responderán o no temerán la intervención del Ejecutivo en las causas que tiene interés? ¿Qué nos puede hacer pensar que los jueces nombrados no tendrán compromisos políticos con el Gobierno y por tanto no serán imparciales?
- El Consejo de la Judicatura, como se preveía en la Constitución del 2008, que no dependía de los otros poderes y más bien era un controlador de poder, tenía un diseño que apostaba a que la Función Judicial se convierta en un verdadero poder del Estado. El cambio materializó la dependencia de la Función Judicial y de otras funciones y la convirtió en un órgano subalterno de las otras funciones del Estado.
- El Consejo de la Judicatura permanente, órgano encargado de supervisar al resto de instancias, estará conformado precisamente por representantes de los órganos sujetos a control; es decir, se viola el principio de que nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo.
- El gobierno ha sentenciado implícitamente el fracaso del modelo de participación ciudadana, como mecanismo técnico, independiente e imparcial, para la selección del Consejo de la Judicatura.<sup>20</sup>
- En suma, tenemos una pésima implementación de la Constitución y del Código y, además, una propuesta que francamente es desinstitucionalizadora de la Función Judicial. Nada alentador el panorama.

20 Pablo Ospina, "Confíen en mí: entre el 30 de septiembre y la Consulta Popular", en Universidad Central, *Cuatro años de revolución ciudadana. Entre la propuesta y la realidad*, Quito, 2011, p.206

## La agenda mínima de la reforma judicial

La esperanza es lo último que se pierde, según reza un dicho popular. Nadie duda que hacen falta cambios urgentes, profundos y eficaces. Se ha escogido un mecanismo que, como se ha dicho, despierta suspicacias pero que está vigente y en marcha. A pesar de todo, hay que confiar en que se realicen los cambios y que estos sean los adecuados. Por mencionar una agenda mínima:

- Establecer mecanismos transparentes, imparciales e independientes de selección de jueces.
- Implementar la carrera judicial, como único medio para garantizar la independencia judicial, en el sentido de que los jueces y juezas deben sentir seguridad en el ejercicio de sus cargos.
- Establecer una Escuela Judicial que tenga la función de formar a los jueces seleccionados antes de que ejerzan sus competencias. Esta Escuela debe tener los mejores profesores y programas. Quizá en un primer momento convenga contar con la participación de universidades con experiencia en formación de abogados.
- Capacitar permanentemente a todas las personas que pertenecen al sector justicia y especializarlas para que puedan cumplir los mandatos constitucionales de forma responsable y eficiente. Los jueces y operadores de justicia deben estar actualizados y tener acceso al conocimiento de los avances del derecho y de los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales en nuestra región.
- Implementar las prácticas obligatorias, la "rural legal", y los consultorios jurídicos obligatorios en todas las facultades de derechos. Esto obligará a cambiar las metodologías de estudio, a conocer

la realidad del país y a proponer soluciones a los problemas de las personas más necesitadas. Se espera que la materia más importante de la enseñanza jurídica sea el Código Civil y el derecho privado.

- Establecer mecanismos permanentes de información sobre la justicia, a través de indicadores públicos y confiables, para que se pueda medir la gestión de forma abierta y transparente.
- Establecer modelos de gestión procesal, en los que se controle el tiempo de los jueces y se evite lo escritural. Si bien hacen falta jueces<sup>21</sup>, lo más importante es la utilización del recurso más escaso: el tiempo y su administración efectiva.
- Reformar los códigos de procedimiento procesal para implementar en primera instancia la oralidad y "cero papeles".
- Garantizar la independencia interna y externa de los jueces. Los jueces tienen el gran reto de asumir personalmente la independencia frente a las amenazas internas y externas.
- Establecer mecanismos transparentes de evaluación y garantizar el debido proceso de las personas que sean destituidas.
- Promover la organización gremial judicial para poder defender sus derechos, el compromiso con el pueblo y lograr algo parecido a lo que se ha conocido como "jueces por la democracia". 

21 En un estudio realizado por el profesor Luis Pásara, se demuestra que el aumento de jueces no ha solucionado en lo absoluto la acumulación de causas; peor aún, a más jueces, menos resolución. Véase Luis Pásara, "La producción judicial: cifras y calidad", en Luis Pásara, *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2011.

María Paula Romo y Norman Wray

# El Universo y la libertad de expresión

## Énfasis estructural de la sentencia

La sentencia contra el columnista Emilio Palacio y los directivos del diario El Universo tiene 67 páginas, de las cuales 34 reproducen la querrela presentada por el presidente Rafael Correa, esto quiere decir que

embargo, la sentencia que reproduce la demanda del Economista Correa Delgado no dice exactamente lo expresado ante la opinión pública, sino, por el contrario, invoca en reiterados momentos la aflicción de las injurias a su cargo de Presidente de la República. Véase por ejemplo:

“Por medio de la referida publicación, el señor Emilio Palacio Urrutia y demás querrellados pre-



**Para muchos ecuatorianos, la sentencia dictada** contra el columnista Emilio Palacio y los directivos del diario El Universo no deja de ser una noticia circunstancial en los medios de comunicación. No obstante, además de haber suscitado la atención en el país y fuera de él, su estudio posibilita debatir lo jurídico, lo político y la concepción sobre el papel del Estado y su función punitiva.

El análisis más común ha sido el político. Claro que tiene un sinfín de implicaciones políticas, pero no podemos subestimar lo que jurídicamente significa esta sentencia. A continuación, pasaremos revista a algunos temas que llaman la atención en la estructura de la sentencia dictada por el Juzgado Decimo Quinto de Garantías Penales del Guayas<sup>1</sup>. Luego haremos algunos comentarios sobre las implicaciones políticas del caso.

<sup>1</sup> En los temas especializados de lo penal, especial agradecimiento al abogado Jorge Paladines que participó en el análisis desde este enfoque.

más del 50% del fallo lo compone la pretensión punitiva del acusador particular. La estructura convencional de toda sentencia jurídica se compone de tres partes: una expositiva, otra considerativa; y, finalmente, una resolutive. En el presente caso, las partes considerativa y expositiva no superan las 10 páginas (de la 57 a la 67). Por tanto, la argumentación jurídica en un caso de trascendental importancia pública es deficiente, siendo superada en más de un 600% por la simple reproducción de la querrela.

## ¿Calidad de víctima-ciudadano o víctima-presidente?

Ante la opinión pública, el querellante presidente de la República manifestó que su demanda la interpuso apelando a su calidad de ciudadano, es decir como Rafael Vicente Correa Delgado, mas no por su investidura de Presidente. Con ello trató de desvirtuar cualquier influencia en el proceso por devenir una de las partes de la primera magistratura del país. Sin

tenden crear en la opinión pública una idea errada del suscrito y de la forma cómo se desenvuelve el Gobierno Nacional, el cual ha sido y es completamente democrático, transparente, y como ningún otro ha acogido las necesidades e inquietudes de sus mandantes, cumpliendo con su voluntad que es mayoritaria” (fjs. 1, cursivas mías)

“Señor Juez, que se me trata y se refieren a mi persona de forma vejatoria y ofensiva, por más de 11 veces se me señala como un Dictador y se hace referencia a mi Constitucional Gobierno, como si se tratase de una dictadura, lo cual no como su Presidente con un margen absoluto e históricamente superior al de cualquier otro Presidente del Ecuador” (fjs. 2, cursivas mías)

“Quizás el odio, rencor y aborrecimiento que tienen los querrellados hacia mí, no los deja razonar y pensar, sino que dolosamente y a sabiendas de la repercusión nacional e internacional, en el sentido que uno de ellos escribiendo el artículo y los

otros querellados coadyuvando en su publicación y distribución, y con la intención de ofender, vejar y desprestigiar a mí, y a mi Gobierno, me imputan todos estos actos monstruosos y horripilantes dignos de el peor de las calañas, o del más vil de los humanos” (fjs. 3, cursivas mías)

### Valoración de la prueba

Un análisis de la querrela muestra que la carga argumentativa se sustenta en la importancia del cargo de Presidente de la República, y no en la calidad de ciudadano Rafael Vicente Correa Delgado<sup>2</sup>. Esto es determinante al momento de estudiar la forma en que el juez valora la prueba, pues para “demostrar” el daño emergente, el querrellado ciudadano/presidente incorpora al proceso los respaldos de gobiernos e instituciones –sobre todo internacionales– en los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, al que alude al artículo objeto de la querrela. Con ello se pierde la naturaleza del proceso de acción privada por injurias, toda vez que no corresponde analizar para este caso la veracidad o gravedad de los hechos ocurridos el 30 de septiembre. No obstante, el querellante sustenta su posición de víctima en las cartas-respaldos que rechazan estos incidentes (Véase a partir de fjs. 61)

La *teoría del caso* en la querrela contra Palacios y los directivos de diario El Universo y la estrategia de litigación se fundan en el repudio a la cadena de artículos escritos por Emilio Palacio en diario El Universo, tratando de demostrar una especie de “mala conducta” y “reincidencia” del articulista por escribir y opinar en contra del gobierno.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> A esto la defensa de los querellados lo califica como Calidad de la “Doble del querellante” (fjs. 51 y 52).

<sup>3</sup> Véase la reproducción literal de más de 25 artículos de Emilio Palacio en la querrela de Rafael Correa: “Comemuestrados” (24/10/2010); “Jerjes y el Padre Almeida”, (31/10/2010); “Coincidencias”, (21/10/2010); “Padrecito Correa” (17/10/2010); “Hágase tu voluntad”, (19/09/2010); “Patria o Muerte, perderemos”, (23/09/2010); “El hacha de RC”, (30/09/2010); “El otro yo del Dr. Merengue”, (19/08/2010); “Optimismo”, (2/08/2010); “Ahora, los tribunales”, (01/07/2010); “Ininterrumpidos”, (04/11/2010); “No hagas nada”, (21/11/2010); “Nuevo comandante”, (25/11/2010); “De Lucio a Nebot”, (05/12/2010); “Cosas que el dinero no puede comprar”, (16/12/2010); “Amnistía, otra vez”, (19/12/2010); “No a los sicarios”, (20/01/2011); “Muchos no”, (23/01/2011); “No hagas caso”, (30/01/2011); “No a Pilatos”, (27/01/2011);

### Las injurias y su contexto en el sistema interamericano de Derechos Humanos

La querrela del presidente de la República invoca el tipo penal de injurias calumniosas graves agravado cuando el sujeto pasivo es autoridad pública, el cual es acogido en la sentencia en defensa de los artículos 489, 491 y 493 del Código Penal. La desregulación de la injuria y su remisión al derecho civil, así como la diferenciación que permita un mayor escrutinio y crítica cuando se trata de personajes públicos, ha tenido muchos precedentes jurisprudenciales a nivel internacional, desde el afamado caso *New Times Vs. Sullivan* (1964) de la Corte Suprema de los Estados Unidos, hasta el caso *Titanic* (1986) del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, en ambas jurisprudencias por calificaciones de “asesinos” a los ofendidos.

Los querellados apelan permanentemente la inconstitucionalidad del tipo penal de injurias, fundados en las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la descriminalización de este delito de los códigos penales de América, tal como ha ocurrido en los casos: *Almonacid Arellano Vs. Chile*; *Kimel Vs. Argentina*; y, *Herrero Ulloa Vs. Costa Rica*. El juez de garantías penales es consciente en su fallo de la orientación del sistema interamericano de derechos humanos a la desregulación penal de los delitos de injurias. Sin embargo, se desentiende de su obligación de optimizar el caso a los estándares internacionales y termina por fundar su fallo en las normas vigentes, alejándose de la posibilidad del control difuso de constitucionalidad al decidir directamente (o previa consulta a la Corte Constitucional) en la línea de las sentencias de la Corte Interamericana que son de obligatorio cumplimiento para los estados parte.

“En el debate jurídico actual se ha dicho que la injuria debe ser despenalizada tratándose de funcionarios públicos y que debe prevalecer el derecho a la libertad de expresión, y que el abuso de esa libertad, debe responderse tal y como indican los convenios

.....  
“No a los insultos”, (3/02/2011); “No a las mentiras”, (6/02/2011); “La crisis de Alianza País”, (10/02/2011); “Gigante egoísta”, (13/02/2011); “Revolucionario curuchupa”, (24/02/2011).

“ El caso “Universo” es un ejemplo de cómo los mensajes enviados desde el poder (gubernamental y mediático) de turno, ahuyentan esa posibilidad de democratización señalada, y fomentan la discusión política entre “traidores” y “fieles”, con “enemigos políticos” y no adversarios.

internacionales, esto es, con la responsabilidad ulterior; todos podemos decir lo que queramos y no puede existir limitación a esa libertad, pero de igual forma una vez dicho lo que queramos debemos responder ante la ley si se adecúa esa conducta a lo establecido en el Código Penal, y la injuria es penalizada en nuestro marco legal, todo lo demás es parte del debate que debe ser positivado en una reforma legal.” (fjs. 66-67)

### ¿Responsabilidad penal extensiva?

Existen graves problemas en la imputación jurídica que realiza la sentencia. La forzada interpretación del Art. 28 del Código Penal español y del Art. 42 del Código Penal ecuatoriano, equipara como autor al cooperador o coadyuvante, destruyendo la existencia de coautorías y formas de complicidad. La sentencia extiende a nivel de coautor la participación del directorio de Diario El Universo y de la persona jurídica El Universo, es decir de personas naturales y jurídicas:

La sentencia revive, de este modo, el *causalismo* jurídico superado en la moderna dogmática penal, al hacer responsable al directorio y a la persona jurídica de la injuria proferida en el artículo de Palacio. El juez olvidó la *prohibición de regreso* para no imputar a personas por fuera de quien tuvo el dominio del hecho: sólo el articulista es en quien se puede verificar el cumplimiento del principio de *evitabilidad*, toda vez que la injuria es un delito de acción y ella solo se evita en quien puede materializarla con su firma (en el caso del artículo). Al romperse los diques dogmáticos jurídicos para imputar, podría también haberse hecho responsable al “canillita” que repartió el periódico, pues para el querellante:

“... todos los autores del delito poseen la misma relevancia y cada uno desempeñando su función

y rol específico, todos con la misma importancia en la aportación de elementos objetivos y subjetivos constitutivos del delito de injurias calumniosas del cual soy víctima” (fjs. 10)

La sentencia inventa una figura desconocida por nuestro Código Penal, y muy discutida en los estudios de derecho penal de América y Europa. La responsabilidad penal de las personas jurídicas no se encuentra habilitada por nuestra legislación penal general<sup>4</sup>, ni menos puede colegirse del Art. 42 del Código Penal. Sin embargo, la sentencia extiende el *animus injuriandi* para responsabilizar a la Compañía Anónima El Universo, interpretando subjetivamente el Art. 20 de su Estatuto Social, que sostiene que es obligación del Directorio el dirigir y supervisar el negocio y actividades de El Universo. La teoría del demandante es atribuir la autoría coadyuvante al directorio y a la persona jurídica por el hecho de haber mantenido parsimonia frente al control de los artículos de Palacio, es decir comisión por omisión que técnicamente sería un imposible en la realización del delito de injuria, toda vez que éste sólo puede ejecutarse a través de una acción. El querellante sostiene enfáticamente que:

“(Emilio Palacios es)...un gratuito enemigo mío, injuriador y calumniador confeso, siga y prosiga durante años calumniándome, y no solo que no han hecho uso de su veto sino que de manera dolosa, intencionada y deliberada han coadyuvado como autores en la publicación y difusión de las injurias calumniosas realizadas en mi contra, con la agravante de haberlo nombrado y mantenido en el alto y representativo cargo de Editor de Opinión del diario El Universo... (fjs. 7)

<sup>4</sup> Sí se encuentra, por el contrario, regulada en el Art. 181 del Código de la Producción.

## Poner en evidencia las vinculaciones que medios de comunicación tienen con los poderes fácticos no puede hacerse a través de otras imposiciones

“su cooperación ha sido necesaria, insustituible e imprescindible...todo lo cual ha sido tramado dolosamente por los maquiavélicos querellados” (fjs. 11)

Al atribuir autoría y responsabilidad penal a diario El Universo la sentencia desmantela incluso principios jurídicos, toda vez que:

- Le atribuye a El Universo capacidad de acción, pues al igual que un niño, la persona jurídica no tiene penalmente acción.
- Le atribuye capacidad de culpabilidad, la cual es históricamente individual, es decir culpa propia; y,
- Le abre la posibilidad de aplicación de una pena.

### La desproporción en la indemnización

Por si lo anterior fuera poco, la sentencia es escandalosa respecto de la cuantificación del pago por indemnización. La pretensión del demandante es de 50 millones de dólares contra las personas naturales (fjs. 33) y 30 millones de dólares contra la persona jurídica El Universo. Pero quien pretende no es el responsable pues puede pedir lo absurdo o lo imposible (como en este caso). Es el juez que conoce la causa, a quien le corresponde decidir una sanción proporcional a la falta cometida y que se encuentre dentro de parámetros razonables (esto es parte de la seguridad jurídica misma). La sentencia no explica el por qué de la condena al pago de 40 millones de dólares. Parecería que el juez optó por castigar civilmente con la mitad de la pretensión de la querrela, sin justificar su rebaja. No existe tampoco un análisis en que se contabilice el daño moral causado ni la indemnización que como resultado deba entregarse.

### ¿Y las implicaciones políticas?

Existen tantas y tan graves implicaciones para la política ecuatoriana como numerosos son los absurdos jurídicos que se han resuelto en la sentencia. Una de ellas es que al establecer la más alta indemnización que el sistema jurídico ha conocido nunca, el juez Paredes convierte al derecho a la honra en el bien jurídico mejor valorado y protegido de nuestro sistema penal. En un país con crecientes índices de violencia y con una impunidad que se refleja en que el 98% de asesinatos no reciben sentencia, tiene que sorprendernos la eficacia y celeridad de la justicia ecuatoriana para responder el pedido del ciudadano Correa.

Por otro lado se repite una triste práctica: llevar a la arena judicial las disputas políticas. Es cierto que los artículos de opinión de Emilio Palacio hace tiempo eran todo menos objetivos o mesurados, pero también es cierto que los políticos debemos estar dispuestos a un escrutinio más exigente porque estamos en el espacio público y tomamos decisiones que afectan la vida de l@s ciudadan@s. Y también, como personajes públicos, tenemos la posibilidad de rebatir aquello que se comente. En el caso del Presidente Correa, los espacios que están a su disposición le permiten llegar e influenciar a muchas más personas que aquellas que decidan leer a Emilio Palacio.

En un verdadero Estado de Derecho, más en uno de derechos, no deben existir tipos penales que den mayor protección a los funcionarios públicos. Normas de esa naturaleza son contrarias al principio de igualdad ante la ley que es fundamento de la democracia. Es cierto que la norma está vigente (como vigentes están los tratados internacionales que la vuelven caduca) pero su permanencia en el Código Penal no quita responsabilidad a quien decida apelar a esta norma anacrónica y tan ajena a los principios republicanos.

También tendrá implicaciones futuras la absurda teoría de la autoría coadyuvante. Con el antecedente de esta sentencia, si un ministro comete peculado, ¿será el Presidente autor coadyuvante porque de no haberlo nombrado no se habrían dado las condiciones para que cometa el delito? ¿Será que otros accionistas de medios de comunicación se convierten, gracias a esta sentencia, en los primeros censores y evitan así las publicaciones que pudieran acarrear no sólo conflictos sino su quiebra?

El abogado Vera analiza el monto del Presupuesto que administra el Presidente para calcular su indemnización, ¿qué monto se calcularía entonces para el honor de un trabajador que administra su sueldo mensual? Por otro lado, el Estado ecuatoriano, en casos que se han calificado como crímenes de Estado como el de la profesora Consuelo Benavides, no ha indemnizado por muerte con más de un millón de dólares, ¿cuál es entonces la relación que existe entre el derecho a la vida de una ciudadana y el honor de un Presidente?

Dicho todo esto debemos aclarar que creemos que Emilio Palacio sí cometió el delito de injurias y que lo escribió con ese ánimo; que no deberíamos convertir a Palacio en el símbolo de la libre expresión y los derechos civiles; pero que la pretensión del Presidente resulta desproporcionada y excesiva, peor aún cuando gracias a la Consulta Popular sus delegados tienen la facultad de nombrar y remover funcionarios judiciales. Si la demanda del Presidente hubiera exigido disculpas públicas, rectificación, un día de privación de libertad, un salario mínimo para ser donado a una buena causa; esta podría haberse convertido en una discusión sobre los derechos, el papel de la prensa, los límites democráticos de la libertad de expresión. Lamentablemente la desproporción de lo solicitado y lo absurdo de lo resuelto convirtió el caso en un ejemplo del abuso del poder.

La política es y será un espacio de confrontación: ¿cuáles serán las arenas y las formas de esa confrontación? Esta es una de las preguntas que debe

motivar este episodio. La Constitución de Montecristi se basa en la garantía y promoción de los derechos de las personas. Y también se alimenta de los precedentes internacionales respecto de cómo interpretar esos derechos, es decir, cuál es su alcance, quién y cómo los aplica y la necesidad de privilegiar en las decisiones del poder la garantía de los derechos. La discusión sobre las injurias en la política debe reconocer la complejidad del debate democrático; en esa línea ha sido, es y será común que los cuestionamientos entre políticos y desde la ciudadanía sean duros y a veces respondan a formas agresivas o despectivas. El debate progresista debe asumir la necesidad de reflexionar sobre esto, no como un problema de estilos sino como una autocrítica respecto del ejercicio del poder.

Es imposible desconocer el poder fáctico que representan los medios de comunicación y la posibilidad de que en ciertos casos sus agendas no sean las de la información objetiva y el respeto a la democracia. Pero, ¿será esta la forma de responder a estos poderes o de controlar sus excesos? Democratizar los medios de comunicación, poner en evidencia las vinculaciones que algunos de ellos tienen con los poderes fácticos no puede hacerse a través de otras imposiciones; si ese es el objetivo deberíamos estar discutiendo respecto de la concentración de frecuencias, de los mecanismos de ampliar el acceso para que los y las ciudadanas puedan acudir a muchas fuentes distintas de opinión e información. El caso “Universo” es un ejemplo de cómo los mensajes enviados desde el poder (gubernamental y mediático) de turno, ahuyentan esa posibilidad de democratización señalada, y fomentan la discusión política entre “traidores” y “fieles”, con “enemigos políticos” y no adversarios. La izquierda debe preguntarse si es posible producir discursos mucho más democráticos que garanticen la posibilidad de una acción comunicativa transformadora, los medios y las mediaciones necesarias, para avanzar en la construcción del “Buen Vivir”, cuyo presupuesto fundamental es el de vivir juntos, queriendo estar juntos. 

# Unidad

*“Los que pelean separados, siempre son derrotados juntos”*

Tucídides, Historiador griego

## Un nuevo escenario y contenidos para la Unidad

Como en otras ocasiones a lo largo de la historia republicana, agrupaciones y movimientos de izquierda propugnan por su unidad. Esta vez, a diferencia de otras oportunidades, la coyuntura política no está inminentemente preñada de urgencias electorales. Se trata, al menos en el discurso, de una iniciativa para conformar una unidad programática y organizativa, que responda a los retos del momento y que plantee, simultáneamente, una agenda de acciones de mediano y largo plazo, con una clara vocación de poder.

Esta es, además, una propuesta de origen múltiple por sus varios convocantes y por las razones que la promueven. No se agota en los partidos y movimiento políticos de la tendencia. Emerge también desde los movimientos sociales y desde los gobiernos locales alternativos. Tiene que ver por igual con una sumatoria de propuestas de cambio y también de frustraciones acumuladas, particularmente en estos últimos años. El Gobierno de la “revolución ciudadana”, que se originó en una innegable matriz de izquierda, no solo que desentona con el libreto que planteó inicialmente sino que –cada vez más– contradice los principios básicos de una verdadera revolución que deben sustentarse en una democracia radical.

El detonante de este proceso, a no dudarlo, fue la Consulta Popular del 7 de mayo del 2011. En ese contexto electoral, muchas de las organizaciones y los partidos convocantes a esta unidad, incursionaron de manera unitaria para enfrentar las propuestas de irrespeto a la Constitución de Montecristi planteadas por este gobierno. “Esta vez no” fue el mensaje de estos grupos y movimientos, que fueron en mayor o menor medida, directa o indirectamente, artífices del actual gobierno. Tengamos presente que el triunfo electoral del actual presidente de la República en el año 2006 fue el fruto directo del acumulado histórico de las múltiples luchas del pueblo ecuatoriano.

## Entusiasmos y suspicacias sobre la Unidad

Hoy, esta propuesta de unidad despierta renovados entusiasmos y también suspicacias. Empecemos por estas últimas.

Desde la cúpula gubernamental se procura presentar esta aproximación unitaria de grupos de izquierda en coincidencia con la oposición desplegada por sectores de derechas. Como parte de una millonaria campaña publicitaria, sin preguntarse las razones de este proceso unitario en ciernes, funcionarios del gobierno tratan de demostrar similitudes e incluso acercamientos con ciertas formaciones políticas oligárquicas causantes en gran medida de la debacle nacional. No se hace el más mínimo esfuerzo para procesar esta evolución contestataria desde las izquierdas a un gobierno que enarbola tesis de dichas izquierdas y que, no podemos negarlo, ha impulsado algunos cambios importantes, pero que comienza a flaquear en el camino.

En círculos de las derechas, incluyendo algunos ámbitos periodísticos afines, tampoco hay comprensión de la propuesta en ciernes. Quisieran ver en estos esfuerzos de unidad el apareamiento de una izquierda “moderna”, que se sume coherentemente –según ellos– a una gran oposición en contra del gobierno; la que –para así demostrar su modernización– se acomode al capitalismo. Las derechas están a la espera de una izquierda pragmática, que haga juego al sistema; papel que lamentablemente asume cada vez más el gobierno. Y en la medida que estas pretensiones no se cristalizan, desde visiones en ocasiones acomodaticias y miopes, anticipan el resurgimiento de la izquierda sesentera, es decir dogmática y autoritaria.

Esta unidad, al margen de las lecturas de las derechas o del gobierno, en un permanente ejercicio de aprendizaje de los errores del pasado, debe demostrar en la práctica que está dispuesta a dejar atrás el dogmatismo y la intolerancia que muchas veces caracterizaron a las izquierdas. No se trata simplemente de negar el pasado, sino de procesarlo y, por cierto, superarlo. Este es, sin duda, el primer reto de este esfuerzo unitario.

Las izquierdas no pueden convivir con el sistema capitalista. Sin embargo, reconociendo que de este sistema se saldrá arrastrando muchas de sus taras, hay que centrar la discusión alrededor de las propuestas y alternativas para hacer realidad esa salida. La tarea, entonces, no es solo responder a los reclamos estructurales de largo plazo, sino profundizar la discusión de políticas concretas en el presente. Por otro lado, concentrarse solo en las urgencias del momento consolidaría prácticas voluntaristas, que no contribuirían a cristalizar los cambios estructurales indispensables teniendo en la mira la vocación utópica de futuro.

“

**Las izquierdas no pueden convivir con el sistema capitalista. Sin embargo, reconociendo que de este sistema se saldrá arrastrando muchas de sus taras, hay que centrar la discusión alrededor de las propuestas y alternativas para hacer realidad esa salida.**

”

## Los fundamentos para una propuesta programática

La construcción de una propuesta programática que viabilice una opción superadora al insostenible modelo capitalista en crisis, pasa por el reconocimiento de los espacios de lucha y resistencia que frente a éste se han desarrollado. Esto exige la valoración y aprendizaje de innumerables experiencias alternativas puestas en práctica como respuesta y resistencia al modelo social y económico dominante, y la amplia participación de los sectores sociales organizados que forman parte también de las izquierdas.

La división entre las esferas de lo político y lo social hoy, para nosotros, ha desaparecido. Esto conlleva específicamente dos cuestiones: por un lado, la necesidad de implicación de los sectores sociales en la construcción de una alternativa plural y democrática que sirva como herramienta de transformación para nuestra sociedad; y por otro, el reconocimiento de estos sectores sociales como actores de cambio por parte de las organizaciones partidistas de perfil más clásico o convencional. La izquierda que pretendemos construir ha de articularse sobre esta diversidad organizativa y esta pluralidad ideológica, la cual –para su supervivencia– debe articularse sobre esquemas de democracia real y participativa, superando dogmatismos y lógicas jerárquicas de organización.

El proceso de construcción de una sociedad democrática no puede conducir a la instalación de un nuevo régimen de dominación. Es un reclamo para ampliar las libertades y los derechos a partir de cada vez más equidades en todos los órdenes de la vida. Este esfuerzo será materia de discusión y decisión de la sociedad en su conjunto; es decir de todos los actores involucrados en este proceso de cambios profundos. El pueblo no sólo tiene que ser visto como el beneficiario pasivo de este esfuerzo; el pueblo debe asumirse como el portador activo de su propia emancipación. La sociedad diseñará y aplicará sus propios programas sin aceptar mensajes y normas emanadas de alguien que pretende asumir el papel de un iluminado. Esta no es una tarea de “expertos”. Como también dijimos hace ya un lustro, no creemos en liderazgos individuales que conduzcan a la

configuración de estructuras verticales y caudillescas, sino en liderazgos colectivos sustentados en la autocrítica, en la toma colectiva de decisiones, en el respeto a otras opiniones y en la humildad. Estos deben ser principios que guíen la estructura orgánica y la dirección de esta unidad de las izquierdas.

En este punto las ideologías, todas las ideologías, en tanto instrumentos de mediación racional entre el pensamiento y la realidad, pueden resultar obsoletas en la medida que no permitan interpretar e intervenir de manera adecuada en las nuevas condiciones del mundo, la sociedad y sus necesidades insatisfechas. Similar reflexión es pertinente para la praxis de los partidos y movimientos políticos en su empeño por organizar-transformar la sociedad desde sus plataformas y programas de gobierno. Si en este proceso unitario nos centramos preferentemente en las discusiones ideológicas, éstas conspirarán contra la unidad. Mientras debatimos la teoría para ponernos de acuerdo, la historia continúa...

Este proceso, por lo tanto, convoca lo mejor del espíritu emancipador de las izquierdas. Conmina a desecharse toda suerte de autoritarismos e invenciones perversas de épocas pasadas. El verticalismo de los procesos revolucionarios, entendible en una confrontación armada, se volvió al final una tentación para el ejercicio de la política. Justificó el renunciamiento a la libertad e incluso justificó limitaciones a la democracia bajo el argumento de la defensa de la revolución. Como consecuencia de esas posiciones dogmáticas, las izquierdas terminaron por no creer en la democracia, ni como práctica ni como condición para el ejercicio del poder. Superar en la cotidianidad del propio proceso unitario y no solo en el discurso dichas prácticas no democráticas constituye otro de los principales compromisos a asumir por parte de las izquierdas.

De lo anterior se desprende que la democracia sigue siendo la tarea insustituible. Es más, a la democracia hay que entenderla como una forma de vida. Esto conduce necesariamente a respetar las diversidades para la construcción de una sociedad democrática, en ningún caso su uniformización totalitaria. Recordando palabras del Che Guevara, la revolución

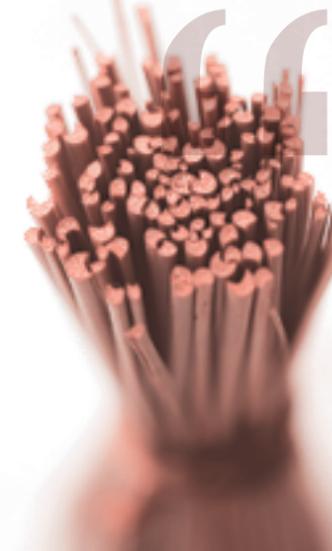
no debe convertirse en una estandarizadora de la voluntad e iniciativa colectiva, sino todo lo contrario. La revolución, que para eso se da paso a esta unidad, debe ser liberadora, en todos los sentidos, de la capacidad individual de las personas.

Entonces, desde la misma sociedad, desde su diversidad se irá construyendo más sociedad, lo que debería acompañarse de un incremento permanente de democracia. La tarea, en concreto, es crear instituciones y normas para desarrollar y consolidar una democracia más abundante para todos y todas. Y justamente desde allí se debe propiciar la construcción del socialismo como un proceso de democracia sin fin, en el que se conjuguen por igual reforma, revolución y rebeldía.

## Ciudadanizar el Estado, democratizar la democracia

De lo anterior se desprenden demandas por libertad, igualdad y equidades. Urge propiciar las equidades y la igualdad en todos los ámbitos de la vida humana, pero sobre todo hay que hacerlo en el poder en todas sus manifestaciones. La tarea es ciudadanizar el Estado democratizando la democracia.

Si aceptamos que la igualdad de los ingresos incrementa la libertad, la igualdad del poder hace aún mayor esa libertad. A la inversa, donde no hay libertad, la igualdad carece de sentido. La igualdad está ligada con la libertad y la justicia. Sin igualdad, como afirmaba Simón Bolívar, perecen todas las garantías y todos los derechos. Y la libertad, para ponerlo en palabras de Rosa Luxemburg, es siempre la libertad de quien piensa diferente.



**El proceso de construcción de una sociedad democrática no puede conducir a la instalación de un nuevo régimen de dominación. Es un reclamo para ampliar las libertades y los derechos a partir de cada vez más equidades en todos los órdenes de la vida.**

De suerte que la construcción de una sociedad democrática, de una sociedad igualitaria, distinta a la actual, pasa por asumir la superación de las múltiples desigualdades e inequidades existentes. Una meta que no se conseguirá plenamente dentro del sistema capitalista, si lo entendemos como la civilización de la desigualdad, pero que no puede dejar de ser buscada en todo momento y circunstancia.

De lo anterior se desprende la urgencia por entender la multiplicidad de luchas inmersas en este proceso unitario. Es preciso asumir este reto plural. Cada una de las inequidades existentes –económica, social, intergeneracional, de género, étnica, cultural, regional–, propias de una modalidad de explotación y dominación a ser superada, plantean respuestas específicas y conjuntas. No hay luchas solo de las mujeres o solo de los pueblos y nacionalidades o solo de los trabajadores o solo de los campesinos o solo de la juventud... Es preciso entender este reto histórico para tejer conjuntamente las resistencias y la construcción plural de alternativas concretas, en el marco de luchas compartidas en su comprensión y en su gestión. Sin visiones utilitaristas, es importante mantener la línea de solidaridad práctica en todas las luchas de resistencia y construcción, sobre todo si vamos a un escenario de unidad de criterios para transformar la sociedad e incluso también para intervenir unitariamente en procesos electorales locales y nacionales; que para eso también se forja esta unidad. Pero, si la unidad se da en base a acuerdos superficiales o simplemente electorales o si simplemente sirve para satisfacer apatitos personales, la unidad durará poco.

## La plurinacionalidad implica otro proyecto de país

Por lo tanto habrá que asumir compromisos históricos como lo es la construcción de un Estado plurinacional, entendiendo a la plurinacionalidad no como una estructura parcializada del Estado. No se trata de construir una parte del Estado dedicada a atender “lo indígena” o “lo afro”. La plurinacionalidad no es solo para “los indígenas” o los afros”. No se trata de ponerle parches al actual Estado. No se plantea una simple sumatoria de ideas indigenistas a las actuales estructuras para construir un Estado diferente al actual. No se propone una yuxtaposición de propuestas y visiones indígenas y no indígenas. El Estado plurinacional no es un Estado híbrido. Tiene que ser otro Estado en términos de otra sociedad y otra propuesta de vida. De esto se desprende que la plurinacionalidad implica otro proyecto de país.

El planteamiento de un nuevo Estado debe incorporar otros elementos clave: el Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza, la descolonización y la despatriarcalización, desde donde consolidar y ampliar los derechos colectivos y también los individuales. No hay contradicción con la participación ciudadana, pues no se trata simplemente de una ciudadanía individual/liberal. Desde la lógica de los derechos

colectivos se abre también la puerta a ciudadanía colectivas, a ciudadanía comunitarias. Por igual, desde la lógica de los Derechos de la Naturaleza se necesita otro tipo de ciudadanía, que se construye en lo individual, en lo social colectivo, pero también en lo ambiental. Ese tipo de ciudadanía es plural, ya que depende de historias comunes y de los ambientes. Habrá que acoger criterios de justicia ecológica que superan la visión tradicional de justicia ambiental.

El Buen Vivir, surgido también en el calor de las discusiones sobre la plurinacionalidad, se proyecta incluso como una propuesta de cambio civilizatorio. Y por eso mismo cobra cada vez más vigor aún fuera del mundo andino, más allá de sus retos plurinacionales. En el centro de la atención, asumiendo el mandato constituyente de los Derechos de la Naturaleza, está un gran paso revolucionario que nos conmina a transitar de visiones antropocéntricas a visiones socio-biocéntricas, con las consiguientes consecuencias políticas, económicas y sociales.

La unidad de las izquierdas, desde estas perspectivas, apenas esbozadas en las líneas precedentes, debe tener una clara vocación internacionalista. Los cambios en el mundo reclaman solidaridad, a partir de estrategias comunes.

## Antes que asaltar el poder, construir un poder contra hegemónico

Todas estas reflexiones sirven para configurar las obligaciones de las izquierdas. Para esto también sirve la unidad planteada. Esta unidad será positiva y vigorosa, si no se circunscribe exclusivamente a una mera suma de siglas con miras a enfrentar el creciente autoritarismo y las contradicciones del actual gobierno, al tiempo que se prepara para un próximo proceso electoral. Tengamos presente que las elecciones, por si solas, no deciden el curso de la historia.

Por lo tanto, una vez más urge el rescate de lo político. Las sucesivas genuflexiones ante cualquier caudillo, como consecuencia de la lógica autoritaria impuesta, esteriliza la vida política, limita la crítica, debilita el debate público. Y esa esterilización de la política, a su vez, generará mayor violencia explotadora y excluyente; situación que no pueden propiciar las izquierdas, pues su obligación es construir una esperanza de cambios radicales no-violenta.

Esta unidad de las izquierdas, al menos de algunas fracciones de esta tendencia, debe convocar a amplios segmentos de la población con el fin de recuperar y fortalecer sus capacidades de indignación y compromiso, para reposicionarse en la vida política a través de diversas y nuevas organizaciones y prácticas democráticas. Esta unidad, entonces, no puede transformarse en un mecanismo para simplemente aumentar el número de quienes militan en cada una de las organizaciones convocantes. Su objetivo será crear y ampliar todos los canales posibles de participación ciudadana propiciando la redistribución del poder estatal para minimizar los poderes particulares, oligárquicos y transnacionales.

Ganar elecciones es importante, pero no suficiente. El gran reto es la construcción de nuevos modelos de sociedad y Estado, desde abajo y a largo plazo, que no se asienten en el uso y abuso del poder para dominar e imponer. Antes que asaltar el poder

conviene construir un poder contra hegemónico. Esto supone dedicar mucho tiempo y esfuerzo a la concientización y educación en democracia de los actores en todos los niveles. Trabajar desde lo local es tan significativo como hacerlo a nivel nacional e incluso internacional. En la situación actual hay que promover una contracultura de la resistencia con estrategias de lucha no violenta, capaz de aprovechar los márgenes de maniobra que todavía existen, con un alto contenido simbólico que genere la adhesión y la articulación de la sociedad.

Si algo nos ha enseñado la historia reciente de América Latina y el mundo es que no puede darse ningún proceso de cambio e innovación relevante para los más pobres y excluidos sin la inclusión y protagonismo de los propios actores involucrados en los procesos necesarios para el cambio. En la experiencia de los procesos de las comunidades de base hay mucho que aprender. Insistamos, éste no es el momento de los partidos de cuadros, en donde no cabe realmente la sociedad, y menos aún de los líderes iluminados. Además, nadie individualmente tiene todas las respuestas (Estas mismas líneas recogen contribuciones y sugerencias de varios compañeros de lucha). Por lo tanto es preciso escuchar a la mayor cantidad de personas, particularmente de los sectores populares. Entre todos y todas podremos construir todas las respuestas, pues solo entre todos y todas podremos cambiar el mundo.

La fortaleza de esta unidad radicará en acuerdos políticos sólidos y en la forma en que se los realiza. Toda simplificación resultará peligrosa. El reto es complejo y difícil. Se trata no solo de consolidar posiciones en el corto plazo, pues a largo plazo es necesaria la construcción de una nueva civilización que recoja lo mejor de la memoria del pasado, pero que sea capaz de reinventar el futuro. Inteligencia, creatividad, respeto, transparencia, equilibrio y mucha alegría deben ser acompañantes permanentes en este proceso unitario, que debe ser asumido apenas como un medio para cambiar el mundo y no como el fin último. 

**...habrá que asumir compromisos históricos como la construcción de un Estado plurinacional, entendiendo a la plurinacionalidad no como una estructura parcializada del Estado. No se trata de construir una parte del Estado dedicada a atender “lo indígena” o “lo afro”...No se trata de ponerle parches al actual Estado...No se propone una yuxtaposición de propuestas y visiones indígenas y no indígenas. El Estado plurinacional no es un Estado híbrido. Tiene que ser otro Estado en términos de otra sociedad y otra propuesta de vida. De esto se desprende que la plurinacionalidad implica otro proyecto de país.**

# De la Consulta Popular al Encuentro de Movimientos Sociales

Se dice que las elecciones son un termómetro de la conciencia social. ¿Qué mostró al respecto la consulta popular del 7 de mayo pasado? En este texto no vamos a realizar un análisis detenido de las elecciones, porque ya se lo ha hecho en distintos lugares, pero nos interesa resaltar algunos puntos.

a. En primer lugar, el triunfo del gobierno es, en cualquier caso, un triunfo relativo. Es un *triunfo jurídico-político*, en la medida en que la ley electoral establece que si una opción saca más votos que otra, resulta triunfadora. Pero es, al mismo tiempo, *una derrota político-social*, en la medida que la “revolución ciudadana” perdió respaldo. Analizar los hechos políticos solamente desde el primer ángulo distorsiona la perspectiva, porque reduce la política al efecto formal y al ejercicio del poder, y deja de lado el hecho de que la política (y los cambios políticos) se juegan en la arena de la conciencia social.

Desde este otro ángulo, en cambio, lo que resalta es que el Gobierno, solamente en una pregunta, la primera, obtuvo un respaldo realmente mayoritario, superior al 50% de los votos emitidos (50,46%). En las restantes, el voto por el sí osciló entre 48,27% (pregunta 2) y 44,96% (pregunta 10).

b. Se constata un *retroceso ideológico* del discurso del Gobierno, que arrastra consigo a sus electores. En efecto, el “gancho” de atracción eran las dos primeras preguntas, en las cuales el discurso progresista es reemplazado por el sentido común de las derechas en torno a la inseguridad y a la violencia: la única manera de enfrentarlas es retroceder en los derechos y garantías de las personas y endurecer las penas. Lo corroboró Correa en su “enlace ciudadano” del 27 de agosto, refiriéndose a las reformas del Código Penal. La alta votación obtenida por la pregunta 10, por el contrario, muestra que aún un sector importante del electorado sigue creyendo ver un hálito progresista en el Gobierno, ... como siguen esforzándose en confiar en él sectores izquierdistas que respaldaron la Consulta creyendo respaldar el socialismo y la revolución.

c. Concomitantemente, un dato que no ha sido suficientemente aquilatado es que, por todos lados, elementos de la ideología conservadora informaron las más altas votaciones a las preguntas planteadas: en el sí, según se acaba de decir más arriba; pero

también en el no, pues los rechazos más fuertes estuvieron en las preguntas relativas a los medios de comunicación, cuyo debate estuvo centrado en la lectura liberal de la libertad de expresión.

d. Si, desde el gobierno, la Consulta buscaba recuperar y reafirmar la hegemonía correísta, muestra más bien que comienzan a hacerse visibles sus límites.

e. Los resultados revelan que el proyecto del Gobierno pierde respaldo en varios sectores, territorial y socialmente identificables. Territorialmente, pierde influencia en la Sierra, mientras crece en la Costa. No obstante, esto deja ver un cuadro complejo: la alta votación costeña puede ser porque allí se perciben más, por un lado, las ventajas de las obras realizadas y, por otro lado, el costado progresista de la propuesta (comparada con el proyecto socialcristiano). Pero resulta complicado para AP, por la fuerte tradición clientelar imperante en la política regional, y porque muchos de los caudillos locales que ahora respaldan a Correa estuvieron hasta la víspera en los marcos de la “partidocracia”.

Socialmente, el proyecto del Gobierno perdió piso entre los indígenas, entre las clases medias urbanas y entre las mujeres. Esto revela sus distintas debilidades, pero muestra también que un sector mayoritario de la conciencia social vuelve a estar en disputa.

f. Pero vamos por partes. La atracción del discurso de Correa se debilitó claramente en tres flancos. Su pérdida de influjo en las clases medias urbanas tiende a alimentar la recuperación ideológica de la derecha, y muy débilmente a la izquierda. Esta es una tendencia que ya se había podido observar con motivo de la segunda elección de Correa, cuando sectores medios urbanos, incluso profesionales, giraron hacia la derecha y prefirieron la opción de Lucio Gutiérrez y, por lo que se ve, no ha hecho más que profundizarse. Se trata de una modificación sintomática, justamente porque los sectores medios urbanos habían votado consistentemente por Correa y su “revolución ciudadana” a partir de la segunda vuelta electoral del 2006; ... y porque una parte de los cuadros de Alianza País pertenecen socialmente a las clases medias: una nueva capa de jóvenes tecnócratas reformistas que ha colonizado el aparato estatal para renovar las

élites de la alta burocracia y pugna por ser parte de la renovación de las élites políticas (aunque en este campo encuentra la difícil competencia de los caudillos locales que, provenientes de la antigua “partidocracia” se han sumado al proyecto correísta). Una debilidad que, por un lado, tiene que ver con falencias políticas, pero también con la condición social de las clases medias, modificadas, fragmentadas y fuertemente diferenciadas bajo el reinado de tres décadas de neoliberalismo: mientras el segmento tecnoprofesional de la pequeña burguesía, sobre todo el mejor ubicado en los puestos administrativos y de control, se siente fuertemente atraído por las loas al Estado, la situación es distinta para quienes sólo han obtenido una vinculación precaria a la oferta de empleo público.

Mixturando los discursos de la equidad y de los méritos personales, la “revolución ciudadana” ha introducido nuevos mecanismos de diferenciación social al interior de las capas medias profesionales. Por otro lado, el período neoliberal estimuló el crecimiento mayoritario de una pequeña burguesía mercantil vinculada sobre todo al comercio y a los servicios (incluyendo los servicios profesionales), que continúa sintiéndose más atraída por el discurso abiertamente conservador de las derechas y por su glorificación del mercado y de la competencia. Pero ambas comparten el gusto por Estados fuertes y gobiernos autoritarios. Finalmente, la deriva conservadora del discurso de Correa (y las maromas ideológicas de quienes se sienten forzados a darles coherencia desde la izquierda) termina favoreciendo la derechización general de la conciencia de las clases medias, porque tiende a desconstituir el impulso semi-progresista que comenzó a animarla a partir del 2000.

g. El distanciamiento respecto a la conciencia de muchas mujeres debería aún analizarse más. Se ha señalado que las mujeres tendieron a rechazar las preguntas que reforzaban el autoritarismo (1, 2, 4 y 5), y que, tanto en el voto por el No cuanto en el voto por el Sí, se orientaron en la defensa de las condiciones de reproducción familiar (preguntas 6, 7, 8, 9 y 10)<sup>1</sup>. Eso supondría un voto femenino “a la

<sup>1</sup> Hagamos un poco de memoria: las preguntas 1 y 2 planteaban modificaciones a la caducidad de la prisión preventiva y a las medidas sustitutivas

izquierda” o, por lo menos, una tendencia al desprendimiento con sentido crítico. La extensión del descontento de las mujeres se muestra al mirar que, a nivel nacional, su voto por el “No” superó al de los hombres en 8 de las 9 preguntas, excepto en la prohibición de los juegos de azar (recordemos que la pregunta 8 tenía validez local). Las diferencias más altas van de 1,59 puntos porcentuales a 1,54 en las preguntas 3, 4 y 5; pero se vuelven tenues en las preguntas 9 y 10 (0,53 y 0,67). Por lo demás, excepto en la mencionada pregunta 7, los votos de hombres y mujeres se mueven en el mismo sentido. Igualmente, habría que mencionar las diferencias regionales y sociales. La diferencia entre votos femeninos y masculinos por el “No” es mucho más acentuada en la Costa que en la Sierra, y en los centros urbanos que en el campo. Así, por ejemplo, en Guayaquil, las diferencias oscilan entre 2,50 puntos porcentuales en la pregunta 7 y 5,37 en la pregunta 3. En cambio, en Quito van de 0,51 puntos porcentuales en la pregunta 9 a 2,51 en la pregunta 1 (y es menor en 1,78 puntos en la pregunta 7).

Se notan diferencias más fuertes entre los sectores de mayores ingresos que entre las clases populares. Por ejemplo, si comparamos en Guayaquil la parroquia Ximena con La Puntilla (del vecino cantón Samborondón), vemos que en Ximena la diferencia va desde los 2,12 puntos porcentuales en la pregunta 7 hasta los 5,16 de la pregunta 2. Por el contrario, en Samborondón se extiende entre los 3,24 puntos de la pregunta 7 hasta los 7,98 puntos de la pregunta 1. Si analizamos Quito, en Cumbayá las diferencias van desde el -1,23 puntos de la pregunta 7 hasta los 3,09 de la primera; mientras que en Solanda oscilan entre -2,48 puntos en la séptima y los 2,61 de la pregunta 1. Esto sugiere, como es obvio, diferentes sentidos del rechazo al gobierno entre mujeres de sectores sociales distintos. Pero llama la atención sobre la influencia del pensamiento conservador también entre los sectores populares (hombres y mujeres).

.....  
de la prisión; la pregunta 3 prohibía que los empresarios de la banca y de los medios de comunicación tengan otros negocios; las preguntas 4 y 5 reemplazaban el Consejo de la Judicatura por uno transitorio y modificaban el modo de su elección; la pregunta 6 penalizaba el “enriquecimiento privado no justificado”; las preguntas 7 y 8 prohibían los juegos de azar y los espectáculos que terminan con la muerte del animal; la pregunta 9 crea un Consejo de regulación de los medios de comunicación; y la décima convierte en delito no afiliarse a los trabajadores al seguro social.

h. En cuanto a las clases subalternas, queda en evidencia que el gobierno de Correa pierde credibilidad y respaldo entre los sectores con mayor capacidad de organización y de acción autónomas (especialmente los indígenas); pero mantiene, incluso refuerza, su presencia entre sectores con poca capacidad de autorepresentación (los sectores populares urbanos, los campesinos de la Costa). Esto tiene que ver con el carácter populista del régimen: surge justamente de una situación social y política que combinó la crisis hegemónica de la oligarquía neoliberal con el reflujo de la movilización social autónoma y la expansión estructural de condiciones económicas que tienden a debilitar las posibilidades de autorepresentación de amplios sectores de las masas populares; pero, además, requiere perpetuar esas condiciones para mantener su propia hegemonía. El ataque del Gobierno a los principales movimientos sociales organizados se expresa, por así decir, en estos resultados electorales.

f. Pero, por otro lado, la Consulta fue la ocasión para que comience a hacerse visible la rearticulación del bloque social que desplegó la resistencia popular contra el neoliberalismo, y eso marca un cierto punto de quiebre, que podría significar el apareamiento de nuevas condiciones en la lucha social y en las disputas hegemónicas.

g. Pero ésta es una tendencia que se manifiesta de modo imperfecto aún. Se trata de un movimiento que tiene una expresión política y una expresión social, entre las que hay al mismo tiempo vinculaciones que tensionan.

Recuérdese que, en los meses previos a la Consulta, se venía viviendo un período de conflictividad social y política que, entre otras cosas configuraba –aun con ciertas confusiones–, un escenario de luchas hegemónicas con tres bloques de actores principales: el Gobierno, la oposición de derechas y la oposición social. La confusión venía dada por la postura no siempre clara de la expresión política de la lucha social: en la Asamblea, las izquierdas no siempre han tenido el cuidado de mantener distancias con la derecha. No obstante, en la movilización social las cosas eran mucho más claras. La Consulta permitió mostrar un bloque de oposición

de izquierdas con contornos mucho más claros. Así, parte de la población, sobre todo la más politizada, pudo constatar la existencia de una “izquierda a la izquierda de Correa”. La Consulta tuvo la virtud de exponerlo ante un público más amplio. Ahora bien, dado su carácter en el momento actual, el tensionamiento entre las expresiones social y política del movimiento popular sólo puede resolverse desde la iniciativa social, y en las condiciones difíciles en que esta se desarrolla.

h. De allí la importancia del *Encuentro de Movimientos Sociales*, reunido el pasado 9 de agosto con unas doscientas organizaciones indígenas, de trabajadores, campesinas, juveniles, de mujeres, ecologistas, y provenientes de varias provincias del país. El Encuentro, ciertamente, es sólo un primer paso; pero tiene una virtud: refrenda desde la iniciativa social el encuentro de las izquierdas como encuentro de los sectores sociales que llevaron adelante la resistencia contra el neoliberalismo. Por lo tanto, la posibilidad de reanudar un camino que fue interrumpido por la emergencia de Alianza País. La disputa central vuelve a ser por la conciencia social.

i. Comienza a perfilarse así una diferente disputa hegemónica. Y esto, frente a un período que, al menos en parte, combinará las situaciones propias de un año preelectoral con la conflictividad social.



Parte de esta conflictividad tiene que ver con los procesos de reorganización y reconstitución de los sujetos. El suelo sobre el que se procesan estos movimientos es doble. Por un lado, un elemento estructural: la mercantilización, la fragmentación y la diferenciación social que el neoliberalismo generó a lo largo y ancho de la estructura de clases, y que provocó importantes desplazamientos ideológicos en varios sectores, especialmente en aquellos que con más “éxito” se insertaron al mercado. Esta tendencia a la fragmentación no se ha detenido bajo el

régimen actual; al contrario, continúa desarrollándose y encontrando nuevas modalidades.

Por otro lado, un elemento coyuntural, que tiene que ver con las iniciativas de los actores. En lo que respecta a las clases subalternas, encontramos tres iniciativas distintas que tensionan actualmente sus intentos de rearticulación. La primera es, por supuesto, su propia iniciativa de fortalecimiento en la confluencia: la dispersión afectará las posibilidades de todos sus componentes. Pero esta iniciativa intenta ser desarticulada tanto desde el Gobierno como desde la derecha tradicional. El Gobierno ha modificado su estrategia de ataque a los movimientos sociales después de la consulta del 7 de mayo con el mismo objetivo de desarticularlos: incluye ahora una ofensiva de cooptación de reconocidos exdirigentes y una nueva andanada de ofertas y proyectos hacia las bases; pero estos halagos no implican desistir de la criminalización de la protesta ni de las acciones y discursos de deslegitimación social.

Por su parte, la derecha neoliberal ha reforzado sus intentos de atraer a por lo menos un segmento de los movimientos populares a una alianza de “todos contra Correa”. A pesar de que las principales organizaciones sociales, especialmente la Conaie, han rechazado estos intentos, la jugada ha encontrado eco en algunos dirigentes.

De allí que la clave de la situación actual se esté jugando en los movimientos sociales. Para el movimiento popular, la posibilidad de salir bien librado es relativamente clara: ha de esforzarse por dar continuidad a las iniciativas de constitución autónoma, en medio de iniciativas y riesgos. En el campo de las iniciativas, será fundamental lo que se desprenda de su capacidad de enfrentar los conflictos por venir y de dotarse de un espacio propio, al que, desde la reconstitución de la izquierda social, se convoca a las expresiones políticas. En cuanto a los riesgos, el mayor y más actual es el de su desconstitución. Hasta ahora ha respondido con bien. Si es cierto que al andar se hace camino, el camino está recién comenzando. 

# Nuevos retos del movimiento indígena

## Formas de reducir el debate político y el entendimiento de la realidad

En muchos sectores políticos, académicos, medios de comunicación y de la opinión pública, hoy es común hablar de la crisis del movimiento indígena y de los sectores sociales del país. Con esta idea se quiere explicar cualquier situación que suceda dentro de la CONAIE, inclusive desde el Gobierno, acusándonos de estar desorientados y juntarnos con la derecha; pero hay que tener muy presente que lo que intentan: es hacernos aparecer como enemigos de la lucha por el cambio.

En este mismo sentido, la confrontación que la CONAIE mantiene con el gobierno de Rafael Correa es vista como parte de esa crisis, o, en el mejor de los casos, se ve como una pugna de carácter formal: existiría intolerancia y agresiones verbales tanto del gobierno como de los dirigentes indígenas. Para nosotros esto es una forma de reducir tanto el debate político como el entendimiento de la realidad política que el país está viviendo.

Para nosotros la actual coyuntura tiene sentido como continuidad y ruptura con la lucha histórica estructural y el antineoliberalismo que veníamos sosteniendo todos los sectores populares desde hace más de 30 años, en la que confluyeron la lucha por la tierra y territorios (reforma agraria), la abolición de la opresión cultural, la democracia, el reconocimiento de los derechos culturales. Todo esto fue condensado en la propuesta de Plurinacionalidad que la CONAIE presentó a la sociedad ecuatoriana en el primer levantamiento indígena de 1990. Con la implantación del neoliberalismo, la lucha se centró en detener y derrotar este modelo capitalista.

## El momento actual

La ruptura de la lucha actual está precisamente aquí: una vez derrotado políticamente el neoliberalismo al impedir que gran parte de los sectores estratégicos sean privatizados y, sobre todo, detener la firma del Tratado de Libre Comercio TLC con los Estados Unidos, actualmente la tarea es, por lado, la construcción de un modelo económico distinto al que plantea el capitalismo, y por otro lado, instalar un sistema político realmente democrático. Es justamente aquí donde existen las mayores contradicciones de parte del movimiento indígena con la revolución ciudadana impulsada por Alianza País y el gobierno de Rafael Correa.

La continuidad, en cambio, se aprecia en que muchos de los rasgos estructurales –tanto en lo económico, como en lo político del modelo– se mantienen, cuando no han empeorado: como el de mantenerse o elevar la concentración de la riqueza, la ampliación de la re-primarización de la economía nacional, vía intensificación de la explotación y exportación de petróleo crudo, y la apertura a la minería a gran escala, pero también la mercantilización de biodiversidad y los bienes naturales (con los *servicios ambientales*). A esto se suma una inaudita e injusta criminalización de la protesta social, con alrededor de 200 líderes comunitarios enjuiciados por “sabotaje y terrorismo”, algunos de los cuales ya han sido sentenciados con duras sentencias de prisión.

## Los retos del movimiento indígena y de la izquierda

Los retos que actualmente enfrentamos como movimiento indígena y como parte de la izquierda son varios. Fundamentalmente, frente a la posibilidad de instaurar un modelo pos neoliberal, tenemos no pocas diferencias con el modelo planteado por el gobierno de Rafael Correa. Estas diferencias no se inscriben solo en el plano del debate, sino sobretudo en la configuración política del nuevo Estado Plurinacional. El Gobierno lleva ya 5 años de experiencia y de concreción de su visión y propuesta y no ha logrado comprender y entender la dinámica

del movimiento indígena y de los sectores sociales. Entonces, aquí, el problema no solo son las formas del discurso, sino los temas de la confrontación: así quedó evidente cuando se consagraba la *plurinacionalidad* y el *derecho a la consulta y consentimiento previo* en la Asamblea Constituyente, y de manera más fuerte, en la aprobación de la leyes de minería, de la producción, de agua, de tierras y reforma agraria, otro de los centro de debate profundo hacia donde queremos llevar el modelo económico del país.

El modelo que el Gobierno ha propuesto se dirige a realizar una transformación económica que permita superar la economía primaria exportadora en base a la industrialización selectiva (desarrollo de industria de alta tecnología), venta de servicios (ambientales principalmente), y el turismo. Pero para que esto sea posible, el gobierno dice que hay que “explotar racionalmente y con tecnología de punta” los recursos naturales, con una presencia fuerte del Estado. Pero lo que hemos visto en estos cinco años de Gobierno es muy poco de este plan. La economía se ha hecho más dependiente de la exportación de materias primas, principalmente del petróleo, y la urgencia y agresividad por iniciar la explotación minera a gran escala. Si bien la inversión social ha aumentado, en relación a los gobiernos pasados, éstos no van más allá de atender necesidades inmediatas, pero no se ha dinamizado la economía real, más bien, el desfinanciamiento de la economía rural agraria sigue creciendo.

La ampliación de la frontera petrolera y la proyectada explotación minera hasta ahora han ampliado los conflictos sociales y ambientales que venían desde los años de los regímenes neoliberales, con la añadidura que esos conflictos son los principales escenarios de criminalización de la protesta.

Para el movimiento indígena este es el centro de la disputa con el gobierno. Para nosotros, si bien la economía nacional tiene varios sectores muy dinámicos, la economía agraria es estructural para todo modelo, si no se plantea una reforma profunda, una revolución agraria, cualquier modelo a la larga fracasará o en última instancia terminara favoreciendo a los

viejos sectores empresariales o creará y fortalecerá a nuevos capitalistas.

En este tema hasta ahora el Gobierno ha venido dando muestras de esto último. Cada vez que se pone en la agenda política nacional los temas relacionados con lo agrario, la revolución ciudadana retrocede o termina pactando con los empresarios. Esto fue evidente en el debate por la nueva ley de aguas: para detener la movilización indígena campesina, se llegó a acuerdos con Interagua y los camaroneros; o, cuando se discutió la posibilidad de poner límite a la tenencia de la tierra, se desautorizó a los funcionarios que veían con buenos ojos tal eventualidad y se habló de realizar un proyecto de ley que busque desarrollar la producción agraria, calmando así a los hacendados y agroindustriales. Y ahora, en la Comisión de Recursos Naturales y Biodiversidad acaban de nombrar como presidente a Rolando Panchana quien en la Asamblea Constituyente defendía a Interagua.

La importancia de este tema es porque además de involucrar a los sectores rurales indígena campesinos, constituye la parte estructural de la economía del país, pero también involucra la economía social, lo urbano y lo rural, y de los productores y los consumidores. Por lo tanto, el reto que enfrentamos como movimiento indígena y como país es poner en el orden del día de la política nacional la reforma agraria, mediante una revolución agraria. Planteamos esto, ya que una reforma que no ponga fin la concentración de la tierra, del agua y del mercado de alimentos, no transformará nada en absoluto, y lo que terminará haciendo, en el mejor de los casos, será una reorganización, sin afectar las actuales estructuras.

### La CONAIE ante una nueva realidad

Por otro lado, el movimiento indígena, la CONAIE, nos encontramos en momentos cruciales que demandan una visión actualizada. Muchas de las

condiciones en que surgimos, esto es de los años 70 a los 90 del siglo pasado, hoy han cambiado, incluidas las propias realidades interna de nuestros territorios y estructuras socio organizativas. En esa misma lógica, la propuesta política planteada por la CONAIE debe recoger esa nueva realidad. Estamos claros en que los lineamientos generales y propuestas específicas del proyecto de la Plurinacionalidad guardan total vigencia, son guía de nuestro accionar y aguardan por su construcción en la realidad, pero esas nuevas condiciones y conflictos, tanto las que se han ido acumulando en estas últimas décadas, como las configuradas en esta nueva coyuntura, deben ser analizadas, discutidas y recogidas por la organización y transformadas en propuestas concretas para el país.

Es justo en este punto que creemos en la necesidad de una unidad con otros sectores sociales, un proceso que involucre la convergencia del accionar político programático y de construcción de propuestas; es decir, que en este proceso debe estar claro que los objetivos deben estar situados en la superación del modelo económico político y la construcción de uno nuevo. Pero esto sólo será posible mediante participación social amplia y que desde todos los sectores sociales y de izquierdas tengamos una visión de país para renovar nuestras propuestas y sobre todo tener creatividad para construir una nueva sociedad democrática y participativa respetando las diversidades.

Desde esta perspectiva, la actual situación del movimiento indígena y de la confrontación política con el Gobierno es mucho más amplia y compleja de lo que algunos plantean. Por eso es convocamos y nos juntamos el día 9 de Agosto en la ciudad de Quito, los sectores sociales indígenas, trabajadores, sindicatos, mujeres defensores de derechos humanos, barrios, estudiantes, ecologistas, intelectuales y movimientos políticos de izquierda, para abrir espacios de debate y de accionar político, con una perspectiva distinta al Gobierno, y con una clara diferenciación de la derecha. 

Rodrigo Collaguazo Pilco

# Sin Revolución Agraria y del Mar:

**Es común escuchar** a la derecha decir que los indios son solo mascotas, o que quienes apoyan al Gobierno son borregos y se venden por un plato de lentejas; desde sectores de izquierda se plantea que la *revolución ciudadana* tiene una inmensa deuda con el campo y, por lo tanto, es solo ciudadana y que la Reforma Agraria no se ha concretado. Como es evidente, los primeros repiten muletillas y además son quienes explotaron y discriminaron a los campesinos y pueblos del Ecuador, mientras que los segundos plantean discusiones de tipo programático y de fondo, en la perspectiva de que se complete la revolución ciudadana con la implementación de la revolución agraria. En este marco surge la pregunta por los actores del proceso: ¿la suerte de la revolución agraria es responsabilidad exclusiva del Gobierno? o ¿es también responsabilidad del movimiento campesino del país? o, finalmente, ¿el Gobierno y el movimiento campesino están en deuda con el país?

Creemos que una discusión seria, profunda y responsable –desde lo programático, desde la construcción de políticas públicas y desde el análisis y discusión de tesis políticas–, es la que vale la pena alentar para construir un país nuevo y resplandeciente. En este sentido es fundamental analizar, pero sobre todo construir, la Revolución Agraria y del Mar para garantizar la Soberanía Alimentaria en nuestro País.

# ¡no hay

**Un poco de historia....**

Es necesario recordar que a finales de los 80 se va gestando y concretando la lucha por la tierra, llevada adelante por el movimiento indígena-campesino, que será el sustento del levantamiento del 90. Posteriormente se generan luchas y movilización social desde el sector rural, fundamentalmente impulsadas por la CONAIE y la CONFEUNASSC-CNC, contra el neoliberalismo, la derecha, el Estado y por defender la soberanía. A partir de estas luchas se generan espacios más amplios como la Coordinadora de Movimientos Sociales. Vienen a nuestra memoria las luchas por territorios (1992), por una ley agraria integral

# Revolución!

(1994) o la lucha por la no privatización de la seguridad social y el fortalecimiento del seguro campesino (1995, 1998), así como las constantes luchas contra la privatización de las áreas estratégicas y el reconocimiento del Estado plurinacional, entre muchas otras, con la claridad de que los indios y campesinos construimos un país como sujetos de la historia y del cambio.

### Cómo estamos ahora

A partir del 2007 se dan cambios fundamentales en el país como fruto de las luchas, propuestas y las fortalezas organizativas. Es así que tenemos un nuevo mapa político con una correlación de fuerzas políticas favorables a la izquierda y centroizquierda, un programa revolucionario sintetizado en la nueva Constitución y un nuevo Gobierno que recoge la esperanza cultivada durante décadas. En la Constitución se recogen la soberanía alimentaria, los derechos de la Pachamama, la economía social solidaria, la seguridad social para todos, el Estado plurinacional, la participación social. La acción de gobierno da prioridad a salud, educación, vialidad, soberanía, etc. Sin embargo, ¿dónde están los sujetos rurales de los años 90?

Hoy, en la conducción y ejecución de las propuestas está ausente ese sujeto rural y aparece en su reemplazo la tecnocracia, la meritocracia (e incluso se dice la *amigocracia*), cuando debería combinarse sabiamente entre ese sujeto rural y esa tecnocracia.

### El caos del Sujeto Rural

Se evidencia que los hombres y mujeres del campo pasaron de ser Sujeto rural a ser beneficiario rural, dejando de jugar su papel histórico de cambio debido a que a su interior florecieron los verdaderos intereses (de privilegio, particulares e individuales), así como también se comenzó a sembrar en el aire y –por lo tanto, hablar en el aire– fruto de su elitización y alejamiento de las bases o a la aceptación, en otros casos, del tutelaje de determinados funcionarios o instituciones hacia determinadas organizaciones

y a la táctica del toma y daca. Con esto se termina una etapa del liderazgo del sujeto rural y entra en un túnel oscuro cuya luz final puede ser la obscuridad o la luz transparencia. Esta última debe entenderse como aquella que permita asumir, en una nueva dimensión, el ser protagonistas de la Historia.

### Breve radiografía de los sujetos del campo

Es evidente que siempre existieron dos posiciones al interior del movimiento rural: la una, que defendió y sigue defendiendo intereses corporativistas, particulares e individuales, de ahí su plena coincidencia y alianza con sectores de derecha; y una segunda posición que defendió y sigue defendiendo el interés común, comunitario y se identifica con posiciones de izquierda. Esta contradicción dialéctica –que está presente en este momento– se expresa en tres grupos o espacios.

En el primer espacio podemos identificar a los *tsunami* o *holligans* de derecha, que en el sector rural siempre existieron, y que simplemente hoy se visibilizan. Estos sectores que antes odiaban todo lo que huele a izquierda, hoy dicen que son de la izquierda radical, de ahí sus reuniones con la Junta Cívica, con los Ginnata, Isaías, Hurtados, etc. Recuerden que antes planteaban que aquí debía existir la dictadura del proletariado y ahora dicen que Correa es ¿dictador? Políticamente son conocidos como la etnoderecha y la pseudoizquierda que defiende los intereses de los banqueros corruptos del país y para nada les interesa la revolución agraria sino que la toman como un comodín para una utilización politiquera.

Un segundo espacio, conocido como el tradicionalista-patrimonialista, se identifica con el proceso de cambio pero, sin embargo, condiciona su colaboración por cargos y cuando no los obtienen se juntan a los del sector de derecha. En este espacio también están quienes piensan que la construcción de la revolución agraria se realiza en base a acuerdos de las élites dirigenciales y que por tradición dicen ser los únicos autores, voceros de las propuestas agrarias y que los demás no sirven –por eso

“

Hoy, en la conducción y ejecución de las propuestas está ausente ese sujeto rural y aparece en su reemplazo la tecnocracia, la meritocracia (e incluso se dice la *amigocracia*), cuando debería combinarse sabiamente entre ese sujeto rural y esa tecnocracia.

”

patrimonialistas que, además, tienden a privilegiar la tutela por parte de espacios o funcionarios en vez del sustento organizativo y de base. Se identifican en este grupo también todos aquellos que tienden a ver en el otro la causa de su fracaso y empiezan a desprestigiar y cerrar paso a organizaciones y personas, aunque estén en el mismo proyecto, todo por “celos”.

Un tercer sector, al que lo denominamos como *los alternativos*, plantea que la discusión y contradicción debe ser en base al programa, propuestas agrarias y tesis políticas. Proponen el respeto entre las organizaciones y líderes, buscan la unidad de las dirigencias y bases para el bien común, afirman que la autonomía es con respecto a gobierno o partidos y movimientos, pero sobre todo que la autonomía es con respecto a la derecha y por lo tanto una total dependencia y sumisión al poder mayor que son los pueblos del Ecuador. Los *alternativos* impulsan un proyecto nacional en base a la unidad de la izquierda y centroizquierda, caminando siempre con nuevas propuestas y combinado plenamente la movilización social, la propuesta con visión nacional y la concreción del Sumak Kawsay. Se asientan en el espacio socio territorial y socio sectorial como sujetos de cambio y transformación.

### Lo que se ha hecho y lo que tenemos que hacer

Es necesario reconocer que 8.712 kilómetros de carretera se encuentran en buen estado, pero hoy se tiene que avanzar a mejorar y construir miles de kilómetros de canales de riego para que el agua llegue a la tierra y garanticemos la soberanía alimentaria; que entre el 2006 y 2010 se incrementó el poder adquisitivo de los salarios de los policías en

más del doble respecto a la canasta básica, pero hoy es necesario que a las amas de casa se les reconozca económicamente por su trabajo; que la base industrial se incrementa de manera sólida a través de ventas industriales que crecieron en 56% entre el 2006 y 2010, pero hoy tenemos que avanzar a dar valor agregado y comercialización de los productos del campo y del mar que provienen de los pequeños y medianos productores y del pescador artesanal, de manera sólida y profunda; que la desigualdad se redujo 2 veces más rápido que el resto de la década, pero hoy debemos fortalecernos cosechando miles y miles de toneladas de trigo para no depender de fuera ni enriquecer a un magnate; que la brecha de pobreza cayó del 8,5% al 6,8%, desde el 2007, pero hoy tenemos que ir más allá de los 44 dólares que reciben los jubilados del seguro campesino; que el crecimiento de la recaudación entre el 2006 y 2010 fue del 74%, pero hoy tenemos que crecer en la redistribución de las tierras y la democratización del agua; que se avanza a pasos agigantados hacia un Ecuador sin barreras para los ecuatorianos con discapacidad, pero hoy los indios, campesinos, montubios y afroecuatorianos debemos saltar las barreras para estar en más espacios administrativos y de conducción del Estado; que se defiende la soberanía nacional y estamos en proceso de integración, y debemos las organizaciones rurales respetar nuestra autonomía pero dar saltos estratégicos de unidad. Reitero nuestro reconocimiento hacia lo realizado y nuestro compromiso para lo que hay que hacer hoy y en el futuro inmediato.

### Alianza de los actores del campo y del mar: la salida del túnel oscuro

Es necesario que rompamos la visión *tsunami* y la *patrimonialista*, en base a una gran *alianza agraria* y

del mar, porque desde ese territorio, de tierra y agua, garantizamos la soberanía alimentaria y, a partir de ahí, fortalecer el proyecto de cambio. Para esto tenemos que dar un salto estratégico, como es construir desde abajo, con los hombres y mujeres del campo y del mar, articular con los funcionarios comprometidos con el cambio.

Estamos dando los primeros pasos y se ha llegado a impulsar un Acuerdo Político Agrario y de Mar entre los diferentes actores para impulsar la Mesa Agraria

y del Mar, MAM, para encontrarnos, proyectar y concretar los anhelos de los pueblos del Ecuador de manera incluyente, autónoma, solidaria, propositiva y de movilización social. Pero es claro que el problema agrario y del mar no es sólo un problema de los campesinos y actores del mar (pescadores artesanales, concheros, cangrejeros, etc.). El problema involucra tanto al Gobierno-Estado, a los sujetos rurales y de mar, cuanto a la sociedad en su conjunto. La responsabilidad es de todos. Por eso decimos que sin revolución agraria y del mar no hay revolución posible.

### Acuerdo Nacional de las Izquierdas para el Socialismo del Sumak Kawsay

El historiador Juan Paz y Miño afirma que "... Los julianos no fueron *enemigos* de la empresa privada. Sin embargo, los mayores opositores fueron los bancos, especialmente guayaquileños. A ellos se unió la prensa de la ciudad, convertida en activista política de la lucha regionalista. Y, además, la oligarquía serrana. Pero trabajadores y sectores populares de todo el país, incluida Guayaquil, donde también se pronunciaron maestros, estudiantes y múltiples organizaciones, apoyaron las transformaciones julianas."

En la misma perspectiva Paz y Miño afirma que "Los gobiernos julianos, atacados como *autoritarios*, iniciaron la superación del régimen oligárquico-terratiente y marcaron el inicio de un nuevo ciclo político en la historia ecuatoriana, que superó el ciclo liberal originariamente nacido en 1895."

Más todavía, el autor indicado dice que "Los julianos no fueron *marxistas*. Tampoco se plantearon la construcción del *socialismo*. Pero desde una estricta perspectiva histórica, la Revolución Juliana y sus gobiernos deben ser considerados los primeros en inscribirse dentro de la tendencia de la izquierda, que apenas nacía en el Ecuador de la época."

En este contexto pensamos que la viabilidad de la *revolución agraria y del mar* pasa por la construcción de un Acuerdo Nacional de Izquierda y Centroizquierda que impulse una radicalización de la revolución y la profundización de la democracia, que nos permita sentar bases sólidas para avanzar hacia el Socialismo del Sumak Kawsay. En este espacio amplio con identidad política e ideológica propias podemos, y es nuestra obligación, crear las condiciones para articular a todos los sujetos políticos, sociales y ciudadanos que impulsamos la Asamblea Nacional Constituyente y aprobamos la nueva Constitución. Ahora se trata de generar consensos para la construcción del nuevo sistema de soberanía alimentaria y nutricional (Sinasan) y del sistema de economía social solidaria. Para ello toca elaborar conjuntamente una nueva propuesta de ley de tierras y superar los escollos creados para democratizar el agua.

Si bien la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, LORSA, manda que la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria, COPISA, presente su propuesta al Magap, hay también la posibilidad de que la nueva propuesta sea presentada a través de un grupo de asambleístas o por iniciativa popular legislativa. Para ello toca reunir alrededor de 30.000 firmas en el marco de una amplia movilización social y de una campaña de concientización sobre los contenidos y alcances de la soberanía alimentaria.

*Estaría incompleta la revolución agraria y del mar si no pensamos en construir un Acuerdo Nacional de Izquierda y Centroizquierda que impulse una radicalización de la revolución y una profundización de la democracia que nos permita sentar bases sólidas para avanzar hacia el Socialismo del Sumak Kawsay. En este espacio amplio con identidad política e ideológica podemos, y es nuestra obligación, el encontrarnos todos los sujetos políticos, sociales y ciudadanos que impulsamos la Asamblea Nacional Constituyente y aprobamos la nueva Constitución.*

## Agenda de la Revolución Agraria y del Mar

Varios espacios como la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA, la Mesa de Políticas Públicas, liderada por CAFOLIS, La Mesa Agraria y del Mar, MAM, la CONFUNASSC-CNC, el Colectivo de Reflexión y Acción Política, CRAPP e incluso algunos ministerios, entre otros, están construyendo propuestas en torno a lo agrario. Hay que señalar que en el ámbito legislativo se puso sobre el tapete la necesidad de tratar las leyes de tierras y territorios y de aguas.

Para construir y concretar la Revolución Agraria y del Mar que garantice la Soberanía Alimentaria creemos que debemos impulsar las siguientes revoluciones:

#### Revolución de la

**Tierra:** que se debe concretar en la Ley de Tierras y Territorios y por lo tanto en la redistribución de la tierra.

**Revolución del Agua:** que desprivatice y desconcentre el agua y su democratización, la construcción de infraestructura para riego y potencialice la inutilizada a través de la nueva Ley de Aguas.

**Revolución de la Producción y Circulación de los productos:** que rompa la dependencia del campesino con respecto al control de la semilla por parte de

empresas, de ahí la necesidad de contar con una Ley de Semillas. Para la circulación de productos, que no sólo es comercialización, se debe garantizar el mercado y precios, para que productores y consumidores se sientan satisfechos. Asistencia técnica en todo el proceso productivo y en circulación de alimentos.

**Revolución del Crédito:** el crédito debe ir al campesino y no el campesino al crédito. Es indispensable que se establezcan políticas de crédito para fomentar la producción a pequeña y mediana escala, así como también en términos especiales

a sectores rurales económicamente débiles y excluidos.

**Revolución de la Investigación:** la nueva política de investigación debe estar orientada hacia la mejorar los sistemas de producción campesina como eje fundamental para la construcción de la soberanía alimentaria y a la implementación de tecnologías favorables al medio ambiente.

**Revolución del Valor Agregado:** Para esto es necesario garantizar una educación rural de calidad y calidez que permita la formación de profesionales con compromiso (opción de vida) de generar condiciones de trabajo, vida y futuro mejor en el campo.

**Revolución del Mar:** rescatar la importancia que tiene la pesca artesanal, sus actores y su cultura y su papel en la garantía de la soberanía alimentaria, rescatar y proteger las áreas generadoras de vida y sustento para miles de personas que habitan las zonas de manglar.

# Ecuador y UNASUR ante los posibles efectos de una nueva crisis económica internacional

## Discrepancia entre el crecimiento financiero y el crecimiento real

El derrumbe financiero en el mercado hipotecario estadounidense, a fines del año 2008, fue la manifestación más visible de la crisis económica mundial que develó las deficiencias estructurales y perjudiciales de la actual configuración del capitalismo mundial.

Haciendo un breve repaso de la crisis, encontramos que ésta tiene una característica particular respecto a otras que se han manifestado durante los últimos veinte años. Me refiero a la discrepancia entre el crecimiento “financiero” de la economía (por ejemplo el caso de los llamados “derivados financieros”) y el crecimiento “real” de los procesos productivos.

Esta discrepancia ha sido la responsable de numerosas “explosiones” de precios, sobre todo en lo que se refiere a las materias primas (petróleo incluido) y bienes agrícolas. Esta no correspondencia entre lo que sucede en los mercados financieros y la producción, describe una economía de “papel” caracterizada por un manejo poco ético de los mercados financieros. La búsqueda de rentabilidades “fáciles” ha generado fuertes distorsiones en los mercados, provocando una crisis de confianza en el sistema y haciendo parecer la economía más un juego de azar que una actividad tendiente a satisfacer las necesidades de las personas.

Por otro lado, un estilo de vida que sobre estimula los consumos genera efectos indeseados para toda la población mundial. Uno de ellos es el incremento de la demanda de energía con las consecuencias ambientales que todos conocemos. El problema del calentamiento global ha sido llevado a la atención política en numerosas ocasiones, sin embargo, como sus efectos son de mediano y largo plazo, no hay estrategias claras al respecto, justamente debido a la “miopía” que caracteriza la actual configuración del capitalismo mundial.

## Ecuador: efectos y respuestas ante la crisis

Una nueva crisis económica mundial es posible. Hoy en día, aun no se vislumbra una salida, sobretodo por la ambigüedad y poca oportunidad en la toma de decisiones de políticos tanto europeos como estadounidenses. El Ecuador y la región sudamericana se encuentran en la particular situación de ser observadores de una crisis que se origina en profundos problemas estructurales de las llamadas economías “desarrolladas” y que está haciendo transitar a las mismas en un terreno de “insostenibilidad”.

Los efectos de esta crisis se manifiestan en turbulencias en los mercados financieros y reales. Dado el alto grado de apertura comercial que tiene el Ecuador, (71,6%<sup>1</sup> en el año 2010), una crisis económica mundial tendría impactos a través de la reducción de la demanda de nuestros productos. Asimismo habría una disminución en las remesas que provienen del exterior –cuyo flujo ha visto una importante contracción a partir de la crisis del 2008– y probablemente, una reducción del precio del petróleo como así también restricciones en las líneas de crédito internacionales.

El Ecuador se ha planteado resolver esta encrucijada a partir de determinadas acciones. En primer lugar, el permanente monitoreo de la situación macroeconómica mundial con el fin de generar las alertas y elaborar respuestas adecuadas para limitar los efectos de la misma en la economía ecuatoriana.

En segundo lugar, a puertas de la elaboración de la proforma presupuestaria, se hace necesario trazar una estrategia de sostenibilidad fiscal, con el fin de garantizar la liquidez suficiente para la aplicación de políticas contracíclicas en los sectores dinamizadores de la economía. Considerando el rol desempeñado por el sector petrolífero en los equilibrios fiscales y en vistas del paro en la refinería de Esmeraldas, previsto para algunos meses del 2012 y el 2013, la empresa pública de petróleo deberá profundizar las

alianzas de intercambio de crudo por derivados con Venezuela, Uruguay y otros países, así como mejorar su política de comercialización de crudos y derivados con el fin de minimizar las pérdidas fiscales en un escenario de turbulencia económica.

Los recientes acontecimientos en Libia, sugieren precautelar la institucionalidad y el liderazgo de la OPEP en las decisiones de la oferta petrolera, con el fin de asegurar los intereses de los países productores de petróleo.

En tercer lugar, en lo que se refiere al sector real, es necesario desarrollar mecanismos de administración del comercio que protejan y estimulen la producción nacional asegurando el crecimiento de la productividad, sobre todo a la luz de la perspectiva de disminución del ritmo de crecimiento de la economía mundial y, en particular, de la probable contracción de la demanda proveniente de los actuales socios comerciales de Ecuador.

Desde el punto de vista financiero, los mecanismos institucionales de control deberán velar para que la economía, el mismo sector financiero y las empresas, no se vean contaminadas por activos tóxicos de otros países.

Finalmente, como país debemos acelerar el proceso de sustitución de importaciones en bienes y servicios, impulsando sobre todo aquellos procesos agrícolas que permitan garantizar la soberanía alimentaria. En un contexto de crisis, los países con mayor productividad procurarán aumentar sus ventas; los productores locales –sobretodo de bienes que aseguran la soberanía alimentaria del país– representan el eslabón más débil de la cadena y podrían verse obligados a competir con empresas transnacionales en condiciones muy desfavorables, con riesgos serios para su propio negocio.

## Multilateralismo y bilateralismo

A nivel internacional, luego de la crisis del 2008, hemos visto un crecimiento del bilateralismo, a través

<sup>1</sup> Importaciones más exportaciones de bienes y servicios sobre el Producto Interno Bruto, todo en valores corrientes

**El derrumbe financiero en el mercado hipotecario estadounidense, a fines del año 2008, fue la manifestación más visible de la crisis económica mundial que develó las deficiencias estructurales y perjudiciales de la actual configuración del capitalismo mundial.**

de la firma de TLCs (Tratados de libre comercio)<sup>2</sup>, lo que retrasa la renovación de los procesos multilaterales<sup>3</sup> favorables a la integración regional. Este bilateralismo *interesado* que aparentemente permite un acceso a mercados externos a costa de permitir una libre y protegida entrada en nuestros mercados de bienes y servicios, garantiza el interés corporativo por encima del interés general.

En este contexto, el impulso a UNASUR y finalmente a la Constitución del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, representa un hito histórico que se manifiesta en el marco de una pluralidad de visiones de la realidad económica. Es evidente, para cualquier país, que en el contexto actual, se requiere ampliar el espectro de países con los que mantenemos relaciones económicas y políticas antes que solo mantener la mirada en el Norte.

### **¿Cómo los países suramericanos nos pensamos y actuamos ante lo que sucede a nivel mundial?**

En el espacio político de UNASUR, se asumió un compromiso conjunto de hacer frente a la crisis con tres ejes de trabajo: el manejo de reservas, la producción y el comercio intrarregional y el uso de monedas de la región en el comercio.

<sup>2</sup> En el periodo post crisis 2009 hasta la actualidad, la Unión Europea, Japón y EEUU han puesto en vigencia el mismo número de TLC que en el período 2006-2008, sin que termine el 2011, sin contar con los "acuerdos multipartes" de la Unión Europea y sin contar con los 10 acuerdos que están en proceso de negociación

<sup>3</sup> Las instituciones multilaterales clásicas creadas en la posguerra mundial como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial) y la OMC (Organización Mundial del Comercio) están en crisis y no están respondiendo a la situación económica actual.

La lógica que debe primar en el manejo de las reservas parte del principio de asegurar una canalización del ahorro hacia la inversión de la región, minimizando la exposición de los recursos a los problemas financieros externos. Si bien existe el FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas), este no incluye a países como Argentina, Brasil o Chile y hay temas a mejorar como los procedimientos, los tiempos y los destinos de los préstamos para poder dar respuesta ágil a los países en situaciones difíciles. Una consolidación de las reservas sería una forma de recurrir a nuestros recursos para hacer frente a situaciones adversas.

Otro aspecto de relevancia es consolidar la producción y el comercio intrarregional, con el fin de favorecer y mejorar los aparatos productivos regionales y limitar los costos de importación de productos provenientes de otras regiones del mundo. Para esto, el comercio en monedas de la región a través de "swaps" de monedas regionales puede ofrecer la oportunidad de dar un fuerte impulso al comercio intrarregional con el fin de evitar distorsiones en las paridades entre las monedas, a causa de la entrada de capitales a la región. Así también, se debe impulsar el comercio a través del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

Asimismo, es necesario fortalecer la regulación financiera para evitar una nueva debacle, a través de la consolidación de una posición común de los países de la región suramericana, tanto en las discusiones multilaterales de comercio así como en aquellas del G20.

A mediano plazo se deben impulsar los mecanismos y procesos de integración regional como por ejemplo el Banco del Sur, que acaba de ser aprobado por la Cámara de Diputados de Argentina, y que se

suma a la aprobación parlamentaria de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Hoy día solo falta la aprobación de Brasil o Uruguay para su constitución. El nuevo esquema financiero está orientado a canalizar los recursos de la región hacia *nuestros* proyectos de inversión para alcanzar un desarrollo acorde con *nuestras* realidades específicas, en el marco de la integración del Sur.

En el Ecuador, el mayor reto está en vincular la actividad financiera a las actividades productivas que incorporen componente nacional y favorezcan los encadenamientos productivos con el fin de generar el cambio de la matriz productiva ecuatoriana y evitar

la reprimarización de nuestra economía. Es el caso de los sectores de Alimentos procesados, Confecciones y calzado, Turismo, Industria farmacéutica, Biotecnología (bioquímica y biomedicina), Servicios ambientales, Metalmecánica, Energías renovables, Carrocerías y partes, Transporte y logística, Construcción y Tecnología (hardware y software). Es absolutamente prioritario un cambio en el enfoque de desarrollo que se oriente hacia nuestros productores, campesinos y actores de la economía popular y solidaria.

En el plano político internacional, el mayor reto está en mantener la visión actual de la OPEP en torno a las decisiones de la oferta de petróleo. 

# La popularidad de Correa

La popularidad de un político se refiere a la aceptación y al aplauso del pueblo. Este artículo presenta algunas hipótesis que pretenden explicar la popularidad de Rafael Correa, identificando las que son comúnmente presentadas por la oposición y otras que más bien son defendidas por sectores oficiales. Para el cierre, se expone una propuesta entre excéntrica y marginal.

## Unas primeras hipótesis posibles....

Personalmente creo, o desearía creer, que Correa es popular por el éxito de la “bonocracia” y de los altos precios del petróleo. Se trataría de un gobierno que gasta y que consigue adeptos gracias a multitudinarias clientelas. Pero esta creencia es bastante básica, subestima a la gente y conduce a una hipótesis de centralidad de la economía mientras la relación entre los dólares que ingresan al bolsillo y la pulsión por el aplauso no siempre ha sido clara. A esta proposición se la podría llamar populista.

Una segunda hipótesis, que produce cierto consuelo entre quienes suscribimos posturas de oposición, es explicar la popularidad del mandatario por la estrategia mediática. Se trataría de un gobierno que ha dedicado decenas de millones de dólares a la propaganda, que controla múltiples medios y que desacredita y persigue a la comunicación convencional, crítica al régimen. Pero esta postura parte también de un planteamiento de inocencia y de ingenuidad del que escucha la propaganda. Se supondría que el tema de la popularidad es meramente un asunto de calidad y cantidad de la propaganda. Vende quien más publicita. Pero desde hace un par de décadas, ya con Jesús Martín Barbero, se demostraba que aunque el televidente está en calidad de receptor, no pierde su condición de sujeto. Que no hay propaganda suficientemente eficiente como para mentir y convencer siempre y en todo lugar.

Otra explicación tiene que ver con el pasado y con el futuro. Correa representa la reacción histórica de un país frente a una clase política que robó y mintió, que socavó la idea de futuro de toda una generación de ecuatorianos. En este sentido, la llamada “revolución ciudadana” constituye un mito refundador frente al desastre, un mito que se levanta sobre la diáspora, una idea fuerte de futuro que todavía tiene oxígeno en las esperanzas del pueblo ecuatoriano. El mito del pasado es el caos que produjo la larga noche neoliberal y la partidocracia, el mito del futuro es la revolución ciudadana liderada por un caudillo, un renacer a una nueva patria que siempre está en constitución, en marcha, o que avanza. Sin duda el concepto es fuerte y bien puede explicar una porción de la popularidad del líder. Pero, daría la impresión que el soporte utópico de la revolución ciudadana está en pleno agotamiento y que el punto de quiebre lo constituyó la Consulta y, sin embargo, la popularidad de Correa no necesariamente ha caído con la misma velocidad, con la que viene desmoronándose la utopía.

## Entonces, ¿qué explica ahora la popularidad del presidente?

Otra opción es la obra de cemento. Los puentes más largos de toda la historia, los miles de kilómetros en vías de concreto, los nuevos aeropuertos, y un flujo de dinero público que –según dice la propaganda oficial– quintuplicó las inversiones de los anteriores cuatro gobiernos juntos. Incluso hay quienes afirman que el Gobierno perdió en las provincias de la Sierra porque en esta región no hay obras simbólicas que muestren una atención gubernamental especial, aspecto que sí se puede apreciar en Manabí, en Esmeraldas y en Guayas. Pero este acercamiento también tiene sus agujeros negros. Así, por ejemplo, las preferencias electorales y la popularidad deberían tener una relación matemática subordinada con la ubicación de los puentes, pero los datos no aportan con esa lectura. Fue toda la Costa la que, de manera más bien uniforme, apoyó las tesis del gobierno en la Consulta.

Otra hipótesis, la que más nos gusta a los opositores más recalitrantes, es la de la ética. La mayor parte

de los adeptos a Correa o de aquellos que aplauden a rabiarse en sus sabatinas son aquellos que vendieron sus almas. Individuos que perdieron su dignidad y su integridad y que fueron comprados de manera total, en cuerpo y espíritu, por el gobierno de los corazones ardientes. Sea como burócratas, para el caso de la clase media y alta, o de aquellos del pueblo que recibieron algún beneficio específico como por ejemplo los bonos de la vivienda o, entre los industriales, aquellos que hacen muy buenos negocios con los dineros del Estado, en todos estos casos se trataría de ecuatorianos que renunciaron a su autonomía personal y que se suman como un soldado más, y a sueldo, a las huestes de las corbatas verdes del régimen. Pero esta posición, bien analizado el tema, es tremendamente reduccionista. Infravalora la moral de las personas amigas del régimen y condena a los infiernos y al mal a todo aquel que tiene algún tipo de negocio con el gobierno. Es quizás la posición que representa en espejo el maniqueísmo de Alianza País. Por otra parte, incluso si la hipótesis fuese plausible, explicaría no más de un 5% de las adhesiones y, más bien al contrario, precisamente en el Norte de Quito, en Tumbaco y en Cumbayá, las tesis del gobierno perdieron en la consulta. Y es en estos sectores donde habitan –en barrios de clase media y alta– la mayor parte de los burócratas, de los consultores y de los contratistas del gobierno.

Finalmente hay una hipótesis, quizás la más negativa de todas y que momentáneamente puede tranquilizar a algunos: todo es un montaje, una puesta en escena, como el 30-S. La popularidad de Correa es una ficción bien montada. Antes fue Santiago Pérez, ahora reemplazado por Perfiles de Opinión, todo con el fin de inocular entre la gente la idea de que Correa es extremadamente popular. Quienes así piensan dicen que la aceptación de Correa no supera un 35%. El resto de ecuatorianos estamos hasta la coronilla y solo falta un empujón para que este señor se vaya a Bélgica, a su departamento con vista a un garaje. No dejan de afirmar que si la popularidad del Presidente fuese tan alta, entonces no tendría necesidad de los operativos militares descomunales para sus desplazamientos. Que en la Shyris y en los plantones en Guayaquil, el 70% de los conductores pitan y respaldan la movilización. Que ahora ni siquiera los

más cercanos están contentos, que está a punto de renunciar medio gabinete, que la peleas intestinas son insoportables, que los militares ya no aguantan más, que los policías siguen resentidos, que entre el movimiento indígena ya no tiene respaldo, que los profesores están opuestos, que los jubilados también están en contra. Que solo quedan unos pocos ingenuos. Aunque luego uno se despierta de aquel sueño esperanzador y se da cuenta que sí, Correa sigue siendo popular.

### Las hipótesis desde el otro lado....

Pero hasta el momento solo se han analizado las hipótesis de la popularidad de Correa que a los opositores nos dejan dormir tranquilos. Veamos aquellas hipótesis que posiblemente están en el pensamiento de aquellos que respaldan al Gobierno. Este ejercicio, hay que admitirlo, es muy difícil para quien como yo considera a Correa como la encarnación de los peores vicios políticos del Ecuador, que cree, más allá de toda racionalidad, que Correa es una adulterada mezcla de los defectos personales y políticos de Bucaram y de Febres Cordero, pero que ni siquiera llega a tener el talento histriónico del primero, y menos la fuerza política personal del segundo. Que, además, es un ser humano de una sola idea y que jamás ha dicho algo edificante en cinco años de sabatinas. Que lidera un gobierno carente de escrupulos. Que ha pulverizado los avances democráticos que con mucho esfuerzo el Ecuador logró en los últimos 30 años. Entonces, por favor tomen en cuenta los lectores y lectoras, el especial esfuerzo que realizaré para ponerme en los zapatos –y quién sabe si en los corazones y cerebros– de aquellos que respaldan al señor Rafael Correa.

La primera hipótesis positiva, de carácter esencialista, muestra el convencimiento sobre las dotes excepcionales del Presidente. El ciudadano Rafael Correa, tendría una serie de virtudes personales que le aseguran la popularidad: su aguda inteligencia, su moral a toda prueba, su carisma personal, su belleza física, su musculatura, su discurso cautivante, sus ojos verdes y profundos, su capacidad de empatía con las personas y, en especial, con aquellos

ecuatorianos más humildes, su capacidad intelectual para reaccionar como un rayo, su conocimiento profundo de todo y en todo momento y en cualquier lugar, su fortaleza y su energía inagotables, en fin, su capacidad para estar en varias provincias casi al mismo tiempo. Es la figura personal de Correa, su condición innata, la que explica en último término el afecto y el aplauso que recibe del pueblo. Estaríamos frente a un genio, no el sentido sarcástico del término, sino en el sentido griego. Correa tiene una condición interna, un demonio (en el sentido positivo), que cautiva, que nadie puede igualar, que ninguno de sus colaboradores y menos sus opositores pueden siquiera emular. Es un ser humano, sí, pero es un ser humano bendecido por una condición especial, aquella que le hace sentir como siente el pueblo, que le hace querer lo que el pueblo quiere, que desea lo que el pueblo desea y que piensa tal como piensa el pueblo. En definitiva, es el líder que el país pedía a gritos desde hace algunos años y este deseo profundo al fin le ha sido concedido al pueblo. Un líder que redime y que dada su capacidad, está en condición de representar el espíritu de todo un pueblo. Las personas que comparten este concepto consideran que solo hay un “antes de Correa”. Ya no pueden imaginar un Ecuador sin Correa. Y quienes no lo ven, están ciegos.

Una segunda hipótesis positiva, podría llamarse estratégica y de izquierda o, si se quiere, de índole marxiana y hegeliana. La preferida, me imagino, por los chicos índigos de la SENPLADES. En esta propuesta, Correa es solo una expresión coyuntural de la historia ecuatoriana, un soldado más, que surge de un requerimiento de las condiciones objetivas y subjetivas de la formación socio-económica del Ecuador y que corresponde a la etapa de acumulación material, en el camino hacia el bio-socialismo y la nanotecnología. Que representa un salto del neoliberalismo al liberalismo social y de éste a etapas superiores de la Revolución, que seguramente requerirán de otro tipo de líder. En el momento histórico presente, Correa es necesario y hay que respaldarlo y esta coincidencia entre el líder y el momento histórico es lo que explica en definitiva su fuerza y su popularidad. La personalidad o la condición personal son sólo atributos accesorios. Para los intelectuales

adscritos al oficialismo, Correa entonces es como un mal necesario, un tipo del cual no se puede prescindir para poner las primeras columnas del cambio revolucionario, el mismo que sigue etapas bien definidas. Por lo tanto, deben disculparse unos cuantos peccadillos de la revolución, no tiene tampoco mayor sentido contradecirle al líder, pues lo que está en juego son nada más ni nada menos que los eslabones de una historia revolucionaria, aquella que instaurará un nuevo modelo de economía, no depredadora ni de la naturaleza ni del ser humano, apacible con el Cosmos, fraterna y solidaria. Hasta es posible que en esa otra etapa, líderes como Acosta o como Barrera sean los adecuados. Pero en el momento actual son solo líderes románticos que no representan el período histórico, pues sus propuestas no corresponden con la necesidad de la acumulación material.

Una tercera hipótesis positiva explica la popularidad por una estrategia técnica y una gestión adecuadas, más allá del éxito mediático. Esta hipótesis podría llamarse tecnocrática. El éxito no está tanto en Correa, sino en el diseño y la puesta en operación de una gestión gubernamental moderna y articulada, que ha cambiado viejas estructuras y ha instaurado una nueva institucionalidad eficiente y que garantiza que muchos de los indicadores económicos y sociales muestren una serie de tendencias positivas en educación, en seguridad social, en salud, en vivienda, en dinamismo económico, en obra pública, en disminución de la pobreza, en mitigación de la inequidad, en oportunidades de empleo, en el acceso a servicios como los de agua potable, vialidad, telefonía, electricidad, etc. Se trata de una hipótesis que muestra a un gobierno eficiente en atender las demandas sociales más sentidas, y que por lo tanto, recibe a cambio el respaldo político requerido para continuar en este proceso de gestión eficiente y eficaz. A esta hipótesis se articula una idea también potente: después de tanta inestabilidad de la década anterior con las consecuencias nefastas sobre la gobernabilidad y la falta correspondiente de acción pública, Correa representa el orden y el progreso, la estabilidad, la continuidad de las políticas, el retorno del Estado, la perseverancia en la gestión institucional, el éxito de la acción pública. Así, en este concepto, la popularidad es más un resultado de la buena gestión.

Finalmente, una hipótesis política y de construcción del poder. Correa es sobre todo la representación del liderazgo y de la conducción de un proceso de cambio político. Levanta con legitimidad y autenticidad el discurso del cambio político, posee la fuerza necesaria y la credibilidad para arrinconar a los opositores, y para dar la cobertura necesaria a las iniciativas políticas del régimen tanto en el Ejecutivo, en la Asamblea Nacional, como en todos los otros niveles del Estado. Sin el Correa político, el éxito en la gestión tecnocrática –de la hipótesis anterior– no sería posible. Se trata entonces del gran hegemón, aquel que encarna la hegemonía política, aquella que es necesaria para torcer el brazo de las viejas y anquilosadas estructuras políticas y económicas del Ecuador. En este sentido, la popularidad más que un resultado de la gestión, es la base necesaria de una estrategia política de hegemonía. Esto implica que la hegemonía se construye y que todo el armazón estratégico del gobierno está orientado a sostener y fortalecer la hegemonía, donde la popularidad es solo una pieza de un rompecabezas más complejo. Entonces, la clave de la estrategia política es combinar muchos de los elementos e hipótesis antes tratados en este artículo, pero todos concentrados en un solo objetivo: el poder hegemónico.

### Una hipótesis adicional....

Seguro que pueden existir muchas otras hipótesis sobre la popularidad de Correa, todas con algún nivel de verdad y de falsedad. Yo quiero aportar solo con una adicional que probablemente es la más falsa y perversa de todas, pero que puede suscitar alguna reflexión. Es una hipótesis pedestre y poco considerada, y hasta ofensiva con el pueblo. Es una hipótesis entre histórico-cultural y psicológica. Es una hipótesis que se deposita no en Correa o en la revolución ciudadana, sino que está localizada en un sustrato más profundo, se ubica en el corazón ardiente del ecuatoriano.

La idea es la siguiente. Los ecuatorianos en el fondo somos omnipotentes. Cuando nos cruzamos un semáforo, al escupir en el suelo, cuando votamos irresponsablemente por Bucaram, si en el tráfico

pitamos a un viejo que no se apura en atravesar una calle, cuando mandamos a su casa a más de un presidente elegido con nuestro voto, al hacer lo que nos da la gana, cuando acudimos a las citas con 40 minutos de retraso, o el vecino, cuando pone a todo volumen su equipo de sonido, actuamos sin Dios ni Ley. "Si Dios ha muerto entonces todo está permitido", se dice en *Los Hermanos Karamazov*.

Pero esta idea no deja de ser curiosa, pues siempre había pensado lo contrario. En otras palabras, que los argentinos son los omnipotentes, y que más bien los ecuatorianos somos todos de una humildad tan extrema que por eso nos expresamos con diminutivos, saludamos con reverencias una y otra vez, utilizamos el gerundio y nos damos vueltas para decir no, en fin. Pero escarbando un poco más en la personalidad del ecuatoriano promedio, quizás por una historia lacerante de dominación, hay una psicología si se quiere escindida: de mucha humildad en las formas expresivas, pero de mucha omnipotencia en las acciones efectivas.

Y existen complejas tramas en la omnipotencia ecuatoriana. Desde convertir a los espacios verdes en basurales, pasando por la falta de discriminación entre bienes privados y bienes públicos e incluyendo una lógica de gestión gubernamental caracterizada no tanto por el nepotismo, sino más bien por la promiscuidad. Pero también puede observarse la omnipotencia en la relación entre padres e hijos, no solo en el sentido del maltrato paterno, sino también al contrario. En las relaciones de trabajo. En cómo se viven las relaciones de vecindad en un condominio. En el tránsito y no solo por parte de los conductores de buses, sino de todos o de una gran mayoría de ecuatorianos que usan las calles como una extensión de su cuarto o de su cama. Y la política no es una excepción.

¿Cómo vota el ecuatoriano promedio? Pienso que en el voto representa su omnipotencia. Le cautiva el líder que representa mejor a la omnipotencia, a aquel que hace lo que le viene en gana, que si puede patea al caído, que gana por paliza. En otras palabras, la popularidad de Correa proviene de una pulsión íntima del ecuatoriano, aquella que agrede al otro sin remordimientos, "porque se lo buscó", aquella forma de actuación que se ensaña en el maltrato, como en el caso de la persecución al Coronel Carrión. De una acción tan canalla surge una popularidad visceral, deseada y temida y vil al mismo tiempo, que produce lealtad porque sublima el poder total que una buena parte de ecuatorianos quieren (¿queremos?) tener para su (¿nuestra?) propia vida cotidiana. Los que respaldan a Correa subliman su omnipotencia en esa adhesión, los que nos oponemos acaso la envidiamos.

Y la perspectiva futura no es fácil, pues para vencer a Correa y a todos los correas que se presenten en el camino, hay que *des-correizar* la vida cotidiana. Y para esto se requiere de un trabajo de reconocimiento, de identificación del Correa que llevamos dentro, de exorcizarlo allí donde anida: en el alma ecuatoriana. En definitiva, superar a Correa implica una política distinta, una diferente concepción del poder, una política de la responsabilidad del ciudadano frente a los asuntos públicos y privados. Una política que no busca el poder para hacer lo que le da la gana, sino para hacer lo que debe hacer. En definitiva, una política que retorne al reino de la ética o que la coloque por encima del pragmatismo del poder violento y descarnado. Una política supeditada a la Ley, porque solo la aceptación de la norma superior pone un límite a la omnipotencia. Y es una fórmula sencilla que la conocen muchos pero que en Ecuador es poco popular: el orden democrático es aquel que se sujeta a la Ley, una Ley que nos la damos todos y que a todos nos vincula. 



# La economía popular solidaria y el régimen de acumulación

## El desmontaje del régimen de acumulación neoliberal

Una de las tesis que está y ha estado presente con gran fuerza en las definiciones y el obrar del actual Gobierno proviene de la Escuela de la Regulación, o Escuela Neo - Marxista como también se la conoce. La tesis sostiene que todo cambio en el régimen de acumulación (sistema de producción-consumo) trae aparejado un cambio en el modo de regulación social (normas, instituciones y reglas sociales).

Esta tesis no solo marca el obrar de la Revolución Ciudadana sino que describe perfectamente bien lo que ha estado en juego en el país en estos últimos cinco años: la disputa y el desmontaje del régimen de acumulación neoliberal y el establecimiento de un modo de regulación social para el buen vivir. Muestra de lo primero son el Plan de Gobierno del Movimiento PAIS, la Estrategia de Acumulación y Redistribución a Largo Plazo y los planes nacionales de desarrollo de los años 2007 y 2009; y de lo segundo, la Constitución de Montecristi, las normas que de ella se desprenden y la nueva institucionalidad que se ha ido construyendo.

Sin duda alguna, en ambos andariveles, la transformación del modelo económico ha sido algo esencial. Por ello, tanto los instrumentos de planificación como los normativos, principalmente nuestra actual Constitución, sostienen que el sistema económico debe ser social y solidario y no de economía social de mercado, el mismo que ya se implementó en el país sin resultados favorables y se caracterizó por la total apertura y liberalización de los mercados; la promoción de las privatizaciones; la desregulación del sistema financiero; la flexibilización laboral; y el debilitamiento y retiro del Estado.

## La orientación del nuevo régimen de acumulación

Por el contrario, el sistema económico social y solidario *reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y*

*reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir* (Art. 283, Constitución de la República del Ecuador, 2007)

La política de desarrollo de este sistema se caracteriza por considerar a todas las justicias posibles como una orientación ética; por la adecuada distribución de la riqueza nacional; por incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas; por buscar una inserción estratégica en la economía mundial; y por impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo.

Es así que el nuevo régimen de acumulación supone, como lo establece la Constitución, construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

El artículo 283 de la Constitución señala que el sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria; y señala que la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

## Principales características de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

Bajo los mandatos constitucionales antes señalados, desde octubre de 2008 inicia el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, con la participación de más de 1200 organizaciones en 27 talleres realizados a nivel nacional. El proceso también sumó la participación de las distintas carteras de Estado relacionadas, de universidades y de expertos nacionales e internacionales.

El proyecto de Ley, sustentado en las legítimas demandas de las organizaciones y actores sociales relacionados con la economía popular y solidaria (EPS), fue presentado por la Función Ejecutiva, con

el carácter de económico urgente, a la Asamblea Nacional, el 17 de marzo de 2011, y luego de un procesamiento legislativo que abrió nuevos espacios de diálogo y participación, la Ley fue publicada en el Registro Oficial el 10 de mayo de 2011.

Esta Ley, en su artículo 1, entiende a *la economía popular y solidaria como una forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.*

La Ley, así aprobada, supone la conquista de una vieja demanda social de los pequeños productores, de las y los actores de la economía solidaria y de las múltiples economías de subsistencia que existen en el país, pues como lo demanda la Constitución, reconoce las diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras, las comunitarias, cooperativas, las empresas asociativas, familiares, domésticas y autónomas.

### La ley se compone de siete títulos:

- Del ámbito, objeto y principios
- De la economía popular y solidaria
- Del sector financiero popular y solidario
- De los organismos de integración y entidades de apoyo
- Del fomento, promoción e incentivos
- De las relaciones con el Estado
- De las obligaciones, infracciones y sanciones

Desde su primer título, con la Ley se alcanza un logro importante como es la definición de la Economía Popular y Solidaria, EPS. Otros logros -como la visibilización de actores productivos y financieros relegados del ordenamiento económico neoliberal, el reconocimiento de los actos económicos solidarios, la definición de objetos y principios claros como la búsqueda del buen vivir, la prevalencia del trabajo sobre el capital, de los intereses colectivos sobre los individuales, el fomento del comercio justo y del consumo ético y responsable, la acción colectiva y la asociatividad, y la distribución equitativa y solidaria de los excedentes-interesan y serán resaltados en este breve artículo:

**1. Formas de organización de la EPS:** La ley reconoce la existencia de todas las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, tanto aquellas de carácter individual como aquellas de carácter comunitario, asociativo o cooperativista.

Dada la existencia y tradición de estas últimas en el país, el sector cooperativo capta una importante



atención, entendiéndose como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.



Ello supone reconocer y estimular las cooperativas de producción, de consumo, de vivienda, de ahorro y crédito y de servicios. Implica reconocer también a las Unidades Económicas Populares UEP, entendidas como aquellas que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios, las que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad.

Finalmente se reconocen los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos, como aquellas actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala, efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares, organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios.

**2. Sector Financiero:** Una de las importantes características de esta Ley es mirar de manera integrada al sector productivo de la EPS junto con su sector financiero, el mismo que nunca logró la importancia y el dinamismo que podría alcanzar, pues las tradicionales y “ortodoxas” autoridades económicas siempre apostaron al gran capital financiero especulativo, sin darle importancia al pequeño capital que dinamiza la economía real, mantiene adecuadas tasas de retorno y una considerable baja morosidad.

La existencia de normativa e institucionalidad específica para el sector financiero popular y solidario es un aspecto fundamental de la Ley, con ello se visibiliza de mejor forma las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las Cajas Centrales, las Entidades Asociativas o Solidarias, Cajas y Bancos Comunales y Cajas de

Ahorro.

Se crea, a su vez, un Fondo de Liquidez y un Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario, como mecanismos articulados y complementarios. El Fondo de Liquidez para conceder créditos de liquidez y cubrir deficiencias en la cámara de compensación a las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y en las cajas de ahorro; mientras que el Seguro de Depósitos tiene por objeto proteger los depósitos efectuados en las instancias financieras reguladas por esta Ley.

**3. Fomento e Incentivos:** Así como el Gobierno presentó a la Asamblea Nacional el Código de la Producción, hizo lo propio para estimular y fomentar al sector financiero y productivo de la EPS; en este sentido, a los sectores de esta economía les corresponde, además de todos los incentivos contenidos en el Código de la Producción, las siguientes medidas de fomento: contratación pública, formas de integración económica, financiamiento, propiedad intelectual, medios de pago alternativos y seguridad social.

En cuanto a la promoción, el Estado animará la asociación a través de planes y programas públicos; facilitará el acceso a la innovación tecnológica y organizativa; fomentará el comercio e intercambio justo y el consumo responsable; e incorporará progresivamente el Sector Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos administrado por el Banco Central del Ecuador.

Un importante incentivo que la Ley establece consiste en promover actos solidarios que efectúen entre sí los miembros de las organizaciones aquí reguladas, pues como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos; en cambio, los actos y demás

operaciones que efectúen éstos con terceros, sí estarán sujetos al régimen tributario común.

**4. Institucionalidad:** Siguiendo la línea de recuperación de facultades estatales e innovación institucional, la Ley contempla una institucionalidad con 4 ejes centrales: a) la rectoría de la política será ejercida por un Comité Interinstitucional, el mismo que se integrará por los ministerios de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria; b) la regulación, como potestad de la Función Ejecutiva, será definida de manera diferenciada para el sector productivo (el ministerio competente) y el sector financiero (a cargo de una junta de regulación); c) el control se lo ejercerá desde una Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que como tal pertenecerá a la función de Transparencia y Control Social; y d) la ejecución de la política para el sector productivo estará a cargo del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Para cumplir las tareas de financiamiento se creará la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, que actuará a través de las entidades financieras de la EPS como banca de segundo piso.

#### Más allá de la ley: una transición para la revolución económica

En este tema la acción del país y de este Gobierno no ha iniciado ni terminará con esta importante Ley. El país ya ha avanzado en la construcción de un sistema de economía social y solidaria desde sus partes y desde el todo, pues existe un proceso que reconoce el camino recorrido desde distintos campos (desarrollo rural integral, desarrollo económico local, por ejemplo) y desde distintos actores y organizaciones, como aquellas que han fomentado y construido el cooperativismo, o aquellas que basan su acción en el asociativismo.

La creación del Instituto de Economía Popular y Solidaria -IEPS- en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, en abril de 2009, significó un punto de inflexión en esta trayectoria. En el inicio de su gestión, el IEPS se caracterizó por una mirada centrada en los actores locales y las organizaciones de productores y productoras, fundamentalmente del sector rural; ello fue producto de haber institucionalizado los programas PROLOCAL y PRODER, los mismos que enmarcaron sus acciones en la lógica de la planificación del desarrollo local. Su operación se centró en el financiamiento de proyectos relacionados con el desarrollo local, para lo cual las organizaciones presentaban proyectos que eran calificados por un comité de desarrollo local. De esta manera se logró colocar

financiamiento por cerca de 22 millones de dólares en 283 proyectos productivos que involucraron a más de 54.000 familias. Así mismo se logró, en términos generales, una inversión de contraparte de hasta el 50% del financiamiento desde las propias organizaciones, los gobiernos locales y organismos de cooperación (sea en especie o en inversión directa)

Esta lógica de intervención permitió una importante consolidación de organizaciones bajo los principios de la economía popular y solidaria, así como la identificación de prácticas adecuadas para el financiamiento de proyectos por parte del Estado. Pero, fundamentalmente, nos brindó pautas para diseñar un nuevo esquema de impulso y fortalecimiento de la economía popular y solidaria. El nuevo esquema está marcado por la una oferta estratégica del Estado para apuntalar proyectos contemplados en las agendas zonales de desarrollo y de alta incidencia en el territorio.

Otra de las características esenciales para el fortalecimiento de la EPS es la indispensable articulación interinstitucional y las acciones intersectoriales, pues queda absolutamente claro que la EPS no es sectorial y no corresponde exclusivamente a un ministerio, sino que tiene concreción en varios sectores de la economía, como turismo, agricultura, servicios, por citar algunos ejemplos. Por tanto, la coordinación entre los distintos sectores para apuntalar la EPS se vuelve una estrategia de trabajo y una responsabilidad ética.

Bajo estas consideraciones se ha aplicado una estrategia de intervención y operación que supera el financiamiento de proyectos aislados y dispersos, para dar paso a la ejecución de proyectos estratégicos en el ámbito local y regional que permitan que sobre ellos se estructuren circuitos productivos y redes de la EPS que incidan en la producción, la circulación y el consumo, y disputen así el sentido del sistema económico.

Tan solo para citar un ejemplo del trabajo realizado en la aplicación de esta estrategia, puede verse cómo en el circuito de alimentos el incremento del porcentaje de compra a los pequeños productores pasó de un 8% en el año 2009 a un 21% en el año 2011, en un mercado actual de compras públicas (únicamente) de 32 millones de dólares a septiembre de este año, lo cual significa que hay avances ciertos y que pueden potenciarse mucho más.

La economía popular y solidaria, entonces, ya está en marcha, pero necesita de un gran impulso, sobre todo desde un enfoque integral y intersectorial que permita articulaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como entre los componentes del sistema económico. 

# El *sumak kawsay* y la política económica del gobierno

Uno de los principales aportes del *sumak kawsay*, más allá de lo que el vulgo concede o conoce al visibilizarlo en relación con la cultura indígena, es su aporte en el cuestionamiento al concepto convencional de bienestar, el cual por muchos siglos estuvo y está vinculado con lo material, el mercado y el individualismo. El *sumak kawsay* no solo es una crítica sino una propuesta de desarrollo de gran calado, de mucha complejidad y que no se agota en una visión de corto plazo.

En este artículo intentamos una evaluación crítica de su puesta en marcha en Ecuador, tomando en cuenta dos aspectos fundamentales. Primero, se trata de un proceso en pleno despliegue, aunque sin duda existen varios elementos de análisis en los cuatro años de Gobierno del presidente Rafael Correa. Segundo, necesitamos evaluar todo el proceso, el propio *sumak kawsay* como ideal de desarrollo, las políticas económicas que se desprenden de este ideal, y los resultados logrados. No solo los resultados y las políticas, sino todos estos elementos vistos en su conjunto.

La estructura del análisis es sencilla. Evaluamos primero el *sumak kawsay* en el marco del debate sobre el bienestar. Seguimos con las políticas públicas y en especial con la política económica que demanda esta visión de desarrollo postmoderna y las políticas efectivamente aplicadas por el Gobierno nacional. Finalmente identificamos algunos resultados. Nuestra conjetura es que el *sumak kawsay* demanda la superación del extractivismo económico, en cuyo reemplazo deberían surgir otras prioridades para el desarrollo, a partir de la soberanía alimentaria, la economía social y solidaria y nuevas dinámicas territoriales. Estas prioridades, lamentablemente, tienen un nivel jerárquico inferior en la implementación de las políticas económicas del Gobierno, ya sea por necesidad o por falta de condiciones políticas y sociales.



## ¿Por qué es importante el *sumak kawsay* en el debate sobre el bienestar?

La economía ortodoxa aniquiló la pluralidad de los planteamientos en el campo del desarrollo humano, ya que promulgó un modelo de sociedad único, caracterizado por la racionalidad individualista y el mercado como principio universal, por el cual pasan todas las relaciones sociales, económicas, culturales y ambientales. Esta materialización de la vida conllevó gravísimas consecuencias sociales como la pobreza y el hambre extendidas en el mundo y la destrucción incontenible del medio ambiente, en lo que Tortosa (2010) denomina *maldesarrollo*.

Frente a este estado de cosas, surgen una serie de planteamientos de la economía del desarrollo humano (también desde otras disciplinas de las ciencias sociales como la Sociología y la Antropología) en la perspectiva de buscar alternativas multidimensionales del bienestar.<sup>1</sup> El punto de quiebre se produce a inicios de los años 90 del siglo pasado cuando emerge la noción de Desarrollo Humano, impulsado por varios intelectuales entre los que destacan Ul Haq (1999) y Amartya Sen (1990). Estos planteamientos toman cuerpo definitivo con los informes del desarrollo humano del

PNUD, los cuales no solo sustentan planteamientos teóricos sino que introducen un indicador clave denominado Índice de Desarrollo Humano, que en sus inicios contenía las variables de ingreso mínimo (PIB per cápita), longevidad (esperanza de vida) y educación básica (alfabetización).

Con estas breves consideraciones podemos plantear el tema del *postdesarrollo*. Su idea central es trascender la lógica de la modernización capitalista: no le interesa una repotenciación ni una re-funcionalización del sistema. En lo económico se opone a la globalización y en lo social reinventa las ideas de democracia, comunidad y desarrollo, para dar protagonismo a los excluidos (Escobar, 2010).

En el marco del *postdesarrollo* podemos ubicar varios planteamientos teóricos (con el debido margen de cuestionamiento) como el desarrollo humano, el desarrollo sostenible y el propio *sumak kawsay*, entre otros. Muchos cuestionarán esta ubicación pero sería un error dejar al *sumak kawsay* aislado, como una gran propuesta exclusivamente cultural andina. Si bien nace con la cosmovisión indígena andina, no puede ni debe terminar allí. De tal forma que el *sumak kawsay* es una propuesta política y una propuesta de *postdesarrollo*. Huanacuni (2010) señala que la noción de “desarrollo” no existe en la cultura indígena como condición para una vida deseable, consecuentemente tampoco existe el concepto de subdesarrollo. Este autor sintetiza de manera objetiva los planteamientos ideológicos del *sumak kawsay* de la siguiente manera:

- I Recuperación de los conocimientos ancestrales
- II Soberanía y dignidad nacional
- III Nuevas formas de relación de vida basadas en la comunidad
- IV Relación armoniosa con la madre tierra
- V Sustitución de la acumulación individual del capital por la recuperación integral del equilibrio en armonía con la naturaleza

Así podemos entender que vivir bien no equivale a vivir materialmente mejor, donde lo colectivo se opone al individualismo, donde la armonía con la vida se opone a la acumulación de bienes y riqueza, donde los saberes tradicionales existen frente al conocimiento tecnológico y científico capitalista, en definitiva, donde una nueva cosmovisión diversa se opone a la visión occidental. Acosta (2010) reconoce que la propuesta del *sumak kawsay* es todavía inacabada y perfectible. Consecuentemente, el *sumak kawsay* no puede ser acometido en el corto plazo, tampoco se trata de un paradigma de desarrollo consolidado y pleno.

## Política económica al calor del *sumak kawsay*

Para evaluar la política económica debemos volver a los fundamentos del *sumak kawsay*. Pero: ¿qué es lo que en esencia debería esta política impulsar si el *sumak kawsay* es multidimensional y de largo plazo? Nos atrevemos a decir que lo fundamental sería que se logre cambiar las prioridades del desarrollo sobre la base de un bienestar colectivo. El *sumak kawsay* tiene propuestas de definición de estas prioridades que hemos resumido en el cuadro 1. Así, en pleno proceso de despliegue de un Plan del Buen Vivir y de una política económica concreta en el Gobierno del presidente Correa, podemos observar un conjunto de medidas del Estado con cierta visión integral y con mucho énfasis en los equilibrios sociales, pero al mismo tiempo contradictoria con la construcción de nuevas dinámicas *postextractivistas*.

Cuadro 1. Principales fundamentos del *sumak kawsay*

Fundamentos	Características
<b>Armonía ambiental</b>	Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza
	Acceso al agua es un derecho humano y defensa de sus ciclos vitales; gestión comunitaria y pública del agua
	Rechazo del concepto de Servicios Ambientales por implicar la mercantilización de la vida
<b>Dinámicas productivas postextractivistas</b>	Revertir el modelo extractivista y particularmente en la minería de gran escala, no a la ampliación de la frontera petrolera
	Soberanía alimentaria
	Economía social y solidaria
<b>Género</b>	Dinámicas territoriales con valores comunes y bienes localmente gestionados
	Las mujeres son actoras en la defensa de la vida; equidad de género
<b>Conocimiento</b>	La importancia y el valor de los conocimientos y saberes ancestrales, como parte del acervo científico y cultural de la humanidad
<b>Derechos colectivos</b>	Aplicación de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y aplicación del Convenio 169-OIT que amparan los derechos colectivos (Territorio, Consulta, Políticas Interculturales, etc.
<b>Emocional</b>	Felicidad y ocio con visión social y ambiental
<b>Cohesión social</b>	Superar desigualdad y discriminación, Impulsar seguridad
<b>Capacidades humanas</b>	Salud, educación

<sup>1</sup> Al respecto ver Abdallah (2011).

Lo que encontramos es un discurso oficial que hace relación al manejo económico vinculado con la recuperación de la centralidad del Estado y en el uso óptimo de los recursos públicos. A partir de estos dos elementos, se confía en que la política económica es diferente a la neoliberal de períodos anteriores a partir del impulso de la planificación, la acción anticíclica, el cambio de la matriz productiva primario - exportadora y la inversión social. De estos cuatro elementos, las políticas anticíclicas son importantes, pero no son las más relevantes para el *sumak kawsay*. Algo similar sucede con la planificación. Entonces nos queda la transformación productiva y la inversión social. En la transformación productiva empiezan las dificultades, aunque no existe una definición de lo que significaría esta transformación productiva para el *sumak kawsay*, para el presente caso lo asumimos como equivalente a dinámicas productivas postextractivistas.

Para el caso de Ecuador, la necesidad de cambiar las prioridades del desarrollo pasa obligatoriamente por la construcción de una economía postextractivista, lo cual quiere decir, al menos, poner límites a las actividades extractivas como la explotación petrolera y minera y promover la soberanía alimentaria, la consolidación de las diferentes formas de la economía social y solidaria y nuevas dinámicas territoriales equitativas. La evaluación que hacemos es que no hay voluntad política, ya sea por la falta de condiciones políticas o sociales o por la propia convicción -al interior del Gobierno nacional- para no imponer límites al extractivismo mientras el resto de dimensiones señaladas, soberanía alimentaria, economía social y solidaria y nuevas dinámicas territoriales, resultan marginales y desarticuladas en la política económica.<sup>2</sup>

Es necesario aclarar el tema marginalidad en las mencionadas materias. En realidad se dieron algunos pasos importantes con la promulgación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (mayo de 2009), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Decentralización (octubre de 2010), y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (mayo de 2011). Sin embargo, dejando de lado que estas leyes se ubican en el “período tardío” de la política pública -tres o cuatro años después del inicio de la “revolución ciudadana”, lo importante es que sus contenidos han sido abiertamente criticados por varios sectores sociales como el movimiento indígena, en los temas de la soberanía alimentaria y la economía solidaria, y a nuestro juicio, sus implementaciones en la vida real tienen una jerarquía muy inferior a otras políticas en el contexto de la política económica.

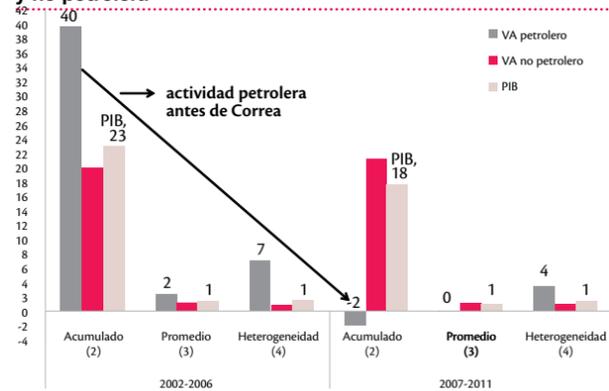
2 Todo el aparato para el crecimiento económico del Ecuador en el corto y mediano plazo está concentrado en una mayor explotación del petróleo y en la consolidación futura de la minería en gran escala. El último Informe presidencial puso énfasis en la ampliación de la producción petrolera hasta llegar a 550 mil barriles diarios de petróleo y la captación de 5 mil millones de dólares de inversiones nuevas en la gran minería.

### Resultados: desmontando la economía neoliberal

La recuperación de la centralidad del Estado en la actividad económica es un hecho objetivo de la política económica relacionada con el *buen vivir* en el Ecuador, en franca oposición al debilitamiento estatal del período neoliberal. Se estima que actualmente la inversión pública equivale al 12% del PIB cuando en años anteriores llegaba apenas al 7%. Aún más, la inversión pública tiene un fuerte componente social, gracias a cifras inéditas en este rubro (14,4 mil millones en el período 2007-2010) y el gasto social se convirtió en un objetivo más importante que el servicio de la deuda externa. Sin duda, la dimensión social registra avances significativos. Según el Ministerio Coordinador de la Política Social, se ha triplicado la inversión social en el período de Gobierno, la pobreza bajó 5 puntos en el mismo período, especialmente en el 2010, el desempleo se ubicó en 6,3%, la desigualdad bajó 5 puntos, la desnutrición crónica cayó 4 puntos entre 2006 y 2010 y la tasa de mortalidad infantil se redujo en tres puntos. El Bono Desarrollo Humano beneficia a 1,8 millones de personas, atendiendo al 95% de los hogares bajo la línea de la pobreza.

Otros resultados relevantes son la duplicación de la inversión en educación, la triplicación del presupuesto en salud y la cobertura de la Canasta Básica con ingresos familiares, incrementada hasta llegar al 88,5%, cuando en el pasado reciente no llegaba a cubrir ni la mitad. Sobre estos resultados se han hecho una serie de cuestionamientos como el relacionado con la eficiencia real de la inversión social, en la medida que este Gobierno ha recibido la mayor cantidad de ingresos petroleros de las últimas tres décadas (Ponce y Acosta, 2010). Sin embargo, habría que tomar en cuenta que toda medición parcial necesariamente conduce a conclusiones parciales y que la eficiencia es tan solo una de las dimensiones de las políticas sociales, cuya integralidad también radica en dos principios adicionales como la universalidad y la solidaridad y,

Gráfico 1. Variación % trimestral economía petrolera y no petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Santiago García Álvarez

sobretudo, en que esté articulada con las posibilidades del desarrollo económico (CEPAL, 2000).

Ahora bien, habíamos planteado la recuperación de la centralidad del Estado en la dinámica económica y social. Esta estrategia ha sido asumida por el Gobierno como un puntal de la construcción de un nuevo modelo de transformación productiva que finalmente se debería expresar en un crecimiento de la economía no petrolera. Hablar de economía no petrolera en el caso ecuatoriano implica hablar en gran parte de servicios vinculados con la inversión pública como la construcción, energías, servicios sociales, etc., y con ciertos segmentos de la manufactura que demandan para su crecimiento de la protección y la sustitución de importaciones, como el calzado y los textiles.

Al comparar los 17 trimestres del gobierno del Presidente Correa, contabilizados a marzo de 2011, con igual número de trimestres anteriores, se pueden destacar los siguientes aspectos: el dinamismo de la actividad económica anterior fue superior a la conseguida por el gobierno correista, 23% de variación acumulada contra 18%, respectivamente. Según podemos

apreciar en el gráfico 1, el valor agregado petrolero tuvo un comportamiento negativo en el período del Gobierno actual y apenas 1 punto superior de las actividades no petroleras. Un dato importante que se desprende de este mismo gráfico es que la economía en su totalidad muestra una evolución cada vez menos heterogénea en sus tasas de crecimiento.

En el cuadro 2 en cambio podemos apreciar una desagregación sectorial que llamamos “taxonomía” del crecimiento económico, que muestra que las políticas basadas en la centralidad del Estado han hecho que la dinámica económica gire en torno a la industrialización del petróleo (en contraste, la producción de crudo bajó en todo el período); el suministro de electricidad y agua; el transporte y el almacenamiento; y las actividades de servicios gubernamentales. Por el lado privado, el dinamismo se concentra en actividades como “otros servicios” (incluye el turismo), la construcción y la industria manufacturera. Todas estas actividades beneficiarias de la política económica se caracterizan por ser las principales generadoras de empleo, excepto la actividad petrolera.

Cuadro 2. Taxonomía. El crecimiento antes y durante el gobierno de Rafael Correa. IV Trimestre de 2002 al I Trimestre del 2011. Tasas de variación t/t-1 por actividad económica y % del empleo total.

Actividad económica	Estructura de empleo		2002-2006		2007-2011		
	(1)	(2)	Promedio (3)	Heterogeneidad (4)	Promedio (2)	Heterogeneidad (3)	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6,3	15,8	0,9	1,4	9,9	0,6	1,5
Pesca	1,2	72,2	4,2	6,3	20,1	1,2	4,0
Explotación de minas y canteras	0,6	48,1	2,8	8,0	-3,2	-0,2	2,0
Industria manufacturera	13,9	26,2	1,5	1,0	19,5	1,1	1,4
Fabricación de productos de la refinación de petróleo	nd	-1,4	-0,1	8,6	49,6	2,9	25,1
Suministro de electricidad y agua	0,8	-4,5	-0,3	6,9	47,2	2,8	10,7
Construcción	7,4	8,7	0,5	2,6	41,2	2,4	2,7
Comercio al por mayor y menor	24,3	21,6	1,3	1,1	13,9	0,8	1,7
Transporte y almacenamiento (5)	8,3	12,3	0,7	1,0	16,7	1,0	1,0
Intermediación financiera	1,3	44,0	2,6	2,6	40,8	2,4	2,6
Gobierno General	4,7	12,0	0,7	1,9	23,6	1,4	2,8
Otros servicios (6)	27,4	24,4	1,4	2,0	26,9	1,6	1,2
Servicio doméstico	3,8	12,7	0,7	7,3	8,2	0,5	2,6
PIB		22,9	1,3	1,5	17,5	1,0	1,4

(1) % del total de ocupados a septiembre de 2009.

(2) acumulado aritmético del período en %.

(3) Promedio simple.

(4) Heterogeneidad calculada a través del coeficiente de variación.

(5) Para el caso del empleo incluye la actividad Comunicaciones.

(6) Incluye: Hoteles, bares y restaurantes; Comunicaciones; Alquiler de vivienda; Servicios a las empresas y a los hogares; Educación; y, Salud.

Fuente: Banco Central del Ecuador e INEC. Elaboración: Santiago García Álvarez.

## Conclusión: choque entre el extractivismo y la marginalidad de la economía popular

La principal limitación económica que se encuentra en la implementación del *sumak kawsay* en Ecuador es la dualidad de la política económica, debido a que coexisten en el proceso la construcción de una centralidad del Estado en la actividad económica vía inversión pública con un fuerte componente social, y, al mismo tiempo, mantención y promoción del extractivismo como sustento principal del conjunto de la actividad económica nacional. Si esto es así, se entiende mejor por qué queda poco espacio para las medidas relacionadas con la economía social y solidaria, la soberanía alimentaria y la construcción de dinámicas territoriales más equilibradas. A estas limitaciones deben añadirse las acciones que, nos parece, tendrán efectos mínimos en el cambio estructural: los programas de emprendimientos e innovación (313 emprendimientos y 31 proyectos de innovación) y un programa de inversiones que actúa más en la posibilidad que en los hechos (inversiones esperadas por 5 mil millones en 10 años).

Para ubicar las cosas en su justo peso, debemos mencionar que no todo es decepcionante. Primero, si es posible identificar una política de soberanía en el sector petrolero, donde se renegociaron los contratos de participación en la exploración, explotación y comercialización del petróleo a nuevos contratos más justos de prestación de servicios<sup>3</sup>. Segundo, el Gobierno ha dado pasos importantes para cambiar la matriz energética del país, con un cambio esperado de energía hidráulica del 40% del total en la actualidad a 90% en el 2020. Un paso intermedio consiste en duplicar al 2016 la potencia eléctrica actual de 3.770 a 6.779 MW. Tercero, gran parte de la dinámica económica está dependiendo de la inversión pública que podría ser vista como indispensable en el marco de un país alicaído en infraestructuras, sin las cuales es impensable procesos de desarrollo. Así llegamos a la conclusión final: mientras más se acerca la política económica a la explotación de los recursos no renovables, por necesidad o convicción, más se aleja del *sumak kawsay*. 

3 Según cifras del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, por la renegociación de contratos el Estado recibirá 1.639 millones de dólares en el 2011 por concepto de ingresos petroleros, cuando en el 2010 recibió 838 millones, para de esta manera convertir a Ecuador en uno de los países con mayor captación estatal de la renta petrolera en el mundo. Inversiones petroleras de 6.980 millones entre el 2007 y 2011.

## Bibliografía

- Abdallah, S. (2011): La revolución del bienestar. Disponible en: [www.otrodesarrollo.com](http://www.otrodesarrollo.com)
- Acosta, A. El Buen Vivir, una oportunidad por construir. Ecuador Debate 75: 33-48, 2009
- Cuellar, O, Moreno, F. (2009): Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950-2000. En Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009, pp. 83-114
- CEPAL (2000): Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>
- Esteve, G. (2009): Más allá del desarrollo: la buena vida. ALAI. Disponible en: [www.otrodesarrollo.com](http://www.otrodesarrollo.com)
- García, S. (2008): Contexto macroeconómico del Ecuador en el período 1977-2007 (paper-mimeo). Universidad Central del Ecuador.
- Huanacuni, F. (2010): Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas - CAOI, Peru.
- Ranis, G. (2007): Cadena Causal entre Desarrollo Humano y Crecimiento Económico. En Revista Latinoamericana del Desarrollo Humano. Boletín No. 32. PNUD. Disponible en: [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org)
- Rist, G. (2002), El desarrollo: historia de una creencia occidental, Madrid, La Catarata
- Sen, A. (1990): Development as capability expansion, pp. 41-58. En: "Human Development and the International Development Strategy for the 1990s", K. Griffin y J. Knight, eds.
- \_\_\_\_\_. (2005): "Human Rights and Capabilities". En: Journal of Human Development Vol. 6, No. 2
- Tortosa (2009): "Mal Desarrollo como Mal Vivir". En: Cuadernos de Trabajo sobre el Desarrollo No. 3, pp. 47-57. Colección Cuadernos de trabajo sobre el desarrollo ALAI, SODEPAZ
- Ul Haq, M. (1999). Reflections on Human Development. Oxford India Paperbacks. Nueva Delhi
- Unceta, K. (2010): "Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones". En: Carta Latinoamericana No. 7, Abril de 2009, pp. 1-34
- PNUD (varios años), Informe sobre el Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Alejandra Santillana / Katu Arkonada

# Los procesos políticos de Ecuador y Bolivia

*"Lo que admiro de Lenin es que a él no le bastó la mera explosión igualitaria. Quiso traducir esta explosión en un nuevo orden. Hay que romper el ciclo de las explosiones revolucionarias ocasionales y a las que inevitablemente sigue una vuelta al antiguo orden. No es que yo sea ambiguo sobre la democracia, sino que la democracia como tal es ambigua. Lo que la mantiene viva es el momento «terrorista» de negatividad abstracta. Y tendremos que reinventarlo porque hoy día está absolutamente excluido de la postpolítica administrativa contemporánea. Ahora sólo lo experimentamos en tanto que explosiones irracionales."*

Slavoj Žižek

**Vivimos tiempos paradójicos. Varios países de América Latina han cambiado la matriz dominante del modelo neoliberal<sup>1</sup> mediante gobiernos que giran hacia la izquierda<sup>2</sup> y con procesos de cambio que han supuesto transformaciones sociales y estatales que apuntan a un horizonte de emancipación.** Sin embargo, nos encontramos en estos procesos con enormes dificultades para salir de un modelo extractivista, o para generar políticas públicas que desarrollen nuestras nuevas constituciones de acuerdo al proyecto político que históricamente han venido construyendo los organizaciones sociales y pueblos indígenas, movimientos que han posibilitado estos momentos de transición mediante sus luchas históricas.

Las crisis y contradicciones que viven nuestros procesos de cambio se encuentran inmersas en un complejo proceso de dependencia de nuestras economías extractivistas respecto de la dinámica mundial del capitalismo, del sistema-mundo, de un contexto donde se intenta superar

1 Partimos de la hipótesis de que el modelo por el que atraviesan los llamados procesos de cambio de la región, Ecuador, Bolivia y también Venezuela, no es hegemónicamente neoliberal, y asumiendo que nos encontramos en periodos de transición, consideramos que persisten rezagos, relaciones, dinámicas e imaginarios neoliberales.

2 Entendemos el giro hacia la izquierda como: 1. El regreso del Estado, que en épocas neoliberales constituyó una demanda central de la izquierda; 2. Una primera etapa constituyente donde se posicionan propuestas de transformación del Estado de las organizaciones sociales y gran parte del proyecto programático de la izquierda antineoliberal, de ahí la definición de Estado Plurinacional.

el neoliberalismo pero sin lograr resolver el problema entre redistribución y justicia social, y mucho menos una resolución en clave post extractivista. Las herencias estructurales coloniales, patriarcales y capitalistas forman parte de las contradicciones y de los procesos dentro de estos marcos de transición. En este artículo ahondaremos en la reflexión, crítica, interpelación y propuesta en lo concerniente al Estado, los gobiernos y el campo popular.



Partimos de la base de que las contradicciones inherentes a nuestros procesos nos han conducido a una coyuntura de crisis de los mismos, pero también que estas contradicciones no son sino resultado de los límites con los que comenzaron.

### La situación en Bolivia y Ecuador

Los últimos acontecimientos en Bolivia y Ecuador demuestran el alcance de la crisis, de los límites y contradicciones de nuestros procesos. El decreto de nivelación de precios del 26 de diciembre del 2010, conocido comúnmente como *gasolinazo*, el posicionamiento de sectores de la derecha provenientes de la tecnocracia y el neoliberalismo en puestos de responsabilidad al interior del Ejecutivo, la corrupción política de algunos dirigentes en el manejo legislativo, o los conflictos sectoriales y territoriales con el movimiento indígena, son expresiones de las contradicciones que vivimos en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Sin embargo, con la nacionalización de los hidrocarburos del 1 de mayo del 2006, o la convocatoria a una Asamblea Constituyente que dio a luz una nueva Constitución Política del Estado, se cumplió la Agenda de Octubre, conjunto de reivindicaciones con el que el Movimiento al Socialismo llegó al gobierno en diciembre de 2005. Asimismo, se ha avanzado en cuanto a transformación estatal en áreas claves como el reparto de la tierra, donde entre los años 2006 y 2010 se han saneado y titulado más de 45 millones de hectáreas<sup>3</sup>, un 389% más que en los diez años anteriores, o el empleo urbano, donde la tasa de desempleo ha bajado del 8,15% del 2005 al 5,7 del 2010<sup>4</sup>.

También se ha producido una redistribución de la riqueza, principalmente proveniente de la renta hidrocarburífera, en la que 3 de cada 10 bolivianos y bolivianas son beneficiadas con políticas de transferencias directas condicionadas (bonos) como el Bono Juancito Pinto (15,6% de la población), que ha conseguido bajar la tasa de deserción escolar del 5,8% del 2005 al 2,5%, o la Renta Dignidad y el Bono Juana Azurduy, percibidos por el 8,1% y 6,1% de la población respectivamente. Por su parte, el salario mínimo nacional vió duplicado su monto, pasando de 440 bolivianos en 2005 a 815 bs en 2011. En lo que respecta a la pobreza, en el periodo del 2005 al 2009 se ha pasado del 51,1% del 2005 al 41,3% en el área urbana, y del 77,6% al 68,6% en el área rural mientras que la pobreza extrema ha pasado del 24,3% 14,8% en el área urbana y del 62,9% al 48,1% en el área rural.

Todo esto ha sido acompañado de un retorno y fortalecimiento del Estado en áreas estratégicas, gracias al cual el incremento del PIB per cápita de los

1.010 USD del 2005 a los 1.871 USD de 2010, se tradujo en un salto en la inversión pública que pasó de 629 millones de USD a 1.521 millones de USD<sup>5</sup> mientras que la deuda pública externa cayó de un 39% hasta los 3.013 millones de USD<sup>6</sup>. En cualquier caso, todo lo anterior no se ha conseguido traducir, hasta ahora, en una reducción de la desigualdad, manteniendo Bolivia un desgraciado liderazgo en América Latina (la región a su vez más desigual del mundo) con un índice de desigualdad Gini en torno a 0,58.

En Ecuador la situación no es mejor, aunque debemos comenzar este análisis reconociendo también los significativos avances del actual gobierno en materia de inversión social, superación de la pobreza y subida de los salarios. En los cuatro años de gobierno de Correa y Alianza País, el presupuesto ha subido de 6 mil millones de dólares en 2006 a 21 mil millones en 2011, se ha ampliado la redistribución en el cobro de impuestos: los impuestos directos como el impuesto a la renta pasaron de ser el 26% de la recaudación en el año 2002 a constituirse en el 40,7% en el 2010. El gasto público social se ha incrementado del 4,85 del PIB en 2006 al 8,1% en 2009<sup>7</sup>.

Si bien la pobreza se redujo entre el 2006 y el 2010, de 37,4% a 35,8%, el índice Gini nos muestra que Ecuador se mantiene en un 0,56. Este es uno de los límites más grandes que encontramos en la Revolución Ciudadana, la incapacidad del gobierno para transformar los elementos estructurales que producen desigualdad. La aplicación de políticas y programas como los bonos de desarrollo humano, que constituyen el 42% del Banco Nacional de Fomento, han servido para bajar la pobreza fundamentalmente concentrada en zonas rurales y de la Costa, pero no han logrado modificar las brechas de desigualdad producto del neoliberalismo ni tampoco las desigualdades históricas del país. Si tomamos por ejemplo el plan para la redistribución de la tierra vemos que no solamente hay un recorte en el presupuesto asignado sino que además las políticas para el agro están concentradas en negocios inclusivos o en asignación de bonos, y no en políticas de redistribución<sup>8</sup>.

Uno de los mayores límites tanto en Ecuador como en Bolivia es que a pesar de que nuestras Constituciones y los planes nacionales de desarrollo cuestionan el propio término “desarrollo” y se plantean el paso a un nuevo paradigma denominado Buen Vivir o Vivir Bien, el modelo de desarrollo sigue siendo extractivista, dependiente de la renta petrolera, gasífera o

minera. A esto se suma en Ecuador la acusación de terrorismo y sabotaje a más de 200 dirigentes indígenas y campesinos, acusación vinculada con el avance de los proyectos mineros y la movilización social por una ley de aguas que determine una desprivatización de los sistemas y canales, así como una nueva institucionalidad plurinacional en la gestión del agua.

La transición de un mandato constitucional surgido de las asambleas constituyentes en Ecuador y Bolivia a la creación de leyes, políticas públicas, planes y programas, revelan las tensiones presentes en la composición de quienes hacen gobierno, y muestran los distintos proyectos que coexisten en una estructura en construcción, que hereda patrones capitalistas periférico, coloniales-neoliberales y patriarcales de cómo hacer política pública. Todo lo anterior nos lleva a proponer una serie de debates conjuntos que debemos encarar sin caer en la trampa que expertos analistas o supuestos asesores de los movimientos sociales nos quieren plantear.

### Falsos debates y dilemas sobre nuestras crisis

Desde diversos espacios políticos y académicos se ha intentado dar respuesta a lo que definimos como una crisis de nuestros procesos, llegando estas voces incluso a hablar de una derechización de los procesos de cambio, bajo una mirada que homogeniza los procesos de Bolivia, Ecuador, y también Venezuela, y que no se plantea los límites y contradicciones de éstos, mucho menos sus actores concretos y las condiciones posibles de éstos en la dinámica política.

Retomando la pregunta sobre cómo entender la crisis de nuestros procesos, es preciso cuestionar los planteamientos que sostienen que lo que estamos viviendo es la reproducción del neoliberalismo. Raúl Zibechi, en el reciente “Encuentro de los Pueblos por el Agua y la Pachamama”, celebrado en junio en Cuenca, Ecuador, calificaba el modelo extractivista como la segunda fase del neoliberalismo<sup>9</sup>. Y en un artículo publicado en mayo de este año<sup>10</sup>, siguiendo el esquema de análisis de Pablo Dávalos<sup>11</sup>, sostiene que el modelo impulsado por los gobiernos de Ecuador y Bolivia en la recuperación del Estado es netamente neoliberal.

Por lo tanto, desde la radicalidad y para tratar de romper con la ilusión democrática que las lógicas coloniales heredadas nos imponen, proponemos profundizar en la construcción del Estado Plurinacional

Sin embargo, ambos autores olvidan que tanto el gobierno ecuatoriano como el boliviano, son parte de una serie de iniciativas para la conformación de plataformas e institucionalidad regional que justamente se enmarcan en la creación de una nueva arquitectura financiera post neoliberal. Arquitectura financiera que avanza en la conformación de un Banco del Sur que sirva para el financiamiento de proyectos públicos (por ejemplo de organizaciones campesinas o de mujeres de sectores populares) que los Estados no puedan financiar, una moneda regional (Sucre) que no caiga en los errores y las limitaciones neoliberales del Euro, sino que permita articular sistemas de trueque e intercambio ya existentes en un nuevo entendimiento de las finanzas y la economía popular como solución alternativa a los ataques especulativos neoliberales, y que además está trabajando en otro tipo de soberanías, energética, alimentaria y de salud<sup>12</sup>.

Por otra parte, tanto la dependencia de la renta petrolera en el caso ecuatoriano como de la renta gasífera y minera en el boliviano, constituyen un problema porque consolidan un modelo extractivista, primario exportador y periférico, y un tipo de Estado rentista<sup>13</sup>. Pero esta dependencia y la existencia de un modelo extractivista han sido problemas históricos de nuestros países, encontrándose ya en el momento del surgimiento de los estados, en periodos populistas nacionalistas, dictaduras y también evidentemente fueron parte de la imposición neoliberal. Es decir, no es ahí donde podemos determinar si el modelo es o no neoliberal.

Caracterizar nuestros procesos como neoliberales y más desde “la asesoría a la izquierda” impide dotar a las organizaciones de una mirada histórica, con claridad estratégica y capacidad de disputa. Pero además conduce el debate a tal nivel de confusión e imprecisión que se cae en el juego falso de poner a la izquierda más allá de las condiciones posibles e históricas, enterrando nuestras constituciones, herramientas de disputa y transición producto de nuestras movilizaciones, sin plantearnos por otra parte propuestas o una alternativa real, una posibilidad de construir hegemonía.

3 Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Estado Plurinacional de Bolivia.

4 Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

5 Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VI-PFE) de Bolivia.

6 Fuente: Banco Central de Bolivia (BCB).

7 Acosta, Alberto y Ponce, Juan 2010. “La pobreza en la “revolución ciudadana” o la pobreza de revolución?” en Ecuador Debate, No. 81. Quito: CAAP.

8 Carrión, Diego; Flores, Judith; Herrera, Stalin; Rodríguez, María de Lourdes; Rodríguez, Javier 2010. “Análisis de la inversión y la política pública para la agricultura en el Ecuador”, IEE/Oxfam, inédito.

9 Zibechi, Raúl 2011. “Crisis civilizatoria” en [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=413:raul-zibechi-extractivismos-segunda-fase-del-neoliberalismo&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=413:raul-zibechi-extractivismos-segunda-fase-del-neoliberalismo&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144)

10 Zibechi, Raúl 2011. “La construcción de un nuevo modelo dominación” en [http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS116\\_Zibechi\\_Ecuador.pdf](http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS116_Zibechi_Ecuador.pdf)

11 Dávalos, Pablo 2011. “Alianza País o la reinención de la derecha” en <http://alainet.org/active/29776>

12 Onofre, Carlos 2011. “La nueva arquitectura financiera regional : propuesta ecuatoriana” en <http://www.rosalux.org.ec/es/analisis/regional/item/212-la-nueva-arquitectura-financiera-regional-propuesta-ecuatoriana>

13 Acosta, Alberto 2009. La maldición de la abundancia, Quito: Abya Yala.

No estoy diciendo que el estado haya de ser nuestro horizonte último, sino que su poder no puede ser simplemente ignorado o «resistido». No acepto la idea –que el propio Badiou a veces defiende– de que la política verdadera tiene lugar fuera del Estado. ¿Qué significa tal cosa? ¿Significa fuera del Estado en el sentido de que debemos transformarlo o en el sentido de que tenemos nuestro pequeño espacio desde el que «resistimos», al tiempo que todavía dependemos del trabajo sucio del Estado?

Slavoj Žižek

Los llamados a la rebelión sin más o a declararse en oposición a los “gobiernos neoliberales” de Ecuador y Bolivia<sup>14</sup> por un lado, y las propuestas de ciertos dilemas como “llegar al gobierno o transformar al Estado”<sup>15</sup> por otro lado, muestran de manera diferenciada una concepción tanto del Estado como del campo popular, que consideramos incompleta. En primer lugar, hay que dejar sentado que el momento histórico por el que atraviesan nuestros procesos nos muestra las constituciones como herramientas para disputar el Estado y el proyecto político. Por lo tanto, gobernar o concretar demandas en el proceso constituyente implica el enorme reto de proponer políticas públicas y contenidos que radicalicen, o permitan elementos centrales de transición.

Proponemos entonces comprender el Estado en dos perspectivas, como anhelo histórico de las organizaciones populares y los pueblos indígenas de nuestros países, y como espacio de disputa política y por lo tanto como posibilidad de construcción del interés colectivo, es decir, como universalización de un proyecto político. Cómo lograr que un proyecto político se vuelva *sentido común*, articulación y referencia, es finalmente el debate sobre la hegemonía en su concepción gramsciana, central en la dinámica política de ambos procesos, tanto para los gobiernos como para el campo popular. En ese sentido, la construcción de hegemonía nace en la sociedad civil pero logra reproducirse en el Estado.

La crisis orgánica por la que atravesaron Bolivia y Ecuador durante los años 90 y 2000 se caracterizó por una crisis de representación política del conjunto de partidos políticos pero sobretudo de la forma política que adquirieron las élites que controlaron los gobiernos en las décadas neoliberales que se tradujeron en la caída de varios presidentes producto de movilizaciones populares. Asimismo se produjo una crisis económica entendida como la instauración del neoliberalismo y el reforzamiento de las desigualdades para las mayorías, que desembocaron en un enorme descontento popular y en reiteradas movilizaciones

y levantamientos de los movimientos sociales y los pueblos indígenas. Esta crisis orgánica de los sectores dominantes en su incapacidad de articular lo popular en un proyecto nacional, también estuvo marcada por una crisis de representación y de proyecto programático de las izquierdas tradicionales de ambos países y por el surgimiento como actor político de los movimientos indígenas. Son estos actores, y su capacidad de articulación y representación de los sectores populares, los que en las últimas décadas plantean la necesidad de no solo recuperar el Estado, sino transformar su carácter colonial y capitalista periférico para construir un Estado plurinacional.

La llegada de los gobiernos encabezados por Evo Morales en 2005 y Rafael Correa en 2006, significó en un primer momento la posibilidad de cristalizar las demandas populares y de las organizaciones sociales en la elaboración de las constituciones. Ambas asambleas constituyentes plasmaron la correlación de fuerzas de ese momento y adquirieron un definido corte antineoliberal. Las constituciones aprobadas mayoritariamente, determinaron avances “revolucionarios” con la enunciación de ambos Estados como plurinacionales, el Vivir Bien o Buen Vivir como horizonte de cambio del modelo de desarrollo y la naturaleza como sujeta de derechos.

Es importante dejar en claro, que las contradicciones que ahora encontramos en nuestros procesos, son en general, las mismas contradicciones que estuvieron presentes al inicio. Algunas de estas contradicciones actualizadas y otras profundizadas, pero son las mismas tensiones que ya se evidenciaban con la llegada de los actuales gobiernos. La tensión entre cómo superar la brecha de desigualdades, a través de la redistribución y la inversión social, y el cuestionamiento al modelo extractivista como reproductor de nuestra condición periférica y los incuestionables daños ambientales y sociales, se perfilaba ya en la pregunta de cómo resolver la desigualdad y al mismo tiempo cambiar el modelo de desarrollo al que nuestros países habían sido confinados históricamente; la discusión de qué tipo de prioridad regiría la economía, si un proceso de industrialización para ciertas áreas, nacionalización para otras y cambio en la lógica de acumulación como parte del camino hacia el Buen Vivir o Vivir Bien, estuvo ya plasmado en los planes de desarrollo; el papel de los movimientos sociales en la conducción de los procesos, su demanda y presencia en la estructura y cargos de los gobiernos, y al mismo tiempo la denuncia de cooptación y debilitamiento por parte de los gobiernos actuales, mostraron desde el inicio el complejo proceso de “ser gobierno” en el caso boliviano, y de “haber permitido la llegada de la Revolución Ciudadana, luego de décadas de movilización social” en Ecuador.

En cuanto al campo popular, la situación no es menos compleja, evidenciándose por un lado la debilidad de los sectores subalternos para construir un

proyecto programático que le devuelva su protagonismo en el proceso de transformación y de disputa del Estado y los gobiernos actuales, y por otro lado la dificultad por generar una claridad orgánica en su definición ideológica.

### Horizontes para la transición

No es suficiente entonces, como hacen algunos, proclamar que nuestra salida es resistir y caminar hacia “la rebelión de los de abajo”<sup>16</sup>.

El contexto actual de nuestros procesos exige de nosotras y nosotros salir de la demagogia y plantear mayores definiciones programáticas y estratégicas. Los movimientos sociales que durante dos décadas encabezaron importantes movilizaciones contra el neoliberalismo y por un Estado Plurinacional, requieren caminar hacia la construcción de una estructura de cohesión programática, donde se articulen diversos actores sociales y se superen intereses prebendalistas, particulares y gremialistas, en un proyecto anticapitalista, antipatriarcal y anticolonial que vaya más allá de la lógica electoral y que además supere el momento de la resistencia y lo dispute desde las propuestas concretas.

Si bien la coyuntura electoral marca los tiempos políticos, nuestras izquierdas requieren de un proceso, estructura y proyecto, que les permita pelear el sentido común, interpelar al conjunto de la sociedad y ganar adhesiones. Pero además para un gobierno como el de Bolivia, que cuenta con cinco organizaciones articuladas en el Pacto de Unidad, y en donde a pesar de las críticas y las contradicciones siguen asumiendo el gobierno encabezado por Evo Morales como suyo, es fundamental la construcción de una institucionalidad y de políticas públicas que cuenten con los planteamientos de las organizaciones en esa disputa. No hacerlo significaría dejarle a la derecha, afuera y adentro, cancha libre.

Pero para disputar un proyecto desde la izquierda y desde el campo popular no podemos caer en las lógicas actuales de cercanía y negociación con la derecha. Los movimientos sociales y pueblos indígenas, así como sus estructuras de representación política, requieren configurarse como referentes éticos. Negociar o siquiera dialogar con la derecha en nombre de declararse en oposición a los actuales gobiernos es algo que no podemos permitirnos. Sólo si logramos legitimarnos en la conducción moral y política de un proyecto de transformación, podremos concretarlo.

Proponemos entonces comprender el Estado en dos perspectivas, como anhelo histórico de las organizaciones populares y los pueblos indígenas de nuestros países, y como espacio de disputa política y por lo tanto como posibilidad de construcción del interés colectivo, es decir, como universalización de un proyecto político.

En ese sentido, consideramos primordial recuperar el debate sobre la intelectualidad orgánica. Nuestros procesos y nuestras organizaciones requieren entrar en un fuerte proceso de evaluación interna, dos décadas de neoliberalismo y de crisis de la izquierda tradicional significaron no solo subjetividades y relaciones políticas de resistencia y movilización, sino también un conjunto de dinámicas, que al ser estructurales y naturalizadas, se volvieron también parte de nuestras propias lógicas. Es necesario partir de un cuestionamiento profundo a las relaciones de poder coloniales y patriarcales enquistadas en nuestras organizaciones, que por seguir lógicas “gremialistas”, no han conseguido articular y construir hegemonía.

Tampoco es posible que sigamos reproduciendo la división intelectual del trabajo, la tarea de reflexionar política y colectivamente nuestros procesos y el momento histórico debe ser asumida como un elemento central en la estrategia de articulación y construcción hegemónica. Mucho menos factible es naturalizar las lógicas impuestas por dos décadas de cooperación. Por ejemplo, la relación entre organizaciones no puede estar supeditada a la mediación de éstas, ni a la representación que las ONGs asumen a nombre de los movimientos sociales.

Queremos dar la razón a Alan Badiou y Slavoj Žižek cuando nos plantean que el enemigo fundamental (también para nuestros procesos) no es el capitalismo ni el imperialismo, sino la democracia, concretamente la “ilusión democrática”. Esto es, la aceptación de los mecanismos democráticos como marco final o definitivo de todo cambio, lo que evita el cambio radical de las relaciones capitalistas. Por lo tanto, desde la radicalidad y para tratar de romper con la ilusión democrática que las lógicas coloniales heredadas nos imponen, proponemos profundizar en la construcción del Estado Plurinacional y dotar de contenidos políticos, programas y propuestas de políticas públicas a ese horizonte del Buen Vivir o Vivir Bien que define nuestras constituciones, en cuanto a horizontes que desde una óptica de descolonización y despatriarcalización, nos permiten profundizar en alternativas al capitalismo y la modernidad. 

14 Zibechi, Raúl, idem; y Dávalos, Pablo, idem.

15 Machado, Decio agosto 2011. “Llegar al gobierno o transformar el Estado” en <http://deciomachado.blogspot.com/2011/08/llegar-al-gobierno-o-transformar-el.html>

16 Zibechi, Raúl, idem.

# El proyecto de sociedad alternativa en Ecuador: ¿Socialismo o Social-democracia del siglo XXI?<sup>1</sup>

Hace dos años, hemos lanzado en Quebec (Canadá) un debate sobre “la renovación de la social-democracia” (<http://www.chantiersocialdemocratie.org/>). Nuestra reflexión empezó en los países del Norte, pero me parece que hay que vincularla con lo que pasa en los países del Sur.<sup>1</sup>

En este contexto, es relevante examinar lo que pasa desde hace una década en ciertos países de la región de América Latina y el Caribe. Esta elección es especialmente pertinente debido a que, en Latinoamérica, contrario a lo que pasa en Europa y en Norteamérica, muchos gobiernos de izquierda o de centro-izquierda han tomado el poder desde fines del siglo XX. Me refiero a los gobiernos de Chávez en Venezuela desde 1998; de Lula en Brasil desde 2002; de Morales en Bolivia desde 2005; de Correa en Ecuador desde 2007; de Humala en Perú desde 2011, etc. Evidentemente, los gobiernos de izquierda mencionados son testimonio de una izquierda plural. Esto significa que la actual América Latina nos ofrece múltiples laboratorios susceptibles de alimentar nuestras reflexiones y esfuerzos concierne a las alternativas posibles del neoliberalismo y a la crisis del capitalismo.

<sup>1</sup> Una versión mas amplia de este texto fue publicada en francés en la Revista Vie Économique, vol. 2, n° 2 (noviembre 2010) <http://www.eve.coop/?a=62>. y presentada en el III Encuentro Internacional de la RILESS, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina, 2-3 de Diciembre, 2010.



De manera particular, me orientaré sobre el caso del gobierno de izquierda de Rafael Correa, en el poder en Ecuador desde enero de 2007<sup>2</sup>. Al igual que los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia, este gobierno no se reclama de la social-democracia renovada, sino del “socialismo del siglo XXI”. Con el debido respeto por la elección de este nombre, considero que el proyecto y la práctica del gobierno de Correa, desde hace cuatro años, comparten muchos puntos comunes con eso que entendemos por social-democracia renovada. En consecuencia, el caso de Ecuador constituye una referencia histórica susceptible de enriquecer nuestra reflexión sobre la renovación de la social-democracia en Quebec y en otros lugares.

Basándome en los resultados de una investigación documental en curso, tengo la intención de hacer tres cosas.

Primero, resumir algunas de las características del proyecto de sociedad propuesto por el gobierno de Correa. Segundo, mostrar cómo tres actores distintos de la izquierda consideran el vínculo entre el proyecto político del gobierno de Correa y el socialismo del siglo XXI. Finalmente, argumentar que el proyecto de gobierno de Correa tiene tanto que ver con la socialdemocracia del siglo XXI, tal y como se le ve en Quebec, como con el socialismo del siglo XXI, tal y como se le concibe en América Latina.

<sup>2</sup> En un artículo anterior publicado en el Boletín del GESQ de enero 2010 ([http://www4.uqo.ca/ries2001/gesq/fichiers/bulletins/2010\\_01/Vaillancourt\\_Quito.pdf](http://www4.uqo.ca/ries2001/gesq/fichiers/bulletins/2010_01/Vaillancourt_Quito.pdf)), he descrito las razones que me invitaron a interesarme insistentemente en este país desde el verano de 2009.

## El gobierno de Correa y su proyecto de transformación

**1. Rafael Correa no ha seguido una trayectoria política convencional.** No se ha dado a conocer a partir de implicaciones en los partidos políticos o en los movimientos sociales. Es un católico practicante que se reclama públicamente en ciertos discursos de la doctrina social de la Iglesia y de la teología de la liberación, siempre defendiendo la laicidad del Estado. Hizo, durante dos años, trabajo comunitario con comunidades indígenas. En la campaña presidencial de 2006, él no pertenecía a un partido político, sino a un movimiento político conocido más adelante con el nombre de *Alianza País*. Desde entonces, ha continuado actuando de esta manera. Sobre la base del descrédito de los partidos políticos en Ecuador, Correa tuvo un discurso en el cual constantemente denunció a la “partidocracia”, definida como el abuso de poder de los partidos políticos. Esta denuncia lo motivó a desarrollar un lado mesiánico, presentándolo como un salvador por arriba de los partidos políticos y de los corporativismos. De ahí las críticas de una parte de la izquierda que le han reprochado hacer prueba de autoritarismo y de ultra-presidencialismo.

**2. Correa fue electo por primera vez como presidente de Ecuador al ganar la segunda vuelta en diciembre 2006.** Posteriormente, consolidó su poder y el de su gobierno proponiendo la abolición del Congreso y su remplazo por una Asamblea Constituyente en la cual *Alianza País* y sus aliados obtuvieron 80 de las 130 plazas. La creación de la Asamblea Constituyente fue ratificada por una consulta popular en abril 2007 con el apoyo de 80% de los electores. En el transcurso del año 2008, la Asamblea trabajó sobre un nuevo proyecto de Constitución, la vigésima en la historia del país. La nueva Constitución de 400 páginas fue constituida por el poder legislativo (la Asamblea Nacional) y aprobada por el poder Ejecutivo (la Presidencia y el consejo de Ministros). En octubre 2008, ésta fue sometida a un referéndum popular y ratificada con el apoyo del 64% de los votos. Después de su entrada en vigor, se realizaron nuevas elecciones. En ellas, el 27 de abril 2009, Correa ganó la primera vuelta con 51% de los votos. Debido a la nueva Constitución, el nuevo mandato presidencial de 4 años de Correa sería contado como su primer mandato. En consecuencia, podría obtener un nuevo mandato de 4 años en 2013 y permanecer en el poder hasta 2017. Según los sondeos, el apoyo de la población a Correa se situaba en 65% en agosto de 2011.

**3. En el plano político e institucional, el programa del gobierno de Correa se caracteriza por una vigorosa reafirmación del rol planificador y coordinador del Estado Nacional** que había sido severamente debilitado, disminuido y deslegitimado después de 25 años de políticas neoliberales, entre los años 1980-2005. Esta reafirmación del rol del Estado es conjugada con el seguimiento de dos objetivos estratégicos. Por una parte, el objetivo del “Buen Vivir” (*Sumak*

*Kawsay*) que promueve el acceso de todos y todas a un mejor estado económico y social y reconoce constitucionalmente los derechos de la naturaleza, que tienen implicaciones para la gestión pública del agua y de la tierra al igual que para el seguimiento de la soberanía alimentaria. Esto conlleva implicaciones múltiples y originales sobre el plan de la ecología, de la protección de la biodiversidad y de la equidad intergeneracional.

**4. Por otra parte, la valorización del rol del Estado se conjuga con la “revolución ciudadana”** que se presenta como un antídoto contra la centralización y la burocratización. En efecto, la participación individual y colectiva de los ciudadanos llamada por la revolución ciudadana, comporta una fuerte exigencia de descentralización y de desconcentración. Bien respaldada en los principios fuertemente expresados en la Constitución y en el discurso gubernamental (SENPLADES, 2009), la revolución ciudadana hace un llamado a una participación de los actores de la sociedad civil y de las autoridades públicas dentro de los territorios locales a la co-decisión en la elaboración de las políticas públicas, tanto en el momento de su ejecución como de su evaluación. Ella argumenta en favor de una perspectiva de co-construcción democrática de las políticas públicas. Evidentemente, falta apreciar hasta qué punto esta visión se cumple en la práctica<sup>3</sup>.

**5. Sobre el plan económico, el gobierno de Correa antepone una política nacionalista y endógena** centrada en el interés general de la población ecuatoriana. Esta política favorece la ruptura con la tendencia al “productivismo” y al “extractivismo”.

**6. Dentro del área estratégica de la explotación de los recursos petroleros, en donde se encuentran varias transnacionales extranjeras,** algunas de ellas estadounidenses como *Chevron*, el gobierno de Correa busca la instauración de un nuevo contrato social. Con la nueva *Ley de los hidrocarburos*, quiere imponer a las compañías extranjeras un nuevo modelo de “contratos de prestación de servicios”. Se trata de invitar al sector privado a reconocer que los recursos petroleros pertenecen a los ecuatorianos y que los servicios otorgados por las compañías extranjeras deben tener consecuencias más substanciales bajo la forma de regalías de al menos 50% para el Estado ecuatoriano, las cuales sirven para financiar las políticas sociales y aligerar la deuda pública.

**7. Otra de las características de la política socioeconómica del gobierno de Correa, es la voluntad de poner a la economía social y solidaria** en el corazón del proyecto de transformación económica y social. Esta es una de las razones por las cuales la política de este gobierno retiene mi interés. En Ecuador, la economía social y solidaria no es un aspecto folklórico y marginal. Es un vector central del conjunto de la

<sup>3</sup> Sobre el concepto de co-construcción democrática de las políticas públicas, ver Vaillancourt en el n° 3 de la Revista del CESOT, marzo 2011. (<http://www.econ.uba.ar/cesot/Revista%20CESOT%20N%BA%203.pdf>).

política económica y social. Citemos a René Ramírez, ministro clave y principal teórico del gobierno de Correa: “se propone edificar una economía social y solidaria que, sin negar al mercado, la subordine a la reproducción de la vida y a otras formas de organización y de producción” (Ramírez en SENPLADES, 2010 : 64). El artículo 283 de la Constitución de 2008 se orienta en el mismo sentido: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; busca una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el *Buen Vivir*”. Entonces, es la economía en su conjunto la que debe llegar a ser cada vez más solidaria. El sistema económico global calificado de solidario permanece como un sistema de economía mixta o plural.

Hay más por agregar concerniente a otros elementos del modelo de desarrollo que se promueve actualmente en Ecuador. Por ejemplo, sobre la importancia consagrada a la biodiversidad, al punto de crear un nuevo concepto “el bio-socialismo” (Ramírez en SENPLADES, 2010:69); sobre el lugar de nuevas políticas sociales capaces de hacer frente a la desigualdad en todas sus formas y cuidando superar el asistencialismo y el providencialismo, entre otros, en el dominio de la integración al trabajo y la inclusión ciudadana de personas con discapacidad (SENPLADES, 2009: 99-102); sobre la construcción de un Estado plurinacional e intercultural capaz de integrar en su dispositivo institucional elementos tomados de la tradición de las naciones autóctonas especialmente en materia de justicia; sobre la creación de nuevas instituciones de integración y de cooperación regionales como UNASUR, orientada a reforzar la identidad latinoamericana y su peso en la nueva geopolítica mundial marcada en el ángulo de la multipolaridad.

Lo que he mencionado permite comprender que las reformas radicales en curso en Ecuador son innovadoras y exigentes. Ellas causan inmensos desafíos para el gobierno y también para los movimientos sociales y los partidos políticos. Su ejecución ocasiona resistencias y desequilibrios. Esto se ha constatado en el transcurso del año 2010 con la aparición de un número creciente de disputas, por una parte entre la Presidencia y la Asamblea Nacional; por otra parte, entre el gobierno y los movimientos sociales, notablemente con el movimiento indígena (Ver *La Tendencia*, nº 11, feb/mar 2011).

### El proyecto del gobierno de Correa y el socialismo del siglo XXI en América Latina

Espero ahora priorizar la pregunta siguiente: ¿Cómo se ve la vinculación del proyecto de Correa con el llamado “Socialismo del Siglo XXI”? Para responder a esta pregunta, dado el carácter plural de la izquierda, distingo tres posturas involucradas en el debate.

### Primera postura: el proyecto de Correa no tiene nada de socialista

Para una parte de la extrema izquierda, el proyecto de gobierno de Correa no es más que un proyecto reformista de modernización del capitalismo en Ecuador. Por ejemplo, es la opinión que Fernando López expresa en la revista *R* (No 5, Junio-Septiembre 2010): “La revolución ciudadana no es otra cosa que un proceso de modernización capitalista (...)”. Para esta primera izquierda, el proyecto político y económico del gobierno de Correa, evaluado a partir de un esquema marxista radical, debe ser condenado porque es reformista más que verdaderamente revolucionario. Esta izquierda reprocha al gobierno de Correa por ser incapaz de marcar una ruptura con la economía de mercado y salir del capitalismo en el sentido estricto.

Dentro de la misma corriente, sitúo los escritos de James Petras. Desde su punto de vista, los países como Ecuador, Bolivia y Venezuela tienen una política económica demasiado reformista, simplemente porque no tienen todavía decidido nacionalizar y estatizar las decenas de compañías extranjeras que explotan los recursos naturales. Además, Petras reprocha a Ecuador y a Bolivia de no retener el “marxismo como instrumento de análisis o base para la formulación de las políticas”.

En suma, los defensores de esta primera izquierda no aprecian la expresión socialismo del siglo XXI, como si ésta vehiculara el peligro de legitimar la distancia del socialismo de los siglos XIX y XX y, al mismo tiempo, el acercamiento a la social-democracia, una etiqueta cargada de connotación peyorativa. (Ver una entrevista de Petras reproducida en el sitio de *Rebelión*: <http://www.rebelion.org/autores.php?id=11>).

### Segunda postura: el proyecto de Correa forma parte del socialismo del siglo XXI, pero...

Para una segunda izquierda, la política del gobierno de Correa es vista con simpatía siendo también sometida a un cierto número de críticas, a veces severas. Para ella, el proyecto de transformación en curso en Ecuador se inscribe sin duda en el socialismo del siglo XXI, una etiqueta que conserva una resonancia positiva.

Dentro de este segundo grupo, pongo a algunos intelectuales de izquierda invitados al Coloquio Internacional sobre “Las izquierdas latinoamericanas frente a la crisis del capitalismo mundial”, realizado en Quito en diciembre 2009. Pienso en el brasileño Emir Sader y en los mexicanos Massimo Modonessi y John Saxe-Fernández. Agrego los nombres de otros intelectuales de izquierda conocidos que siguen de cerca las transformaciones en curso en Ecuador: el belga François Houtart, la chilena Marta Harnecker y el haitiano Camille Chalmers.

Esta segunda izquierda comparte algunas de las posiciones radicales de la primera, pero extirpando

su lado sectario. Por esta izquierda: 1) El concepto de “buen vivir” es atractivo, siempre apareciendo a veces vago y misterioso. 2) La transformación socioeconómica implica un cambio profundo, rápido y pacífico. 3) El acento es puesto sobre el anti-capitalismo, más que sobre el anti-neoliberalismo y el post-neoliberalismo (Sader, 2008; Houtart, 2009). 4) La socialización de los medios de producción constituye un punto central, pero tiene que ser distinguida de la estatización de los medios de producción que fue un error del socialismo del siglo XX (ver Harnecker en SENPLADES, 2010). 5) El caso del socialismo cubano permanece como una referencia globalmente positiva que se evita poner en duda públicamente. 6) La situación geopolítica mundial actual es vista como un pasaje de un mundo bipolar –antes de la caída del muro de Berlín en 1989– hacia un mundo unipolar dominado por el imperialismo de Estados Unidos que sigue siendo la potencia dominante en el plano mundial y en América Latina. 7) La resolución de los conflictos se hace a partir de la lucha de clases. 8) Hay que ir más allá del modelo de desarrollo productivista y no ecológico propio de socialismo del siglo XX (Houtart, 2009). 9) Karl Marx sigue siendo la referencia teórica central y el socialismo al cual se suscribe, permanece netamente marxista. El acento es puesto sobre las relaciones sociales de producción y la centralidad del trabajo.

### Tercera postura: el proyecto de Correa forma parte del socialismo del siglo XXI

Dentro de la tercera izquierda, veo los dirigentes actuales del gobierno de Ecuador (Rafael Correa, René Ramírez, Ricardo Patiño, Jeannette Sánchez) y los intelectuales que le son más o menos cercanos (Alberto Acosta, Adrián Bonilla, Jorge León, José Luis Coraggio).

Las posiciones de esta tercera izquierda se reconocen a partir de las líneas siguientes: 1) Correa en sus discursos repite a menudo la idea que “el socialismo del siglo XXI está en construcción” y que el camino es inventado sobre la marcha. Que constituye “la respuesta latinoamericana al neoliberalismo que excluye”. 2) El horizonte del “Buen Vivir” es presentado como un punto de partida más que como un punto de llegada. René Ramírez lo ve como un “concepto móvil”, que no impide proponer una síntesis original: es “la satisfacción de necesidades; la espera de una calidad de vida y de una muerte digna; el hecho de amar y ser amado y el *florecimiento saludable* de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para una prolongación de las culturas humanas y de la biodiversidad. El *Buen Vivir*, o el *sumak kawsay*, implica tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación. Supone que

### ¿Cómo se ve la vinculación del proyecto de Correa con el llamado “Socialismo del Siglo XXI”

las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos y de las colectividades se amplifican y florecen de manera permanente (...) esperar eso que es valorizado como objetivo de vida deseable...” (SENPLADES, 2010:6). 3) La transformación socioeconómica y política implica un cambio revolucionario, profundo, rápido, democrático y pacífico. En un discurso hecho en Inglaterra el 26 de octubre de 2009, Correa explica así la revolución ciudadana: “Se trata de atacar de frente y de extirpar las raíces de las causas de la inequidad y de la injusticia. Para esto, se necesitan verdaderas revoluciones democráticas y pacíficas.” (ver <http://www.presidencia.gob.ec/>). 4) El acento es puesto sobre el anti-neoliberalismo y el post-neoliberalismo más que sobre el anti-capitalismo. La economía plural o mixta es aceptada, lo que hace que la economía de mercado tenga un lugar, siempre regulada por el Estado y cohabitando con una economía pública democrática y con una vigorosa economía social y solidaria. 5) El caso cubano es visto como una referencia positiva para los derechos sociales (educación, salud, servicios sociales, vivienda, trabajo, etc.), pero una referencia negativa para los derechos civiles y democráticos. 5) La situación geopolítica mundial es presentada como el pasaje de un mundo bipolar –antes de la caída del muro de Berlín en 1989– hacia un mundo multipolar (EUA, Unión Europea, China, Rusia, Brasil), lo que crea oportunidades nuevas para la consolidación de la identidad de los países Latinoamericanos y del Caribe y para el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones regionales frente a los Estados Unidos<sup>4</sup>. 6) La superación de los conflictos se hace a partir de deliberaciones democráticas y de la búsqueda de consenso dentro del espacio público. 7) Marx deja de ser una referencia teórica central y cede el sitio a otros como Mariategui, Polanyi, Sen (Coraggio, 2007).

### ¿Porqué no social-democracia del siglo XXI?

Como lo sugiere el título de mi artículo, ¿no sería pertinente reflexionar sobre la inscripción de un proyecto de transformación de Ecuador no solamente en el socialismo del siglo XXI, sino también dentro de una socialdemocracia renovada que se podría llamar socialdemocracia del siglo XXI? Haciendo esto, estoy consciente de forzar un poco la nota. Lo señalo en la segunda sección, la izquierda ecuatoriana y

<sup>4</sup> Ver Wallerstein en *La Jornada*, 27 agosto 2011.

latinoamericana no da importancia a utilizar la etiqueta de la socialdemocracia para calificar las transformaciones como aquellas que se desarrollan actualmente en Ecuador. Si lo hace, como en el caso de la primera izquierda, es para lanzar un juicio despreciativo sobre el tipo de cambio puesto en marcha en Ecuador. Por otra parte, para la segunda y tercera izquierda, la etiqueta de la socialdemocracia designa posiciones de centro derecha más que de centro izquierda.

Insisto, sin embargo, en plantear esta hipótesis que tiene ventajas tanto en el Sur como en el Norte, para reflexionar sobre la intersección entre el debate del socialismo del siglo XXI en el Sur y la renovación de la socialdemocracia en el Norte. Lo que me interesa, más allá de la etiqueta, es el contenido real de un proyecto de transformación radical, original y pertinente, en el Sur como en el Norte, en el siglo XXI. Entonces, voy a resumir seis razones por las cuales me parece valioso reflexionar en términos de renovación de la socialdemocracia.

La transformación de la sociedad examinada en el proyecto de socialdemocracia renovada, a diferencia del socialismo de tradición marxista, no implica, en sentido estricto, la abolición de todos los medios de producción, ni la eliminación completa de la economía de mercado, ni la salida del capitalismo. Ella promueve una socialización de la economía, lo que es netamente distinto de su estatización y podría implicar ciertas nacionalizaciones de sectores estratégicos. Implica, sobre todo, una rigurosa regulación del Estado para recordar a las empresas privadas la necesaria consideración del interés general y los impactos de la actividad económica para el medio ambiente y la calidad de vida de las comunidades.

La transformación social-demócrata de la economía armoniza con la instauración de una economía mixta y plural en la cual la economía privada continúa existiendo, pero es invitada a ocupar un espacio más reducido y a compartir otros espacios. Por una parte, con una economía y unos servicios públicos no pervertidos por la lógica del mercado; por otra parte, con una economía social y solidaria vigorosa. Además, en la economía plural, hay retos a destacar para que la economía pública se democratice y que la economía social y solidaria no se contente con las migajas a la manera de “una economía de los pobres”. “El mercado por sí solo no es la solución, tampoco lo es el Estado; por lo tanto, se promueve una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad” (Acosta y Martínez, 2009).

La transformación de la sociedad en la

social-democracia renovada es un proceso altamente democrático que se basa en una conexión deliberada entre la contribución de la democracia representativa (los representantes electos de las instancias ejecutivas y legislativas del gobierno) y de la democracia participativa. Este proceso democrático se apoya en el reconocimiento del multipartidismo, la celebración de elecciones libres y el rechazo del recurso a la violencia para acceder al poder. Favorece la existencia y la utilización “de espacios de participación y de deliberación institucionalizados” donde las grandes decisiones de políticas públicas pueden ser co-construidas democráticamente con la aportación de los actores gubernamentales y los actores de la sociedad civil. El recurso a la deliberación no significa que las tensiones y los conflictos desaparecen por arte de magia. Más bien que los conflictos son superados no a partir de la eliminación de los adversarios, sino de la negociación de compromisos institucionalizados. Hay que “fortalecer la democracia a través del diálogo y del debate” (Acosta y Martínez, 2009:20).

La transformación de la sociedad en curso en Ecuador, conceptualizada en una problemática de renovación de la socialdemocracia, implica una serie de reformas radicales que son injustamente tratadas por la izquierda marxista radical cuando ésta última las asocia, a menudo con desprecio, al reformismo o a una simple “modernización del capitalismo”. Estas reformas se muestran como caricaturas cuando son reducidas a simples cambios maquillados para modernizar el capitalismo, aunque a menudo tienen un alcance estructural. Es el caso de las reformas promovidas en Ecuador para romper con el modelo dominante de economía “extractivista” y “productivista” heredado tanto del capitalismo como del socialismo del siglo XX.

El proyecto de transformación en curso en el socialismo del siglo XXI en Ecuador y que figura en nuestra visión de renovación de la socialdemocracia en Quebec, confiere un lugar inevitable a la descentralización. Es esto lo que se advierte, al menos desde el análisis de los principios, del estudio de la Constitución de 2008 y de los documentos recientes del Secretario

Para una segunda izquierda, la política del gobierno de Correa es vista con simpatía siendo también sometida a un cierto número de críticas, a veces severas. Para ella, el proyecto de transformación en curso en Ecuador se inscribe sin duda en el socialismo del siglo XXI, una etiqueta que conserva una resonancia positiva.

de Planificación en Ecuador (SENPLADES, 2009 y 2010). En esos textos constitucionales y gubernamentales, la reafirmación de la importancia del Estado nacional va de la par con la afirmación de la importancia de la participación ciudadana tomada individual y colectivamente. Sin embargo, esta participación ciudadana, a menudo calificada de revolución ciudadana, si es puesta concretamente en ejecución – algo que yo no puedo discutir aquí – llama a impactos prometedores para la democratización con la participación de los actores de la sociedad civil en la co-construcción de las políticas públicas.

El proyecto de transformación en curso en Ecuador es más ventajoso que el proyecto socialdemócrata renovado del que hemos discutido en Quebec respecto de sus implicaciones para el medio ambiente continental. La evolución de las instituciones de integración y de cooperación continentales en América del Norte – la ALENA por ejemplo, un tratado regional en el cual participan México, Estados Unidos y Canadá – denota pocas afinidades cruzadas con la socialdemocracia renovada. Por el contrario, en América del Sur, esta evolución parece hacer posibles más grandes complicidades con el socialismo o la socialdemocracia del siglo XXI. En efecto, con el debilitamiento de una institución regional pro-EUA como la OEA y el desarrollo de nuevas instituciones regionales – MERCOSUR, UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) por ejemplo – favorables al refuerzo de la autonomía de los países de América Latina, el contexto continental evoluciona de una forma interesante para los países que deciden tomar los caminos más progresistas.

## Conclusión

El texto anterior no constituye un punto final y yo estaría muy decepcionado si mis lectores lo percibirían como tal. De hecho, escribiendo textos como este, tengo la intención de alimentar simultáneamente dos diálogos complementarios con los progresistas, uno en el Norte y otro en el Sur. Se habrá constatado al leerme, siempre mostrando la afinidad con la problemática de la renovación de la socialdemocracia, que tengo un cierto respeto a aquellos y aquellas que se reclaman parte de la problemática del socialismo del siglo XXI en América Latina y el Caribe. Además, mi objetivo no es forzar a los progresistas del Norte y del Sur a elegir entre una u otra etiqueta. Es más bien invitarlos a continuar prefiriendo una sin dejar de interpelear por la otra. Es reflexionar en las ventajas y en los inconvenientes de utilizar una u otra expresión. Es necesario reconocer, al término de 160 años de historia, que los dos conceptos – socialismo y socialdemocracia – comportan uno y otro sus zonas de ambigüedad. En consecuencia, estoy interesado en dar a conocer en Quebec las experimentaciones en curso, como ésta de Ecuador, que se reclaman del *socialismo del siglo XXI*. 

## Bibliografía

- Acosta, A. y E. Martínez (Eds.) (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 184 p.
- Coraggio, J.L. (Ed.) (2007). *La Economía Social desde la Periferia. Contribuciones latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento & Altamira.
- Houtart, F. (2009). « Socialismo del siglo XXI. Superar la lógica capitalista. », en Acosta y Martínez, 149-168.
- Petras, J. (2009). “El socialismo del siglo XXI en su contexto histórico”, *Rebelión*, octubre 2009.
- Sader, E. (2008). « La crisis, el neoliberalismo y el capitalismo », *La Jornada*, 27 diciembre 2008.
- SENPLADES (2009). *Consolidación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*, Quito, SENPLADES, septiembre 2009, 235 p.
- SENPLADES (Ed.) (2010). *Socialismo y Sumak Kawsay*, Quito, SENPLADES, 200 p.

## Tierra y el horizonte del cambio



### La trascendencia del problema

Al momento de escribir este artículo, fines del mes de agosto de 2011, se empieza a hablar nuevamente de la posibilidad de una Ley de Tierras. Por un lado, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria anuncia para las próximas semanas la entrega, al fin, de una propuesta de Ley para su consideración en marcos oficiales, como el MAGAP y la Asamblea Nacional y, por otro lado, los movimientos campesinos e indígenas, en los corrillos parlamentarios tanto de las alianzas de Gobierno como de la oposición, hablan también de impulsar una Ley de Tierras.

A la par, en el marco de los movimientos campesinos nacionales y regionales, hay noticias que causan preocupación sobre una probable arremetida –desde sectores de grandes hacendados– contra organizaciones y dirigentes: por lo menos así lo están denunciando las instituciones de FIAN Internacional y “Tierra y Vida”<sup>1</sup> respecto del asesinato del dirigente Marlon Yulan acaecida en el mes de julio del presente año.

Abordar una evaluación sobre las políticas de tierras en el Ecuador, si bien tiene que detenerse en los aspectos concretos de su ejecución, sin embargo no puede dejar de considerar la trascendencia de la temática en el devenir de un proceso de cambio, que es la esencia de etapa histórica abierta hace casi seis años, pero que en este ámbito demuestra pocas realizaciones positivas y una enorme deuda, no solo con campesinos e indígenas, sino con la sociedad en su conjunto.

### Viejas contradicciones y nuevas dominaciones

*En el Ecuador existe un “escandaloso acaparamiento de tierras, resultado de quinientos años de despojo sistemático a los campesinos, indígenas y mestizos... este proceso de apoderamiento de tierras está en el centro de la historia ecuatoriana”.*<sup>2</sup>

En el debate sobre la problemática agraria, pocos temas concitan el interés y la atención como la cuestión de la tierra: existe conciencia nacional de que es uno de los pilares de la colonialidad persistente a lo largo del proceso histórico y que las políticas de reforma agraria implementadas en los años 60 y 70 del siglo XX, si bien avanzaron en un cierto nivel de redistribución, no lograron superar la enorme brecha de inequidad que se ha construido en torno a una estructura de poder oligárquica. Ese poder oligárquico obviamente no es exactamente igual al de hace cien años, ha adoptado mutaciones, pero su esencia está ahí: el poder económico y político en pocas manos y en beneficio de los intereses de esos pocos.

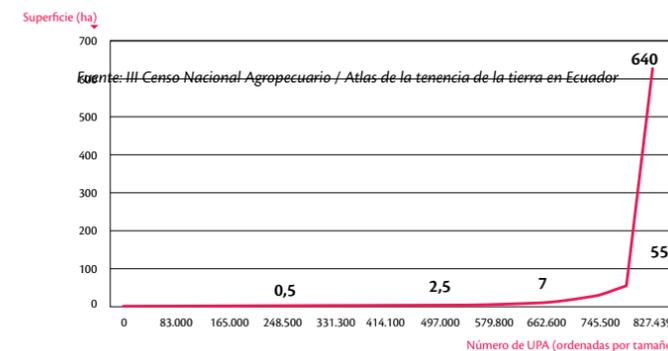
Hace cerca de un año, cuando se abrió un primer debate público sobre el tema, con motivo de la circulación de la entrega de un anteproyecto de ley de tierras para el conocimiento de la Conferencia de Soberanía Alimentaria, llamó la atención la respuesta furibunda y reaccionaria de los portavoces de los grandes propietarios y sus cámaras de la producción. Unos expresaron que “el argumento de la concentración de la tierra en el Ecuador es irreal”<sup>3</sup>, y otros fueron mas allá: “en el Ecuador no hay un problema de la tierra, al contrario es una condición ejemplar para la región”<sup>4</sup>, e incluso, en la opinión de estos sectores, una propuesta de limitación de la tenencia de la tierra “acabará con el

sistema jurídico, económico y productivo del país”.<sup>5</sup>

Para un poder oligárquico, la piedra angular, la base principal, de todo el sistema jurídico, económico y productivo, está en el mantenimiento inalterable de las estructuras dadas en la tenencia de la tierra, y en la propiedad sobre los recursos naturales. La gran propiedad sobre la tierra no solo tiene un valor económico (las ganancias que de esa condición de inequidad se extraen), sino que tiene un valor político, es el pilar de su poder real, sobre el cual se construyen las otras formas de dominio y explotación.

Se han ensayado varios indicadores para evidenciar la condición de inequidad que caracteriza a la estructura de la tenencia de la tierra en el Ecuador, uno de esos es el índice Gini, que en el Ecuador alcanza al 0,83. El SIPAE ha trabajado sobre un nuevo indicador<sup>6</sup>, que intenta reflejar de manera nítida la magnitud de la concentración de la tierra en el Ecuador. Sobre la misma base de datos de todos los anteriores, el Tercer Censo Nacional Agropecuario, afirma que apenas el 0,001 de las unidades productivas

Grafico No. 1: El MILIL y UPAS privadas ordenadas por tamaño



5 Nota citada

6 SIPAE (2011). “Atlas sobre la tenencia de la tierra en el Ecuador”, pag. 16.

tienen una tenencia de la tierra superior a las 640 hectáreas. En contraparte, el 99,99 de las unidades productivas son menores a las 640 hectáreas. A esto se ha llamado el Milil: solo 1 de cada mil propietarios tienen unidades mayores a la cantidad señalada; mientras 999 de cada mil propietarios tienen unidades menores. De estos la mitad tienen propiedades cuya extensión apenas alcanza a las dos hectáreas.

Cabe indicar que las tendencias mundiales, en el marco de la crisis capitalista internacional, van en el sentido de procesos de reconcentración de la tierra, en referencia a los capitales nacionales, y de fenómenos de “acaparamiento de tierras”, en referencia a los capitales de estados o empresas extranjeras<sup>7</sup>. Esto informa claramente que las tendencias económicas van hacia un nuevo proceso de despojo, alrededor de áreas de punta a donde hoy se orienta el capital transnacional: agrocombustibles (caña de azúcar, palma africana) y plantaciones madereras; así como la compra o alquiler de tierras a potencias internacionales, ahora también China y Corea.

### El patrón de acumulación primario exportador sigue campante

*“La primera fase (2009 – 2013) es de transición en términos de acumulación en el sentido de dependencia de los bienes primarios para sostener la economía; no así, en términos de redistribución, considerada como el centro del cambio en este período y en general de la estrategia en su conjunto”.*<sup>8</sup>

En la etapa inicial de este Gobierno, se pensó en la posibilidad de que se abriera un proceso de redistribución de tierras “desde arriba”, esto es, que sobre la base de la conciencia de los círculos en el gobierno, de la trascendencia de enfrentar y superar un patrón de acumulación primario – exportador, uno de cuyos pilares es la fuerte concentración de la tierra, se fueran generando las condiciones para un nuevo patrón de acumulación que permitiera asumir una estrategia de satisfacer necesidades básicas del conjunto de la población, uno de cuyos pilares sería la redistribución de los recursos naturales, entre ellos la tierra.

La redacción del Plan Nacional de Desarrollo refleja esa conciencia discursiva, recalca que un proceso redistributivo “es el centro” de ese cambio de patrón de acumulación, y eso se traduce en una de sus metas (la 1.4.1): “reducir en un 22% el nivel de concen-

7 “El acaparamiento de tierras se presentó como un problema nuevo y global a partir de los años 2007/2008, cuando gobiernos importadores de alimentos y empresas comenzaron a comprar o arrendar grandes superficies de tierra en África, Asia y América Latina con el fin de producir alimentos; el acaparamiento de tierras de cultivo en la actualidad es diferente de las experiencias del pasado: por la magnitud y la velocidad de la toma de tierras; porque no se trata de alimentos suntuarios sino de alimentos básicos; porque el sector privado domina la estampida con un fuerte apoyo de los gobiernos” – GRIAN, 2010.

8 Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013, Capítulo V, pag. 96.

1 Carta de FIAN Internacional al Presidente de la República, Rafael Correa, el 27 de julio del 2011.

2 Jorge Nuñez (2010). “El despojo agrario”. Diario El Telégrafo, septiembre del 2010, varias entregas.

3 Declaraciones del representante de la Cámara de la Agricultura del Guayas, Simón Cañarte, en nota de prensa del diario El Universo, 22 agosto 2010.

4 Declaraciones del representante de la Asociación de Ganaderos del Litoral, Paul Olsen, en nota de prensa del diario El Expreso, 24 agosto 2010.

tración de la tenencia de la tierra, hacia el 2013<sup>9</sup>, lo que representaba afectar aproximadamente dos millones de hectáreas.

El renunciamiento, en la práctica, de una clara política pública de redistribución de tierras, como lo atestigua el contenido pertinente del Código de la Producción<sup>10</sup>, las enormes dificultades para que avancen los tímidos intentos de una intervención estatal sobre las tierras (por ejemplo, el impuesto sobre las tierras rurales tiene una limitada recuperación<sup>11</sup>, y es constantemente bombardeado), da una señal inequívoca de que el patrón de acumulación primario exportador, en cuya base están sectores oligárquicos, mantiene plena vigencia.

La política de tierras queda en un segundo plano, librada a los vaivenes de tira y afloja entre fracciones del gobierno, mas como amenaza o promesa, depende del sector social con el cual se dialogue, y su destino final depende de la posibilidad de una presión y demanda “desde abajo”, de los movimientos campesinos e indígenas, mas los sectores urbanos conscientes de una propuesta de soberanía alimentaria.

#### ¿Hacia donde va una modernización rural sin base campesina?

Uno de los escenarios probables, en una lógica neodesarrollista aliada con el agronegocio, puede ser la consolidación de un modelo de modernización rural sin bases campesinas. Las experiencias históricas de este tipo de apuestas han sido desastrosas, totalmente alejadas de cualquier desarrollo con sustentabilidad y equidad, peor acercarse a ese importante paradigma del buen vivir, pues precisamente terminan destruyendo a los sujetos del *sumak kawsay*.

Un camino de modernización del campo por la vía de la expansión de la explotación minera y de la agroempresa vinculada a los circuitos transnacionales, con frecuencia trae aparejada “la desposesión campesina”<sup>12</sup>. Históricamente, los regímenes que promovieron esta vía, como aconteció en ciertos países del África y Asia, “terminaron optando por una mayor represión de la fuerza de trabajo”.

Este tipo de modernización solo enfatiza un lado del desarrollo rural, el crecimiento de las empresas capitalistas en el campo y apuesta por la generación

de trabajo desde estos sectores, pero no repara en que este modelo solo articula a un limitado sector de los campesino, pero a la par excluye a quienes no ingresan al circuito directo del capital, provocando la ruptura de la reproducción social de la mayoría de la población en el campo. La característica, en la primera fase de este modelo, es la desposesión del campesino, luego existe una segunda fase en la cual se destruye los mercados locales y regionales, la tercera fase es la vía represiva y la agudización de la descampesinización.

#### Ley de tierras y Plan de tierras

Existen dos instrumentos muy concretos en torno a los cuales se resuelve el presente y futuro de las políticas públicas de tierra, con una perspectiva de equidad y sustentabilidad: el primero es la Ley de tierras, y el segundo, el Plan de tierras del Estado con participación de las organizaciones campesinas. Es clave que en ambas no nos vayan a ofrecer gato por liebre.

Los contenidos de los artículos de una nueva Ley de Tierras deben adoptar disposiciones y normas sujetas al mandato de la Constitución y la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria. Con respecto a esto, la Constitución manda con claridad a “prohibir el latifundio y la concentración de la tierra” y la “creación de un fondo nacional de tierras” (art. 282), a precautelar el “cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra” (art. 282). “Es responsabilidad del Estado promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra” (art. 281).

El gato por liebre en este caso sería una Ley que no defina con precisión límites precisos a la tenencia de la tierra, por ello es preciso fijar procesos de expropiación a aquellas unidades que sobrepasen los límites o incumplan con la función social y ambiental, la creación del fondo nacional y una institucionalidad con representación verdaderamente democrática.

En cuanto al Plan Tierras, hay que reconocer que este requiere de una Ley de Tierras que abra procesos de expropiación y redistribución, que le permita intervenir no solo en las propiedades estatales, que apenas representan el 3% del total de las propiedades, sino intervenir sobre las propiedades privadas, que representan el 80% del total.

Adicionalmente de que al Plan Tierras, instancia estatal, se le entreguen la propiedad y competencia sobre el destino de los predios rurales del Fondo “No mas impunidad”, que contiene a las haciendas de la banca corrupta y quebrada el 2000, la entrega de tierras desde este plan oficial debe responder a una planificación consensuada con las principales organizaciones campesinas e indígenas, independientemente de si son “pro gobiernistas” o no, que estructure modelos de intervención y concesión que se vayan convirtiendo en ejemplo del nuevo modelo de agricultura e institucionalidad que interesa promover.

El gato por liebre en este caso sería un plan tierras que jamás llega a actuar sobre las unidades

productivas privadas, y que lo poco que puede entregar sea negociado clientelariamente, en un “toma y daca” de favores por lealtades, y que jamás llegue a controlar y redistribuir las haciendas de la banca corrupta.

#### Recuperar perspectiva estratégica, enfrentar al clientelismo

Los próximos meses serán claves para el futuro de las políticas públicas sobre las tierras, y en general, los recursos naturales. Por eso es fundamental que los movimientos campesinos e indígenas, y las instancias de la sociedad civil que tienen relación con la ruralidad, recobren vigor y presencia, no solo cuantitativa, sino cualitativa, es decir de propuesta y proyecto estratégico.

Vale recordar que el proceso social y político que atraviesa el Ecuador en la presente década no hubiera sido posible sin el accionar estratégico de los movimientos campesinos e indígenas, tanto en la década de los noventa con las movilizaciones y demandas por plurinacionalidad, territorios e interculturalidad, como en el primer lustro del 2000 con las movilizaciones y demandas contra los tratados de libre comercio y por la soberanía alimentaria. Probablemente si en esos años, en los movimientos sociales rurales, hubiera primado una actitud de corto plazo, inmediatista y pragmática, habríamos tenido un devenir muy similar al de los países vecinos de Perú y Colombia.

Por eso mismo, contrasta con fuerza mirar hoy a movimientos campesinos e indígenas absorbidos por la negociación del corto plazo, en beneficio del interés particular y local. Es hora de recuperar la perspectiva estratégica frente a los grandes temas agrarios, rurales y del país, como son las estrategias sobre tierra, sobre agua, de acceso a los recursos naturales, mas también movilizarse y concientizar en favor de los mandatos constitucionales de soberanía alimentaria, plurinacionalidad, interculturalidad.

La lucha presente por una redistribución de la tierra hacia consolidar las agriculturas campesinas, familiares e indígenas, va de la mano de la demanda por una estrategia nacional de desarrollo y políticas públicas de incentivo a la producción de alimentos para los mercados nacional y regional; consolidar los procesos de descentralización y desconcentración con mercados parroquiales, cantonales y provinciales a favor de un modelo de agricultura que preserve los ecosistemas y contenga el calentamiento global; por

El renunciamiento, en la práctica, de una clara política pública de redistribución de tierras, como lo atestigua el Código de la Producción, las enormes dificultades para que avancen los tímidos intentos de una intervención estatal sobre las tierras (por ejemplo, el impuesto sobre las tierras rurales tiene una limitada recuperación, y es constantemente bombardeado), da una señal inequívoca de que el patrón de acumulación primario exportador, en cuya base están sectores oligárquicos, mantiene plena vigencia.

tener una alimentación saludable y con identidad en zonas rurales y urbanas.

Puntos importantes una propuesta de tierra y agraria ante la coyuntura presente, podrían ser los siguientes:

- Avanzar hacia una ley de Tierras que limite la tenencia de la tierra y haga posible la apertura a un proceso de redistribución masiva a favor de los campesinos sin tierra o con poca tierra;
- La implementación del Plan Tierras no puede ser sobre la base del clientelismo, sino de un verdadero plan para impulsar un nuevo modelo de agricultura;
- Control estatal y limitaciones sobre las estrategias de punta del agronegocio transnacional: agrocombustibles (caña de azúcar, palma africana) y plantaciones madereras;
- Prohibición expresa al acaparamiento de tierras de empresas transnacionales y venta a países, incluidos China y Corea;
- Apoyo real a la soberanía alimentaria, incentivos a los cultivos de alimentos para los mercados nacional y regional, sistema de ferias y compras públicas a favor de campesinos;
- Apoyo real a un modelo agroecológico, a los productores campesinos e indígenas;
- Respeto a las circunscripciones territoriales indígenas y a las tierras comunales y cooperativas, apoyo a su afirmación y desarrollo. 

#### Bibliografía

- Brassel, Laforge, Herrera (2009). “¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos conceptos”. Edic. SIPAE.
- CAFOLIS (2011). “Reforma Agraria en el Ecuador del siglo XXI: conceptos y propuestas para la ley de tierras”. Edic. CAFOLIS.
- Landivar, Yulan (2011). “Monitoreo de políticas de redistribución de tierra estatal y el derecho a la alimentación de poseedores”. Edic. FIAN.
- SIPAE (2011). “Atlas sobre la tenencia de la tierra en el Ecuador”. Edición SIPAE.

9 Ob. Cit. Pag. 155.

10 Lo que plantea el Código de la Producción sobre el tema de tierra: “El Estado, fomentará el acceso a la tierra a las familias y comunidades campesinas carentes de ella, dándoles preferencia en los procesos de redistribución de la tierra, mediante mecanismos de titulación, transferencia de tierras estatales, mediación para compra venta de tierras disponibles en el mercado.”

11 El monto de recuperación del impuesto a las tierras rurales en el año 2010 alcanzo 2'770.000 dólares, según el propio SRI.

12 Giovanni Arrighi (2009). “El desarrollo capitalista no se fundamenta necesariamente sobre la proletarianización total: entrevista con David Harvey”. Portal de Internet Rebelión.

# Ley de comunicación

## La Ley: elemento fundamental de la lucha por el poder

La Constitución de la República, en su Disposición Transitoria Primera, establece que en el plazo máximo de trescientos sesenta días se apruebe, entre otras, la Ley de Comunicación. En el mismo sentido, la respuesta afirmativa a la pregunta 4<sup>1</sup>, en la Consulta realizada el 7 de mayo manda que "...la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores."

A pesar de estos mandatos, ha sido sumamente complejo llegar a acuerdos sobre el contenido de la ley y mantenerlos. El tema es polémico porque se refiere a un elemento fundamental de la lucha por el poder. No cabe duda que la comunicación tiene una fuerte incidencia en las adhesiones ideológicas, en los comportamientos políticos y en la toma de decisiones por parte de cualquier población. A esto se suma, el entorno conflictivo creado por el presidente Rafael Correa, que ha centrado su discurso en la descalificación a los medios privados y el abuso de los medios públicos que están a su disposición.

## Compromisos alcanzados por los actores

Frente a la amenaza de que ésta no sea una ley de comunicación, ni tampoco de medios, sino una normativa contra los medios privados, el 17 de diciembre de 2009, los distintos sectores políticos, a través de un Acuerdo Ético Político sobre la Ley Orgánica de

1 <http://ecuadorecuadoriano.blogspot.com/2011/01/consulta-popular-hara-10-preguntas-al.html>

Comunicación, lograron compromisos en aspectos esenciales que se resumen en lo siguiente:

- Desarrollar las normas constitucionales, en concordancia con los instrumentos internacionales suscritos por el país, sin censura previa y con responsabilidad ulterior, conforme lo establece la *Convención Americana de Derechos Humanos*, estableciendo límites democráticos a la libertad de expresión exclusivamente en los ámbitos de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, salud pública, defensa nacional y orden público.
- Regular los tres subsistemas establecidos en la Constitución. Conformar un *Consejo de Comunicación e Información* autónomo e independiente del Gobierno y de los poderes fácticos, orientado a garantizar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, a fortalecer la comunicación con facultades de regulación administrativa y que de ninguna manera podrá clausurar o suspender administrativamente ningún medio de comunicación aunque sí podrá suspender los programas o mensajes que violen los preceptos de la Constitución y de la Convención.
- Desarrollar la normativa en dirección a la prohibición de la concentración de medios (monopolios y oligopolios), a la democratización de la comunicación y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a la redistribución de las concesiones del espectro radioeléctrico en igualdad de condiciones entre los medios públicos, privados y comunitarios. Establecer la obligatoriedad de la existencia de un catastro o registro como medida para transparentar y permitir el acceso a la información sobre

los medios de comunicación, sin que, de ninguna manera, la inclusión constituya una autorización de funcionamiento o su retiro impida el mismo.

## Reacciones del Ejecutivo y de los medios

Este acuerdo, lejos de facilitar la expedición de la norma, la detuvo. El Presidente lo reprobó utilizando frases muy duras contra el bloque de asambleístas de su Movimiento y optó por la alternativa de deshacer los acuerdos mediante la convocatoria a una Consulta popular que tuvo dos intenciones centrales: controlar la justicia y poner limitaciones a la prensa privada. Esta, ha emprendido una campaña de resistencia en defensa de sus intereses, llegando a posiciones extremas como las de afirmar que "la mejor ley de comunicación es la que no existe". Esta afirmación es insostenible legal y constitucionalmente y, además, contraviene principios fundamentales de la democracia. Contrario a lo que se expresa, juzgo que una buena Ley de Comunicación será garantía para el ejercicio de los derechos tanto para los propios medios como para la sociedad en su conjunto. Considero que, en un Estado de derecho, toda actividad debe ser regulada: ésta es la base de la democracia liberal que generalmente proclaman estos sectores. Nadie puede actuar al margen de la ley.

## Los mandatos constitucionales

Si hubiese existido voluntad democrática para expedir la normativa, no habría sido difícil encontrar acuerdos, porque la Constitución y las convenciones internacionales marcan, con claridad, los límites para la redacción del articulado.

La Constitución contiene mandatos de suma importancia: reconoce el derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa; el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, así como al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico, la inclusión de personas con discapacidad y la participación ciudadana. Crea los sistemas público, privado y comunitario y prohíbe el oligopolio o monopolio, directo o indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.

Reconoce, también, el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior; acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas.

Dispone que la ley regule la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales y fomente la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente. Prohíbe la

emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos; garantiza la cláusula de conciencia y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación.

Protege los derechos colectivos, al disponer que las diversas culturas estén reflejadas en los medios de comunicación y al posibilitarles la creación de sus propios medios, en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Respecto a los derechos de libertad, se reconoce y garantiza a las personas, el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones; el derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario; el derecho a la objeción de conciencia; el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria, en forma individual o colectiva; el derecho al honor y al buen nombre, a que la ley proteja la imagen y la voz de la persona; y, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Se prohíbe además la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

## Referentes normativos internacionales

En cuanto a los instrumentos internacionales que importan en la formulación de la ley, son importantes la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros, que no solamente se refieren a la libertad de expresión, sino también a los derechos de género, niños, niñas y adolescentes, nacionalidades, pueblos y comunidades, etc. No escapará a nuestro entendimiento que todos los derechos están interrelacionados y tienen el mismo nivel; por lo tanto, no pueden sacrificarse unos en beneficio de otros.

La no discriminación está reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) cuando establece que los derechos se aplicarán: "... sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión,

opinión política, origen social, origen nacional, posición económica, nacimiento y cualquier otra condición.”

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) desarrolla dos conceptos: la igualdad entre los sexos y la no discriminación contra las mujeres en todas sus formas. Se basa en tres principios sustanciales: la igualdad sustantiva, la igualdad de oportunidades y la garantía del Estado, que debe expresarse en cambios reales. Este último implica un elemento de exigibilidad.

La adhesión a las Convenciones genera obligaciones vinculantes que deben consagrarse en las constituciones, leyes, costumbres, prácticas, protección jurídica, mecanismos de denuncia y otros. Incluye la responsabilidad del Estado frente a actos que cometen personas privadas, empresas o instituciones no estatales u organizaciones no gubernamentales. “Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas” (Art. 2 literal e).

Esta Convención desglosa la discriminación como: “Cualquier distinción, exclusión, restricción, basadas en el sexo y estereotipos de género, que tenga como resultado menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.” Si añadimos sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política, origen social, origen nacional, posición económica, nacimiento y cualquier otra condición, como manda la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tendremos toda la claridad en los alcances de la regulación de mensajes discriminatorios.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos es fundamental. El artículo 13, numeral 1, describe el derecho con toda claridad: “... libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...” El numeral 2 dice que este “... derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley”, exclusivamente para el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud y la moral públicas. El numeral 5 es muy importante porque dispone **que se prohíba por ley**: “... toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar...”

### El Informe de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión

Analicemos ahora el informe de Catalina Botero Marino, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, sobre el Proyecto de Ley en trámite. El Informe acepta que deben existir límites democráticos al derecho de libertad de expresión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, el cual “... no sólo protege a las informaciones de toda

índole sino también a la opinión, juicios de valor o críticas”. Este aspecto es sustancial porque la opinión, los juicios de valor o las críticas son formas de expresión que deben estar protegidas. La historia del mundo sería otra y el avance de la ciencia, la tecnología, la política, etc., se habría detenido si en la relación social se suprimiesen los juicios de valor y la crítica. Grandes organizaciones que han perdurado en el tiempo, han institucionalizado la crítica para asegurar su progreso y sostenibilidad.

Un tema controversial, según el Informe, consiste en que el mandato constitucional del artículo 16, numeral 1, condiciona a la información a cumplir requisitos previos tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad, condicionamientos que no constan en la Convención, la cual, en este caso tiene primacía, según manda la Constitución, en su artículo No. 424.

Sobre la conformación del Consejo de Regulación, cuya existencia no está en entredicho, el Acuerdo Ético Político concuerda con el comentario de la Relatora, cuando afirma que: “En su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE remarcaron que, las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”.

Un elemento central del Informe se refiere a los límites impuestos a los medios de comunicación que sean parte de un régimen sancionatorio, los mismos que deben reunir los requisitos del artículo 13, numeral 2 de la Convención, esto es: “... la restricción debe estar definida en forma clara y precisa a través de una ley en sentido formal y material; debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana y deben ser límites necesarios, en una sociedad democrática para proteger alguno de los bienes jurídicos mencionados en dicha norma y que resulten estrictamente proporcionados para esa protección.”

Este comentario orienta la acción de los legisladores para que dejen normadas –con absoluta claridad y sin lugar a ambigüedades– las restricciones que deben, por otra parte, estar orientadas “... al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención además de ser límites necesarios para la protección de la misma norma. Nada pues de obligaciones ambiguas, desproporcionadas o exorbitantes... para no incurrir en restricciones innecesarias o desproporcionadas del derecho a la libertad de expresión”, que podrían poner en riesgo (a algunos medios) de cerrar o de que no puedan existir.

Sobre el derecho de rectificación, la Relatora considera que el mismo es a la vez, “... un importante mecanismo de protección de ciertos derechos y una forma de restricción del ejercicio del derecho a la libertad de expresión”. Reconoce que el artículo 14 de la Convención “... es una de las medidas menos restrictivas de la libertad de expresión si se la compara

con las sanciones civiles o penales” y que merece una “cuidadosa reglamentación” para evitar abusos que comprometan innecesariamente la libertad de expresión, considerando que “... el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión debe ser compatibilizado con el derecho de rectificación o respuesta, de modo tal que éste último sea ejercido en condiciones de equidad cuando resulte absolutamente imprescindible para proteger derechos fundamentales de terceros”.

La Relatora distingue además entre *informaciones falsas y agraviantes*, por un lado y *opiniones, críticas o juicios de valor*, por otro. Si bien las opiniones, críticas o juicios de valor no pueden calificarse como falsos por su carácter subjetivo, no es menos cierto que pueden ser agraviantes e inclusive calumniosas; por esta razón, no puede eximirse a un artículo de opinión el deber de la rectificación. Sin embargo, tiene razón la Relatora cuando plantea que no es lógico que se “imponga a los medios de comunicación que estén realizando trabajos de investigación que puedan afectar la reputación e integridad de una persona o colectivo”. La obligación previa de notificar al supuestamente afectado por esa investigación, sería una manera de frustrar cualquier indagación y alentaría la corrupción.

Sobre la reserva de la fuente de información, que constituye un derecho inalienable del comunicador, reconocido en la Constitución y los instrumentos internacionales, sería absurdo sancionarlo porque omita la procedencia de la noticia o comentario, tomando en cuenta, como bien lo señala la relatora, que “... tiene como objeto proteger no sólo a los reporteros que usan esa clase de fuentes, sino también a las fuentes mismas que, por temor a represalias de distinto tipo, se ven en la necesidad de comunicarse con la prensa bajo la condición de que se mantenga en reserva su identidad.” Esta sería otra forma de alentar la corrupción y la impunidad.

En el caso del registro, quedó claramente establecido en el Acuerdo Ético y Político la naturaleza del mismo. No incluía, de manera alguna, la obligación de registrar la línea editorial del medio. La Relatora con razón asegura que “... las políticas informativas o editoriales no necesariamente deben ser precisas ni rígidas, sino que, en una sociedad plural y democrática, pueden ser cambiantes y flexibles.”

Respecto a las facultades del Defensor del Pueblo, estas deben ser claramente establecidas conforme “... las facultades regulatorias y sancionatorias que tiene el Estado según el artículo 13 de la Convención Americana, así como a las garantías plenas del debido proceso, de conformidad con los artículos 8 y 25 del mismo instrumento.”

Consecuentemente, los únicos contenidos que pueden ser motivo de regulación son aquellos que difundan mensajes de violencia, explícitamente

sexuales o discriminatorios; del mismo modo, la regulación de contenidos no implica el quebrantamiento del derecho a la libertad de pensamiento, expresión, opinión, información, réplica u otros derechos garantizados por la Constitución de la República y los Convenios Internacionales.

Como se observa, es evidente que existe una gran cantidad de normativa de obligatorio cumplimiento en la redacción de la ley y orientaciones prácticas, como las de las relatorías, que debieron servir como elementos fundamentales para establecer, sin lugar a confusiones, los articulados.

### Regulación de los tres subsistemas

Un reclamo frecuente de varios legisladores y una recomendación que he presentado insistentemente en la Comisión Ocasional de Comunicación, es que la regulación alcance a los tres subsistemas: público, privado y comunitario, con lo que se demostraría que la ley no es anti medios privados. Aspiro que en el segundo debate se incorporen, con precisión y claridad, las normas para el empleo de cadenas gubernamentales, a fin de que no sean discrecionales y, mucho menos, sirvan para retaliaciones cuando un medio es crítico de la acción gubernamental. El abuso de las cadenas configura una situación irregular que afecta, más que a los medios, a la libertad de los ciudadanos de discriminar, conforme a su inteligencia, ideología y conciencia, la validez de las opiniones expuestas.

Del mismo modo, es necesario establecer reglas claras respecto a la publicidad contratada por los organismos gubernamentales, las que deberían orientarse a rendiciones de cuentas y a informes sobre asuntos de interés de la población y no reducirse a la mera propaganda. Sobre estos aspectos, el grupo de asambleístas reunidos en el Acuerdo Ético Político sobre la Ley Orgánica de Comunicación, presentamos una propuesta de desarrollo del articulado que aspiro sea tomada en cuenta.

Para concluir, me parece que la Asamblea tiene elementos de juicio, jurídicos y éticos, más que suficientes para acordar textos que preserven y garanticen los derechos humanos, considerándolos en su conjunto y sobre la base de principios que exigen su respeto, sin jerarquías y sin sacrificar unos por la aplicación de otros. En la redacción, considero adecuado que se tome en cuenta la Convención Americana de Derechos Humanos, pero también que se observen aquellos instrumentos que hacen referencia a los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, nacionalidades, pueblos y comunidades y, en general, los enunciados en la Declaración Universal que, en el campo de la discriminación, es amplia, clara y suficiente. <sup>147</sup>

## El revés y el derecho del debate

### El recorrido de la discusión sobre los medios

La Ley de Comunicación ha revelado el conflicto democrático vivido en el país desde 2007 desde dos aristas: como el símbolo de la mayor disputa política entre las corrientes liberales y socialistas y también como el reflejo de la precariedad conceptual y metodológica para imaginar un escenario para la comunicación en el Ecuador del siglo XXI.

Y para llegar a esas conclusiones hace falta, tentativamente, señalar el breve recorrido de una discusión: por muchos años, periodistas y gremios, analistas y académicos habían puesto el dedo en la llaga: los medios no están cumpliendo bien su trabajo, hacen muchas afirmaciones en la absoluta impunidad. Y esa discusión, hay que reconocerlo, tuvo cierta cabida en algunos medios, particularmente impresos.

Desde inicios del presente siglo, hubo columnas y debates para reflexionar sobre la calidad de periodismo que se hacía en Ecuador. En casi todas ellas se hizo un relativo seguimiento a los principales defectos de la prensa televisiva principalmente, como el espacio donde mayormente se revelaban problemas de enfoque, sexismo, racismo, xenofobia y también distorsión y falsedad de los hechos. En los debates, que se sintonizaban con un sentimiento similar en América Latina, también se impuso una discusión sobre qué rol juegan en la democracia los medios de comunicación, sobre todo tras las crisis económicas de los noventa y las crisis políticas en varios

países. En Ecuador son significativas las discusiones del rol de la prensa en las caídas de los presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez: el denominador común fue que en esos fenómenos políticos hubo una contribución bastante parcial de la gran prensa, pero también para reconocer que los medios iban por un lado cuando la gente y el descontento otro.

Y para más: la crisis financiera, razón de los problemas políticos de los noventa, mostró a unos medios alineados con los bancos, enfrentándose unos a otros por defender a uno u otro banco, cuyos propietarios eran además accionistas de esos medios.

### El debate sobre la regulación de los medios

¿Hubo en ese momento necesidad de discutir la regulación de los medios? Sí, claro. Pero como la discusión vino desde los periodistas y ciertas organizaciones ciudadanas, no tuvo eco y menos oposición. A lo mucho se colocó en el nivel de la autorregulación por la vía de defensores de los lectores y la autocritica. Posiblemente era un paño tibio para un problema arraigado. Y podría explicarse también que frente a problemas políticos y económicos mucho más graves, el tema de la regulación a la prensa quedaba en segundo plano y, quizá, como accesorio, pues ciertos medios habían afrontado la decisión de revelar la crisis, los actos de corrupción y también sobrevivir a la misma crisis económica.

Ya en el proceso de la Constituyente del 2008, varios sectores académicos y algunas personas vinculadas a los medios proponen la inserción en la Constitución de artículos que garanticen los derechos de la comunicación y también otros que regulen de alguna manera a los medios. Y ahí mismo se señala, como una transitoria de la Carta Política, la obligación de la Asamblea Nacional de elaborar una Ley de Comunicación en el plazo de un año, tras la entrada en vigencia del texto constitucional. Es decir, que para octubre de 2009 debió estar elaborada y aprobada esa ley. Por lo tanto, no se trataba ya sólo de una demanda de ciertos sectores sino de un mandato constitucional, bajo los principios aprobados.

### Los medios como oposición

Ante la carencia de una oposición política cohesionada, coherente y estructurada en las organizaciones políticas tradicionales y en las emergentes, los medios de comunicación enarbolan y desarrollan ese rol a partir de su subsistencia por la supuesta arremetida discursiva de Rafael Correa.

Y por eso, la discusión del proyecto de Ley arrastra a los opositores, desde sus particulares visiones, pero los cohesiona independientemente de que en ese marco jurídico existan avances respecto de la ley hasta ahora vigente y que fue expedida en la dictadura de 1975. De hecho, en la discursividad de los voceros de los medios hay enorme sintonía con principios liberales (que retoman líderes políticos ubicados del centro a la derecha): *la mejor ley es la que no existe* o la absoluta libertad de prensa bajo una sola premisa, la *autorregulación*. Claro, hay una evidencia notoria: la libertad de prensa se identifica con la libertad de empresa, aunque se “sazone” con el ingrediente de la libertad de expresión, que no es para nada patrimonio de los medios de comunicación.

Del otro lado, hay una mirada más estatista que piensa en espacios, mecanismos y entidades de regulación, sin censura previa y sí responsabilidad ulterior. De ahí que la confrontación no va por reconocer las deficiencias de los medios en el ejercicio cotidiano, sino por impedir la presencia del Gobierno en el Consejo de Regulación, propuesto en el proyecto de ley.

Por eso, si no hay otras evidencias, el Gobierno y sus asambleístas cargan con el estigma de sólo defender la existencia de unas regulaciones y unas visiones autoritarias. Digo esto a pesar del conjunto de aportes que en su momento se hicieron para una discusión y elaboración que deje por fuera sólo el tema medios y arriesgue una mirada más amplia sobre el complejo campo de la comunicación, donde se involucren otros actores, factores, demandas y hasta imaginarios.

La pregunta es: ¿Cuándo empezó todo esto? Y hay respuestas múltiples. Cronológicamente habría que colocar la disputa de Rafael Correa con los medios cuando su proyecto político da muestras de no ser un modelo continuista y sobre todo de no dejar espacio

para la imposición de agendas mediáticas en la discusión pública. Ya en la misma campaña electoral del 2006 y sobre todo en la de abril de 2007, en el Referéndum que aprobaría la realización de una Asamblea Constituyente, cuando muchos actores políticos quedan desplazados y sin presencia y menos autoridad, varios medios comienzan a actuar como contradictores del desarrollo del proyecto de Alianza País, tanto así que algunas figuras que ahora no están en ese movimiento, directa o indirectamente, eran críticos con los medios.

Paralelamente, la oposición queda huérfana de organicidad: desaparecen los partidos políticos como gestores de una oposición estructurada, son marginados como actores orgánicos de la democracia para pasar a ser, sus figuras y algunos dirigentes, los únicos que expresaban opiniones. A eso se suma la evidente posición de Rafael Correa: no dejar una sola noticia sin aclarar, un comentario sin contestar y mucho menos desaprovechar el poder político para responder, vía cadenas nacionales, a cada uno de los medios que “atacaban” al Gobierno.

De hecho, algunas figuras de los medios se convierten en actores principales y sus comentarios y hasta expresiones pasan la frontera de la crítica periodística tradicional hacia afirmaciones políticas radicales. Tanto así que dos de ellas salen de Ecuavisa y Teleamazonas y “desahogan” ese foco de tensión, por decisión de sus propietarios, según rezan cada una de sus renuncias.

Por lo mismo, una discusión en caliente, como ha sido la vivida en esos meses por los medios y el Gobierno, no pudo ser sostenida sin esa perturbación. En vez de hablar hacia futuro, cada uno de ellos colocaba la ley en el presente, para atacarla o defenderla. Y en todo ello, los actores académicos que habían propuesto textos para los artículos de la ley quedaron fuera del escenario mediático mientras los debates en los foros pasaron a ser un estorbo.

### La precariedad académica y reflexiva

Como si no fuese ajeno a la dinámica política del Ecuador, a todo ello hay que añadir que el debate político no ha sido sustentado, alimentado y menos enriquecido con aportes de la investigación académica. De hecho, las mayores críticas se concentran (lamentablemente no son las que salen en los medios) en la ausencia de conceptos nuevos, visiones más amplias y postulados que estimulen y entusiasmen la discusión más allá del manido atentado contra la libertad de expresión. Esto revela lo que en su momento ha dicho Hernán Reyes, en varios foros y entrevistas, sobre la pobreza de contribuciones académicas, de modo que los actores políticos cuenten con referentes y respaldos para sostener y proponer cada uno de los capítulos y artículos de la nueva Ley de Comunicación.

No se cuenta, para sustentar el debate, la realidad de los medios en general: se piensa siempre que las

disposiciones son para los grandes periódicos y canales de televisión, pero de ellos no tenemos datos que nos demuestren qué circulación tienen, cuántos periódicos se imprimen, a dónde llegan, cuál es el alcance de la señal televisiva. Con esos datos, aparentemente técnicos e intrascendentes para quienes defienden a capa y espada la libertad de expresión, se puede vislumbrar lo que hace falta para garantizar el acceso a la información y el derecho a la comunicación. ¿Dónde están esas investigaciones?

Así mismo, la academia debió colocar en el debate cómo trata la prensa determinados temas (por ejemplo el de la violencia y el sexismo) para sostener la necesidad de que ciertos programas, con contenido violento y sexista, tengan cierta regulación, horario determinado y sanción si fuese del caso, cuando se incumpla las regulaciones.

Además, recién con los datos del Censo podemos saber la composición del país en diversas áreas, temáticas y dinámicas, pero no tenemos datos que nos convoquen a elaborar una ley que genere estímulos para la difusión y proliferación de contenidos y medios respectivamente. Incluso en la mesa de los asambleístas y críticos, no hay información para definir políticas públicas muy concretas en el campo de la comunicación y en la gestación de un desarrollo cultural y económico acorde con nuestra realidad.

Por supuesto, esas cifras, datos y elementos no podrían salir de un mes para otro. Se verifica entonces que ni la misma academia estuvo trabajando para construir un sustento teórico y epistemológico. Las tesis de los estudiantes de comunicación giran, regularmente, sobre la casuística y no sobre la búsqueda de soluciones a los problemas de fondo. Los institutos y organizaciones no gubernamentales agotan sus propuestas en la capacitación a periodistas y no en la construcción de un imaginario para la comunicación en general.

Lastimosamente, toda la bibliografía que se produce fuera del Ecuador sobre este campo, no ha sido procesada para poner en escena un argumento sólido y una propuesta creativa, distante de los lugares comunes de los políticos. Igual se podría decir desde el Gobierno: hay una carencia de reflexión e investigación para sostener argumentos, principios y regulaciones que convoquen a una aprobación consensuada, sobre la base de una argumentación sostenida.

### Una pedagogía de lectura crítica de los medios

Lo positivo de todo esto, aunque suene paradójico, es que la gente aprendió más de los medios y su rol en la democracia. Lo que por mucho tiempo se buscó: una pedagogía social para una lectura crítica de los medios se ha gestado desde el Gobierno y sobre

todo por el discurso de Rafael Correa. Para muchas personas ahora la prensa no es la última palabra, se duda de sus informaciones y hasta se cuestiona su trabajo sobre lo que hace el Gobierno.

A la vez, en estos últimos años, paradójicamente, en la misma dirección de la disputa política crecieron las redes sociales. En Facebook y Twitter la ciudadanía encontró el medio adecuado para expresarse a favor o en contra del Gobierno, sin necesitar de los medios de comunicación. Y, para más, las fuentes de información de los ciudadanos se ampliaron y diversificaron. En un futuro cercano habrá que medir hasta dónde la fuente tradicional perdió autoridad e influencia. Lo mismo se podría decir de los poderes económicos y políticos en general, salvo porque ellos atraviesan otra crisis de credibilidad o reconocimiento que se expresa en cada elección.

Por eso es posible reinterpretar los códigos con los cuales se ha discutido el proyecto de Ley de Comunicación. Más allá de la defensa de las libertades, lo que está en juego es la capacidad de la ciudadanía para afrontar sus retos democráticos con información y acceso distinto al que imaginan los mismos medios tradicionales, el gobierno y los periodistas. ¿Es suficiente con que un medio se declare independiente para ser reconocido como confiable? Sus denuncias de corrupción o mala gestión ¿tienen la credibilidad de antes para que los periodistas reclamen algún lugar en el altar del prestigio?

Incluso, diría: esta Ley, de llegar a aprobarse, será caduca ya cuando entre en vigencia porque el vértigo de la comunicación la superará si se sigue sosteniendo su debate sobre lo que a la gente no le importa o, por lo menos, no le afecta ni le beneficia.

Por tanto, el balance no es favorable por ningún lado: lo de fondo no está debatido y asumido como trascendental, lo superfluo ocupa muchas páginas, pero ante todo la ley se ha convertido en el escudo y lanza de un bando frente al otro y viceversa, ante la ausencia de contenidos para la disputa política real.

En ese sentido también habría que reclamar a la prensa en general una mayor responsabilidad para eliminar de sus particulares intereses el protagonismo de sus notas alrededor de esa ley. Y a la vez, demandar a la academia y a los operadores políticos del Gobierno una mejor contribución para un cuerpo jurídico acorde con la contemporaneidad y para “someter” al país a un verdadero debate de lo que debe ser la comunicación del siglo XXI.

Con todo, hay una certeza: independiente y por encima de este debate, la comunicación tiene el vértigo que le imponen las nuevas tecnologías, pero ante todo el uso de la gente, donde sí prima una comunicación más personalizada, menos dependiente de los medios y generadora de otros contenidos. 

Paúl Carrasco Carpio

## Del extractivismo a la democratización de la producción

### Un modelo centralista de Estado

Si bien la democracia facilita la estabilidad de la sociedad, en nuestro caso ha sido entendida como la supremacía de un grupo sobre otros. Gobernantes que han asumido este rol desarrollan un modelo ideológico de gobierno, construyendo una política pública desde arriba hacia abajo, puesto que a su entender fueron electos con todo el poder para –en una actitud superior a todos–, solucionar los problemas del Estado y de la sociedad, antes que al logro de un modelo de prosperidad social con equidad y justicia.

Un modelo de democracia homogeneizante, que construye la sociedad desde una sola mirada: la de un grupo de gestores que concentran el poder político para centralizar la toma de decisiones en las dimensiones horizontal (pugna permanente por el control de los poderes del Estado) y vertical (control de las políticas en el territorio y ejecución de ellas, desconociendo los diferentes niveles de gobierno del Estado).

Como resultado de la concepción y entendimiento de este régimen de democracia, en estas dos últimas décadas, con mayor fuerza en Latinoamérica y en el Ecuador desde el regreso a la democracia en 1978, se generó un modelo de Estado aislado de las demandas y ofertas de los ciudadanos; y sobre todo, sin permitir la participación social y de sus organizaciones en la toma de decisiones fundamentales para la construcción de política pública desde abajo. Además de no generar impactos reales en el cambio en la calidad de vida de la población, se intenta al mismo tiempo formular una visión global del país sin respetar la diversidad y, peor aún, sin entenderla.

Los estados estructurados con una visión centralizada del modelo de desarrollo para todos los territorios que los componen, pueden ser gobernados solamente con una alta cantidad de recursos destinados a paliar necesidades estándares como salud y educación y con un proceso político clientelar que les permita sostener la toma de decisiones de manera centralizada.

### La propuesta de la democracia radical

Para lograr concretar el modelo arriba señalado, es necesario organizar las cuentas fiscales de tal forma que permitan el mayor control de los recursos económicos, mantener un crecimiento inmediatista de la inversión pública y del PIB, y fomentar un proceso de extracción de los recursos naturales que generen ingresos rápidos, capaces de sostener la alta inversión pública en programas de corte populista y clientelar.

Sin embargo, esto generará, a mediano plazo, una crisis en los ciudadanos, que se sienten aislados y con impotencia al ver como sus países se desangran entre la batalla política, la corrupción y la inequidad, convertidas –las tres– en política pública estatal.

Los ciudadanos tarde o temprano se revelan, como hemos visto en estos últimos tiempos en los países del Norte de África, Europa y pronto en América Latina, generando estrategias de opinión y presencia como las de las redes sociales, que podrían ser parte de un nuevo modelo de la democracia digital, puesto que masifica la opinión social, fomenta los acuerdos y cultiva las discrepancias fundamentales para lograr entender los territorios.

Por esto, nosotros proponemos remover el viejo concepto de *democracia*, y diseñar un modelo alternativo que sea sustentable y sostenible, a este nuevo modelo lo llamamos *democracia radical*, la cual implica enfrentar el desarrollo para lograr la prosperidad social desde la construcción de una *democracia participativa, democracia de derechos y libertades y democracia económica*.

La construcción de estas tres dimensiones de la democracia radical implica un cambio fundamental en la forma de hacer política y en el marco ideológico que ha gobernado la mente de nuestros líderes y dirigentes tradicionales, entendiendo que ganar las elecciones tiene como objetivo devolver el poder a la ciudadanía misma y, con toda la fuerza, diseñar sistemas nacionales de generación de espacios de diálogo y de toma de decisión ciudadana que integren todas las unidades de gobierno incluyendo las más pequeñas como los barrios y las comunidades.

### Las tres dimensiones de una democracia radical

Esta diferencia en la concepción política para administrar un estado requiere una gran capacidad de diálogo y aprendizaje, que permita desarrollar un sistema de régimen parlamentario con los ciudadanos de forma paralela a las instancias jurídicas del Estado.

Desarrollar *democracia participativa*, requiere dejar a lado el ego político y demanda una alta dosis de desprendimiento de la lógica del poder y de aprendizaje y escucha por parte de quienes impulsen este cambio radical. La participación ciudadana debe estar acompañada de la garantía del libre ejercicio de derechos y libertades, la libre movilización, la libertad de expresión, sin miedo a las retaliaciones y acciones persecutorias y también el respeto y la veracidad en la ejecución de estos derechos.

La *democracia radical* tiene como siguiente dimensión a la *democracia económica*, la cual busca pasar de un modelo de distribución de la riqueza que se genere en un pequeño grupo de la sociedad o en la burocracia estatal y su caja fiscal, a un modelo que socialice la producción, que permita que una buena cantidad de hombres y mujeres puedan dejar de ser empleados para pasar a ser empleadores, teniendo acceso a procesos articulados de crédito, asistencia técnica, tecnología y probabilidades certeras de controlar la comercialización y competir en el mercado.

Este proceso requiere el encadenamiento de la gran, mediana y pequeña producción, de modo que permita su complementariedad y que integre a mayor cantidad de personas a la cadena de valor de cada uno de los procesos productivos y negocios estratégicos que existan en el país. Esta visión productiva implicaría el cambio de la matriz económica del Ecuador, es decir pasar de un modelo extractivista, a uno promovido por el esfuerzo humano, que haga que el crecimiento económico sea sostenible y sustentado en la inversión ciudadana y no solo en la pública.

Un modelo de economía que socialice la producción estará basado en la asociatividad y la conformación de *redes* entre grandes y pequeños productores con el estado, de forma mixta. Por eso, en el marco del proceso productivo es necesario ir desarrollando varias etapas:

Determinar cuáles son las condiciones que presenta un territorio con respecto al uso del suelo y del espacio, es decir qué parte se utilizará a futuro para desarrollo urbano y actividades ciudadanas, que parte se utilizará para producción y cómo se priorizará el desarrollo ambiental y la protección y recuperación de los recursos naturales. Esto no implica establecer un modelo solo para lo rural, sino incluso para las zonas urbanas, donde es imperativo conocer la ubicación de los seres humanos y cómo van a desarrollar el espacio físico que usan y el que no usarán.

Otro elemento importante, en el marco histórico y social, es la determinación de las destrezas y afinidades que desarrollan una *vocación productiva* o el *saber*

*hacer* de los ciudadanos. En definitiva, es necesario establecer qué habilidades y destrezas ancestrales tiene la gente, conocer su pensamiento y actitud sobre la actividad que se genere o impulse, para -con esa base- acordar las actividades productivas que se deben impulsar territorialmente, actividades que por su tendencia se pueden convertir en un negocio con enfoque social que involucre grandes masas de ciudadanos y familias, a la red de los encadenamientos directos e indirectos del mismo.

Cada negocio con enfoque social contiene un sin número de eslabones de su cadena de valor, los que se inician con los potenciales socios directos e indirectos de la cadena -los productores, vendedores, comerciantes y prestadores de servicios- quienes serán parte de la red productiva y definirán factores como los niveles de producción y productividad, requerimientos técnicos necesarios para fortalecer la actividad y convertirla en una red productiva de alto volumen, con un programa de asistencia técnica y crédito barato que se focalice en los productores tanto como en distribuidores y vendedores, convirtiéndolo la actividad productiva en un negocio de masas.

*Asociación y redes*: normalmente se piensa que la asociatividad está ligada con los productores, pero el enfoque debe ir acompañado con el de *red de ciudadanos*, pero también redes de potenciales socios con enfoque de equidad social, que puedan aportar en el negocio a través de fortalecer el volumen de producción, la calidad y ganancias. El sector público estatal también debe ser un aliado del negocio para inyectar recursos en un proceso como el descrito anteriormente. Además es importante generar un sistema de seguimiento e incluso de control gerencial. Siendo la propuesta que el sector público estatal también forme parte del negocio como socio, indudablemente que sus utilidades siempre deberán ser reinvertidas en la misma actividad para su fortalecimiento.

Este es un modelo que, obviamente, tiene que ir acompañado de producción a gran escala puesto que también es necesario un proceso de generación masiva de empleo. En definitiva, la propuesta consiste en pasar a un modelo basado en el esfuerzo ciudadano y no en el extractivismo como única alternativa económica, como sucede hoy en día. Es en este contexto que se inserta el problema de la minería.

### Desafíos de la minería en el Sur del país

La minería a gran escala es el próximo reto a enfrentar por los pueblos del Sur del país. Existen estudios sobre las inmensas dimensiones productivas de los yacimientos de cobre y oro que se asientan en esta parte del Ecuador y que tendrán un impacto histórico para el futuro, el cual no necesariamente sería positivo. Estos riesgos, hasta ahora, generan alta conflictividad social debido a la casi nula democratización de la información y la total eliminación de la participación de la ciudadanía en el proceso de normatividad,

prospección y negociación de la extracción de los minerales.

Es importante que podamos diseñar un modelo minero, que primero priorice qué tipo de minería queramos, dónde y cuándo; que diseñe una estrategia con un claro objetivo a mediano y largo plazo: declarar al país *libre de minería a cielo abierto* y que no se pueda desarrollar esta actividad en las fuentes de agua, teniendo en cuenta el cambio de la matriz económica del Estado.

Por el momento deberíamos contar con una propuesta para democratizar el proceso minero que ha existido históricamente y que actualmente existe en el Sur. La propuesta debe fundamentarse en *cuatro ejes esenciales* orientados a socializar el empleo, permitir la participación social activa y protagónica de sus habitantes, desarrollar las capacidades locales de la población y lograr la sustentabilidad ambiental.

### Socialización del empleo

El enfoque de la gestión minera no centra su atención exclusivamente en los réditos económicos que se

pueden obtener de dicha actividad de manera inmediata y directa, sino además en cómo esta actividad pueda potenciar el desarrollo de la región en el largo plazo, aprovechando sus oportunidades estratégicas de empleo, tanto de forma directa en la actividad minera como indirecta e inducida en otras ramas de la economía proveedoras de bienes y servicios para la cadena de valor minera, como por ejemplo la agroindustria, la industria textil, los servicios de alimentación, transporte, etc.

Con esta finalidad, es necesario establecer de forma clara y precisa cuáles son las demandas de bienes y servicios que requiere la industria minera en todos los eslabones de su cadena de valor, es decir, tanto en la exploración, como en la construcción de infraestructura, explotación, transporte y comercialización, así como la de prestación de servicios complementarios a la minería, con la finalidad de potenciar las capacidades locales para cubrir tales demandas con la calidad requerida, mediante la conformación de unidades de negocios sostenibles en todo el ciclo o cadena de valor minera, como un mecanismo generador de empleo.



Considerando las potencialidades y las oportunidades que presenta la actividad minera, se trata de impulsar un *desarrollo económico productivo del Azuay a largo plazo*, convirtiendo a la minería en un medio catalizador del desarrollo provincial, que tenga como una de sus orientaciones fundamentales la generación de empleo digno, de calidad, con todos los derechos que le asiste. Estas unidades de negocios están dirigidas a incorporar en las empresas o microempresas a sus propios productores.

#### Participación social

La participación social o ciudadana tiene como finalidad involucrar a la población local y en particular a la del área de influencia directa de los proyectos mineros en todos los procesos permitidos y exigidos por la Ley y las ordenanzas locales existentes y que se crearen para el efecto, a fin de incorporar sus criterios y opiniones, haciendo posible que todo el proceso de gestión minera sea participativo. Para lograr esto debemos crear *Concejos de Ciudadanos*, que se integrarán como apoyo pero también como fiscalizadores de los Concejos establecidos en el Reglamento de la Ley de Minería.

Estos concejos serán espacios para la discusión, la concreción de acuerdos y la rendición de cuentas de los actores y responsables del proceso de gestión minera; su conformación se realizará con organizaciones sociales de base y serán orientados hacia la construcción de políticas de responsabilidad social empresarial y ambiental. De este modo, aquellos temas y problemas cruciales en la cuestión minera, serán sometidas de manera permanente a la mirada, al debate, al juicio, de los sectores sociales a través de sus delegados. Las resoluciones que afecten directamente a la población, deberían ser aprobados por estos concejos consultivos ciudadanos.

#### Desarrollo de capacidades locales

#### Educación, formación y capacitación de la población

Para lograr una efectiva socialización del empleo y una participación ciudadana consistente, es necesario desarrollar las potencialidades del talento humano local en todas las áreas relacionadas y conexas a la actividad minera, tanto de carácter productivo, como económico, social, ambiental, empresarial, microempresarial, tecnológico, etc.

Por lo tanto se deben desarrollar líneas trascendentales orientadas a la generación y el fortalecimiento de capacidades locales a partir de la educación,

la capacitación, la formación y la asistencia técnica, mediante alianzas estratégicas con centros de formación, universidades, empresas público - privadas.

#### Sustentabilidad ambiental

#### Recuperación y Remediación Ambiental

Considerando el riesgo ambiental que conlleva el desarrollo de la actividad minera, tanto a nivel artesanal como de la gran minería, es necesario ser extremadamente rigurosos en la aplicación y el control de los requisitos ambientales establecidos en la ley; así como para garantizar el respeto de los derechos de la naturaleza contenidos en la Constitución Política de la República del Ecuador, a través de un manejo ambiental eficiente y justo, tanto en las zonas de extracción minera, cuanto en el resto del territorio provincial, mediante procesos de mitigación, recuperación y remediación ambiental.

Estos procesos no deben estar dirigidos únicamente a la zona donde se desenvuelven las actividades mineras o a las áreas de influencia directa de un proyecto, donde tal responsabilidad es una obligación ineludible del concesionario o administrador de un plan minero; la visión será integral, desarrollando la recuperación y protección ambiental de zonas que se encuentren degradadas y deforestadas de todo el territorio, incluyendo el pago de una garantía por responsabilidad ambiental no reembolsable.

#### Certificado de Buenas Prácticas Mineras

Los gobiernos locales deben demandar su derecho constitucional de ser los que manejan la gestión ambiental de sus territorios, por lo tanto deberían emitir certificaciones a aquellas empresas que cumpliendo los estándares de calidad, seguridad industrial y sobre todo protección y manejo ambiental establecidos en la legislación vigente, demuestren su responsabilidad.

Si bien es necesario enfrentar los procesos actuales en relación con el extractivismo, también es necesario tener la decisión política para cambiar el modelo económico del país en el corto y mediano plazo, con inversiones altas que promuevan un modelo de desarrollo que logre la prosperidad social, lo cual implica -tácitamente- que los ciudadanos cuenten con equidad en el acceso a las oportunidades que les brinde un territorio, y que al final sean ellos los que escojan y puedan libremente acceder a dicha oportunidad, en un ambiente que brinde seguridad humana. Esto no solo significa políticas públicas distintas sino políticos con otra visión de la vida misma. 

Esperanza Martínez

## Conflictos ambientales

**El término conflicto viene del latín *conflictus* que significa choque. Las definiciones del diccionario hablan de oposición de intereses, choque o colisión de derechos o pretensiones.**

El conflicto supone por lo tanto la existencia de un problema y de unos actores que reclaman sobre este problema. Cuando éste afecta al ambiente, los *efectos* pueden ser *graves*, *vastos* y *duraderos*.

“Los efectos **graves** provocan una perturbación o un daño grave o notorio para la vida humana, los recursos naturales y económicos u otras riquezas. Los efectos **vastos** cubren una superficie de varios cientos de kilómetros cuadrados; los efectos **duraderos** cubren un período de varios meses o el tiempo de una estación”<sup>1</sup>. Esta definición es parte de los instrumentos de derecho internacional humanitario.

Sin embargo, a pesar de la magnitud e importancia de los efectos sobre el ambiente y de las reacciones de personas y comunidades, por largo tiempo estos conflictos se enmascaraban tras aparentes causas de empobrecimiento, de manifestaciones de pobreza o de diferentes privaciones. Ni las ciencias biológicas y de la tierra trataban los efectos sociales de la transformación de la naturaleza, ni la sociología entendía el papel de la naturaleza en los conflictos. El resultado era que los conflictos ambientales no existían como tales.

Los primeros conflictos percibidos como ambientales, aparecen en el país con los temas petroleros a finales de los 80 y principios de los 90, a raíz de la apertura de la frontera petrolera hacia el Parque Nacional Yasuní con la empresa Conoco en 1990 y el *caso Texaco*, que se presenta con la demanda de auditoría ambiental y posterior juicio (1991- 1993). Estos conflictos se arman porque, por un lado, existen

comunidades que reclaman por la contaminación y rechazan la construcción de nueva infraestructura petrolera y, por otro lado, se encuentran las empresas que esperan tener jugosos ingresos junto con el Estado que protege las inversiones empresariales.

Entre los primeros conflictos hay que situar además los que se generan en torno a los manglares, defendidos por pescadores y recolectoras frente a las camaroneras (1987), y finalmente los que surgen por la pretensión de iniciar actividades mineras a gran escala, sobre todo en la Sierra (Bolívar con la RTZ e Intag con Bishimetal, entre 1991 -1992).<sup>2</sup>

Esos problemas nunca se resolvieron y si bien muchos de los contratos y concesiones que se intentaron en esos años “neoliberales” no se concretaron gracias a la resistencia social, la intención de explotarlos volverá a aparecer con nuevos rostros y con mayor intensidad.

En la actualidad, los mayores conflictos y movilizaciones están presentes justamente ahí donde los intereses económicos del gran capital entran en contradicción con los intereses de comunidades locales, habitualmente relacionados con sus condiciones de vida y de trabajo, pero también con la salvaguardia del patrimonio natural y cultural de sus territorios. En toda la región, se identifican movilizaciones y luchas, urbanas y rurales, relacionadas con la defensa y democratización del acceso a los recursos naturales, en particular, a la tierra y al agua. Todas estas luchas están estrechamente vinculadas con la conservación del medioambiente. Los conflictos ambientales presentan un potencial de impacto en la región, donde hay varias movilizaciones alrededor de las constantes degradaciones medioambientales <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo 1, Convención ENMOD, *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles*. La ENMOD prohíbe el uso del medio ambiente como arma en los conflictos. Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1976 y abierta para la firma el 18 de mayo de 1977, ENMOD entró en vigor el 5 de octubre de 1978, cuando Laos, el vigésimo estado parte, depositó su instrumento de ratificación.

<sup>2</sup> Estos fueron los temas de las primeras campañas de Acción Ecológica, organización que surgió en 1986.

<sup>3</sup> ALOP, Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina 2009-2010. Poder Social y Poder Político, Nuevos desafíos para los actores sociales, Una mirada desde la Sociedad Civil, México, mayo 2011, [www.alop.org.mx](http://www.alop.org.mx)

En términos generales los conflictos ambientales se presentan por:

- La amenaza a las tierras, fuentes de agua y territorios.
- La imposición de políticas, obras de infraestructura, proyectos y mega proyectos, que amenazan el territorio y la naturaleza.
- La interferencia en las relaciones comunitarias, división comunitaria, chantajes.
- Las diferentes concepciones del mundo, de la naturaleza y de la forma en que los seres humanos se relacionan y organizan entre sí.
- El despojo por conservación.
- El irrespeto a las identidades culturales colectivas.
- La insatisfacción de necesidades básicas (acceso a medios de producción, calidad, empobrecimiento).
- La falta de servicios públicos.

### De la teoría a la práctica y al revés

La noción del conflicto ambiental aparece como resultado de poner en contraste los extremos de la escala social: las empresas globalizadas y los sectores más empobrecidos del país. Las reflexiones sobre los conflictos, tiene ya una pequeña historia que incluye el desarrollo de herramientas para “manejarlos” y el ejercicio para comprenderlos.

La *teoría del manejo de conflictos* fue evolucionando desde el concepto de “win-win”<sup>4</sup> que proponía una metodología para una negociación en la que ambas partes ganen, promovida por Fisher (1981); pasando por el enfoque de *resolución de conflictos* a través del concepto de *prevención* de Burton (1990), quien promueve espacios de concertación indagando las causas estructurales del conflicto; e incluye la propuesta de *transformación del conflicto* de Lederach (1986) que involucra la concepción del balanceo de poder y los cambios sociales sustanciales hacia una cultura de paz.<sup>5</sup>

Las estrategias de “manejo y resolución de conflictos” dieron nacimiento a una serie de negociadores y relacionadores comunitarios y de instancias que terminaron transformándose en ejercicios de neutralización, promovidos desde las mismas empresas o el Estado, pues ignoraban la incompatibilidad de intereses de la inmensa mayoría de los casos,

El reconocimiento de los conflictos ambientales permitió ubicar los intereses de las comunidades y comprender muchos aspectos propios de las diversas identidades. Permitted comprender los efectos de los diferentes procesos extractivos y productivos en toda

su fase metabólica, por la cual, según Víctor Toledo<sup>6</sup>, los seres humanos “se apropian, producen, circulan, transforman, consumen y excretan, productos, materiales, energía, agua, provenientes del mundo natural”.

Para llegar a este momento de claridad en torno a los conflictos ambientales fue necesario construir puentes y superar el conocimiento parcelado y la habitual separación entre las ciencias naturales –que estaban ciegas a los problemas de la sociedad– y las sociales que negaban la naturaleza como determinante de las sociedades. El resultado de esta doble conceptualización (ecológica de la sociedad y social de la naturaleza) contribuyó a construir una nueva matriz de interpretación de muchos problemas, y permitió situar cada fenómeno social y natural en un contexto donde la posición y la escala se vuelven también factores determinantes.<sup>7</sup>

A las nuevas herramientas tanto teóricas como prácticas se suma el avance en materia de derechos, que no solamente reconoce el derecho a un ambiente sano, libre de contaminación sino que llega hasta el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.<sup>8</sup>

### Breve cartografía de los conflictos

Los conflictos ambientales más visibles, por el nivel de protesta que encuentran, resultan del despojo y la apropiación de la tierra y el agua y la ocupación e impactos que suponen las industrias extractivas.

La actividad minera supone una invasión a las zonas donde se desarrolla, desplazamiento de actividades propias y tradicionales, incluyendo la minería artesanal, disputa en el uso del agua y, en general, diferentes formas de ocupación de la zona, incluyendo la militar.

Los conflictos en relación al agua, muy presentes a lo largo de la cordillera de los Andes, afectan a toda la población sobretodo a la campesina, aunque también a poblaciones urbanas debido a carencia de acceso y de condiciones de salubridad. A partir de las discusiones del agua como derecho, se ha logrado una comprensión integral de la misma, desde las zonas de captación hasta los temas de distribución, bajo una prelación que permita garantizar la vida, la soberanía alimentaria, el caudal ecológico y los diferentes usos que tiene el agua.<sup>9</sup>

6 Toledo, Víctor M., Alarcón-Chares, Pablo y Barón, Lourdes. Estudiar lo rural desde una perspectiva interdisciplinaria: una aproximación al caso de México. Estudios agrarios, s.f. [http://www.pa.gob.mx/publica/cd\\_estudios/Paginas/autores/toledo%20victor%20m%20estudiar%20lo%20rural%20desde%20una%20persp.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/toledo%20victor%20m%20estudiar%20lo%20rural%20desde%20una%20persp.pdf)

7 Toledo, Víctor M., op. cit.

8 El Ecuador reconoce este derecho desde la Constitución codificada de 1984. Los derechos de la naturaleza se reconocen en la Constitución del 2008.

9 Prelación del agua incluida en el artículo 318 de la Constitución del 2008: “El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y

Sin embargo el conflicto agrario ha quedado sin solución a la largo de la historia ecuatoriana mientras en el espacio urbano tampoco hay salidas para los expulsados del campo. La vieja ley neoliberal sobre el agro, la denominada “Ley de Desarrollo Agrario” de 1994, todavía vigente, fue creada precisamente para que los campesinos e indígenas no puedan acceder a la tierra.<sup>10</sup>

Actualmente, hay nuevas caras en estos procesos de despojo de derechos sobre la tierra y el territorio, como son los proyectos de servicios ambientales, las plantaciones agroindustriales. Algunos, bajo el argumento de repartición de beneficios, generan problemas de largo plazo

Los indígenas, empujados desde las zonas bajas – más productivas–, hacia las zonas altas –en general con tendencia a la erosión–, o hacia los bosques –últimas fronteras naturales–, hoy se encuentran nuevamente amenazados con la puesta en vigencia del concepto de que se destinarán las tierras marginales para los biocombustibles y los bosques para los nuevos negocios del carbono, ambas estrategias como formas de enfrentar el apocalíptico escenario del cambio climático.

Este nuevo escenario de *despojo por conservación* se realiza a través de los acuerdos del programa estatal “*sociobosque*” y se concentra en el centro y sur de la Amazonía, aunque también hay proyectos en otros territorios como el de los Chachis en Esmeraldas o el de los Secoyas en Sucumbíos. Estos convenios han generado conflictos por la pérdida de derechos territoriales, conflictos entre comunidades por los procesos de legalización de tierras y constituyen además una herramienta de negociación, presión y chantaje en las mismas zonas extractivas.

Los indígenas han alertado sobre los peligros de nuevas formas de ocupación y despojo en las últimas fronteras, sus territorios. “Rechazamos, afirmamos, la realización de planes de ordenamiento territorial, prospección y explotación de minerales e hidrocarburos, establecimiento de Áreas Naturales Protegidas y plantaciones forestales; pago por servicios ambientales, privatización del agua y aire, fumigaciones, establecimiento de patentes sobre recursos naturales y culturales, y uso de semillas transgénicas que se realizan en nuestros territorios, ya que sólo están orientados a garantizar la reproducción del gran capital transnacional en detrimento de nuestra vida”.<sup>11</sup>

Zonas donde existen minerales, como la Cordillera del Cóndor en el sur de la Amazonía, poseen altísima biodiversidad y son territorio de pueblos indígenas. Allí se eliminó la *reserva de bosques del sur*, extensa área con características similares a la de las

actividades productivas, en este orden de prelación.”

10 Alerta Agraria. Información Urgente para Pensar y Actuar, Dirección Ejecutiva SIPAE, Vol. 15, marzo, 2010.

11 Declaración de Kito. II Cumbre Indígena, Quito, Julio 2004.

zonas intangibles – condición que fue justificada por su inmensa biodiversidad.<sup>12</sup>

Entre los nuevos proyectos mineros, *Fruta del Norte* (el más grande del país), en Zamora, que sería operado por la empresa canadiense Kinroos, es un proyecto de oro y plata y se anuncia como de minería subterránea. El proyecto *Mirador*, de explotación de cobre a cielo abierto, tiene como operadores al consorcio conformado por la China Railway Construction Corporation y la Tongling Nonferrous Metals Group, ambas empresas estatales. El proyecto *San Carlos Panantza*, en Morona Santiago, sería operado por la empresa Tongling Nonferrous Metals Group de China.

Finalmente están los proyectos mineros que afectarán los páramos del Azuay, zona de lagunas y de nacimiento de ríos: *Río Blanco*, en Molleturo, que sería operado por la empresa IMC Internacional Minerals de EEUU y el proyecto de oro en *Quimsacocha*, lagunas que son el origen del río Yanunkay y que sería operado por empresa *Iam Gold* de Canadá.

Existen otras zonas con conflictos latentes, como es el caso de *Intag*, en Imbabura, o el caso de *Las Naves*, en Bolívar. Resulta curioso que el argumento para defender las actividades extractivas, es “el desarrollo nacional y local”, y sin embargo en estas zonas están proyectos alternativos muy exitosos. En Intag, numerosas organizaciones comunitarias producen café orgánico, utilizan métodos agroecológicos, impulsan turismo comunitario y en general *diversas alternativas*. Y en Bolívar donde también hay proyectos exitosos que lograron alejar a la minería hace casi 20 años, la actual zona en conflicto es *Las Naves*, nombre que se debe a sus ríos que llegan hasta el Guayas...es una zona de cascadas de especial belleza

En el caso petrolero, con un largo historial de impactos, los actuales conflictos se encuentran silenciados por las continuas declaraciones de emergencia y por las duras respuestas a diferentes formas de protesta social. Los conflictos incluyen la zona de *Pindo*, en operación con Petróleos sudamericanos y Petrooriental (empresa china), y los casos de *Payamino* y *Tetetes* operados por Petroproducción. En este segundo caso, en el año 2005 se presentó una demanda administrativa por daño ambiental que –a pesar de obtenido un (triple) fallo positivo–, fue rechazada por el juez del tribunal distrital y actualmente se encuentra en casación en la Corte Nacional de Justicia. Existen conflictos de relevancia nacional como el caso de *Armadillo*, zona donde se suspendió la actividad petrolera por la presencia de pueblos libres en aislamiento voluntario, pero que se pretende reactivar, esta vez en consorcio con una empresa waorani; y el caso *Sarayaku*, que ha ido a escenarios internacionales.

12 La Reserva Nacional Bosques del Sur ecuatoriano, está localizada en las provincias de Loja, Zamora Chinchipe y El Oro y fue declarada como tal con el Acuerdo Ministerial 189, publicado en 1975. Este decreto fue derogado por la Ministra Marcela Aguiñaga, el 16 de abril del 2009.

Existen otros conflictos debido a la construcción de proyectos hidroeléctricos y represas que suponen el despojo del agua o la inundación de tierras campesinas. Los proyectos energéticos prevén obtener energía para el modelo extractivista y agro exportador. Los conflictos más importantes están en las provincias de Bolívar (San Pablo de Amalí: proyecto *Hidrotambo*) y en Cotopaxi (Pangua, La Maná: Proyecto *Enermax*); a éstos se suman los relacionados con la *presa Baba*, en los Ríos y Pichincha y con la *represa Río Grande* (Chone, Manabí).

En los conflictos, tanto mineros como petroleros y de hidroeléctricas, los dirigentes han estado castigados por acusaciones de terrorismo, plagio, sabotaje y otros delitos graves, a pesar de que la Asamblea Constituyente consideró que se trataba de "hombres y mujeres de nuestro país que se han movilizado en defensa de la vida, de los recursos naturales y el ambiente; en contra de las compañías que han devastado el ecosistema, movidos por la desatención y el abandono; los afectados han realizado varias acciones de resistencia y protesta".<sup>13</sup>

Los tipos de conflictos pueden resumirse e ilustrarse con ejemplos.

- **Por falta de información y consulta:** la falta la información y el derecho a decidir sobre la materia en consulta. Por ejemplo, el caso *Río Grande*, donde se construye un proyecto multipropósito que afectará a 1.600 familias; los afectados argumentan que nunca fueron consultados.
- **Por divergencia de intereses:** en esta categoría entran prácticamente todos los conflictos mineros, pues se pretende instalarlos sobre zonas que –o tienen una dedicación a la agricultura, incluyendo aquella agroecológica, o son zonas de bosques– o poseen actividades artesanales de minería que desplazarían a mineros artesanales.
- **Por problemas estructurales, recursos, limitaciones económicas:** el reclamo por servicios ha sido una de las demandas más latentes en la Amazonía, y justificó la creación de una Coordinadora Biprovincial entre Sucumbios y Orellana, la misma que fue disuelta después del Caso Dayuma y de la detención de Guadalupe Llori.
- **Por engaños, abusos, falta de cumplimiento de los compromisos asumidos:** En el caso Dayuma,

los comuneros protagonizaron su acción de hecho por ofrecimientos incumplidos de la empresa Petroriental.

- **Por divergencias de valores:** En el caso Sarayaku se confrontan dos modelos de vida. Los indígenas de Sarayaku han avanzado en demostrar –en instancias nacionales e internacionales– que tienen una propuesta de vida distinta a la occidental. Entre éstas se pueden incluir las complejas negociaciones por servicios ambientales, que pretenden mercantilizar las funciones de la naturaleza. El gobierno ha dicho, en numerosas ocasiones, que considera *delito* la protesta social, ya sea el cierre de carreteras, la interrupción de actividades, o la destrucción de infraestructura; sin embargo no menciona nada en relación a la invasión a territorios, zonas agrícolas o fuentes de agua por parte de empresas o de agentes del Estado.

No considera los efectos que pueden tener sus actividades, por acción u omisión, sobre el ambiente, ni toma en cuenta el legítimo –y legal– recurso de precaución y consulta demandado por las comunidades. Los efectos ambientales condicionan de tal forma la vida de las personas y las comunidades que el Derecho Internacional Humanitario ha desarrollado varios instrumentos para su protección. Los conflictos ambientales, al parecer, no sólo no se resolverán en el actual gobierno, sino que se agudizarán bajo un estilo autoritario que niega derechos de las comunidades y que impone –como única– su verdad. 

#### Bibliografía

- ALOP, Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina 2009-2010. Poder Social y Poder Político, Nuevos desafíos para los actores sociales, Una mirada desde la Sociedad Civil, México, mayo 2011, www.alop.org.mx
- Asamblea Constituyente, 2008. Resolución del pleno de la Asamblea Constituyente. Amnistía a criminalizados... del 14 de marzo del 2008.
- CONAIE. Declaración de Kito. II Cumbre de los Pueblos Indígenas. Julio 2004.
- Chicaiza Gloria, 2010. El Enclave Minero de la Cordillera del Cóndor. Acción Ecológica, Ecuador.
- Quintana Ramírez Ana Patricia, sf. El Conflicto Socioambiental y Estrategias de Manejo. Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira. Colombia. [http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologicos/conflicto\\_socioambiental\\_estrategias%20manejo.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20manejo.pdf)
- Naciones Unidas. 1978. Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (ENMOD).
- SIPAE, 2010. Alerta Agraria. Información Urgente para Pensar y Actuar. Dirección Ejecutiva SIPAE, Vol. 15, marzo.
- Toledo Victor et al. sf. Estudiar lo rural desde una perspectiva interdisciplinaria: una aproximación al caso de México. Estudios Agrarios. UNAM. [http://www.pa.gob.mx/publica/cd\\_estudios/Paginas/autores/toledo%20victor%20m%20estudiar%20lo%20rural%20desde%20una%20persp.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/toledo%20victor%20m%20estudiar%20lo%20rural%20desde%20una%20persp.pdf)

13 Esta realidad adquirió conocimiento público durante las amnistías otorgadas por la Asamblea Nacional Constituyente que concedió dos amnistías por conflictos ambientales en cuyo texto se lee: "Que varios hombres y mujeres de nuestro país, se han movilizado en defensa de la vida, de los recursos naturales y el ambiente; en contra de las compañías que han devastado el ecosistema, movidos por la desatención y el abandono; los afectados han realizado varias acciones de resistencia y protesta; Que algunos de ellos han sido reprimidos y luego enjuiciados por delitos políticos y comunes conexos con los políticos, en algunos casos por compañías nacionales y extranjeras, en otros por intermediarios e inclusive por funcionarios públicos: Que las personas enjuiciadas se han visto en la necesidad de ejercer el derecho al reclamo en defensa de los recursos naturales y por alcanzar una vida digna dentro de un ambiente ecológicamente sano y libre de contaminación." Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, 2008.

Patricio Ruiz

## El proyecto de ley antimonopolio

### El mandato de evitar prácticas monopólicas y oligopólicas

Con fecha 11 de agosto de 2011, el presidente de la República Rafael Correa Delgado envió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y control del Poder de Mercado con el carácter de urgente.

Hay que destacar que Ecuador constituye uno de los pocos países de América Latina que carece de una Ley que regule el mercado<sup>1</sup>. Sin embargo a partir del año 2009, con el Decreto Ejecutivo 1614, expedido el 14 de marzo de 2009, se acoge el mandato de la Constitución de la República, artículo 304 numeral 6, que establece "que la política comercial que lleve adelante el Estado estará encaminada a evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, y que otras que afecten el funcionamiento eficiente de los mercados, todo esto como fundamento a ser desarrollados, fortalecidos y dinamizados a través del Plan Nacional de Desarrollo".

La Constitución, en su artículo 335, también señala: "El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas, definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

Finalmente la Constitución de la República, en su artículo 336, establece que "Al Estado le corresponde impulsar y velar por un comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que

1 "Entre 2004 y 2006 el avance ha sido acelerado, ya que tres países lograron promulgar su ley de competencia y otros dos revisaron las que estaban vigentes desde hacía más de 10 años (México y Panamá). La secuencia de la promulgación de las leyes de competencia en los siete países considerados en este estudio es la siguiente: México cuenta con ella desde 1992, Costa Rica desde 1995, Panamá desde 1996, El Salvador desde 2004, Honduras desde febrero 2006 y, finalmente, Nicaragua aprobó su ley en octubre de 2006. Guatemala aún estaba en proceso de discusión de un proyecto de ley a fines de 2006". Centroamérica y México políticas de competencia a principios del siglo XXI, CEPAL, 2008.



minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad, asegurando de esta manera la transparencia y eficiencia en los mercados, fomentando la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades".

### El Decreto Ejecutivo 1614: su ámbito de acción

Con la aprobación del Decreto Ejecutivo 1614, el Ecuador acoge además la Decisión 608 de la Comisión de la Comunidad Andina, la misma que es una norma de aplicación directa cuando se afecte el mercado ecuatoriano, en concordancia a lo que se dispone en el artículo 1 de la decisión 616. El mencionado Decreto designa como autoridad de aplicación de la Decisión 608, al Ministro de Industrias y Productividad y, como autoridad investigadora, a la Subsecretaría de la Competencia. En la decisión 608 se establecen las definiciones, los ámbitos de aplicación, las conductas restrictivas de la libre competencia, constituyendo los artículos 7 y 8 los que describen las conductas restrictivas de la libre competencia.

En el artículo 7 se señala: "Se presumen que constituyen conductas restrictivas a la libre competencia, entre otros, los acuerdos que tengan el propósito o el efecto de: a) Fijar directa o indirectamente precios u otras condiciones de comercialización; b) Restringir la oferta o demanda de bienes o servicios; c) Repartir el mercado de bienes o servicios..." El artículo 8 establece que *se presume que constituyen conductas de abuso de una posición de dominio en el mercado*: "a) La fijación de precios predatorios; b) La fijación, imposición o establecimiento injustificado de la distribución exclusiva de bienes o servicios; c) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o arriego al uso comercial, no guarden relación con el objeto de tales contratos; entre otros".

2 Decisión 608 "Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina.

A partir de la vigencia de esa Decisión, la Subsecretaría de la Competencia y Defensa del Consumidor del Ministerio de Industrias y Productividad ha tenido algunos casos de denuncia por parte de los operadores económicos sobre prácticas relativas a abusos de posición de dominio, precios predatorios, entre otros<sup>3</sup>. Sin embargo la Decisión 608 es insuficiente para regular el funcionamiento del mercado en una economía tan concentrada como la ecuatoriana; de allí que la vigencia de la Ley permitirá regular el mercado y evitar prácticas anticompetitivas por parte de los operadores económicos.

### La concentración de la economía ecuatoriana

En una economía como la ecuatoriana, altamente concentrada, se requiere un Estado fuerte capaz de regular el funcionamiento del mercado para que no exista abuso de parte de los operadores económicos a través de prácticas anticompetitivas. Los estudios sobre temas de competencia y concentración en Ecuador son escasos, vale la pena destacar el estudio sobre los grupos económicos en el Ecuador de Guillermo Navarro (1974), los de Luis Fierro Carrión y algunos trabajos precedentes de mi autoría.<sup>4</sup>

Con la finalidad de tener una aproximación a los niveles de concentración en la economía ecuatoriana para el año 2007, para un total de 28.170 empresas, se calculó el índice Herfindal Hirschman HHI (ver explicación en Anexo 1, al final), utilizado por la mayoría de los países para determinar el mercado relevante por producto. Para este caso en particular se realizó a 6 dígitos de la CIU3, por lo que es un dato aproximado de los niveles de concentración de la economía ecuatoriana. De 938 ramas de actividad para toda la economía ecuatoriana, 763 tenían un índice HHI de más de 1801, es decir altamente concentradas (81,3%); 83 ramas un HHI entre 1001 y 1800 es decir 9,1%, medianamente concentradas, y 89 ramas (9,5%) con un HHI inferior a 1000 (véase el gráfico 1).

Otro indicador que permite medir el grado de concentración de la economía es el grado de control de las ventas por parte de las 4 empresas más grandes, metodología utilizada por Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarrago en México en la década de los 70. Con esta metodología se establecen cuatro niveles: un primer nivel de muy alta concentración, cuando los 4 mayores establecimientos concentran más del 75% de las ventas; concentración alta, entre el 50 y 75%;

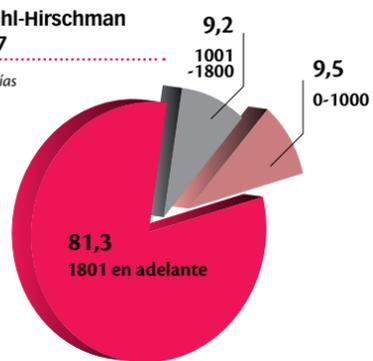
3 Las resoluciones de los casos resueltos por la Subsecretaría de la Competencia y Defensa del Consumidor pueden verse en la página web del MIPRO [www.mipro.gob.ec](http://www.mipro.gob.ec)

4 Los grupos económicos del Ecuador, Revista Perspectivas Económicas 1983; revista Gestión, abril 2000; "Concentración de la tierra y comercialización de algunos productos estratégicos", SIPAE, marzo 2010; **Los complejos agroalimentarios en el Ecuador 2007**; Grado de concentración industrial y precios en la canasta básica, Alicia Pesántez y Patricio Ruiz, 2001, [www.bce.fin.ec/documentos/publicacionesNotas/Catalogo](http://www.bce.fin.ec/documentos/publicacionesNotas/Catalogo)

Gráfico 1: Índice Herfindahl-Hirschman a 6 dígitos CIU 3, año 2007

Fuente: Superintendencia de Compañías

concentración mediana, entre 25 y 50%; y competitiva, cuando los 4 mayores establecimientos concentran menos del 25 % de las ventas. En Ecuador solo el 1,1% de las ramas podría ser considerada como competitiva (ver cuadro 1).



### Las conductas de abuso de poder de mercado

Dadas las características de la economía ecuatoriana y del tamaño del mercado, se comprende que muchas ramas industriales sean concentradas. Es importante destacar que la Ley no sanciona aquellas empresas que puedan tener posición de dominio o un control importante de mercado, lo que sanciona es el *abuso de poder de mercado*, el mismo que está claramente tipificado en el Proyecto de Ley, Artículo 8, que dice: "Constituye infracción a la presente Ley y está prohibido el abuso de Poder de Mercado. Se entenderá que se produce abuso de poder de mercado cuando uno o varios operadores económicos, sobre la base de su poder de mercado, o por cualquier medio, impidan, restrinjan, falseen o distorsionen la competencia, o afecten negativamente a la eficiencia económica o al bienestar colectivo o individual".

Las conductas que, entre otras, constituyen *abuso de poder de mercado* están detalladas en este artículo y, entre otras, son:

- Las acciones u omisiones de uno o varios operadores económicos que les permitan afectar, efectiva o potencialmente, la participación de otros competidores y la capacidad de entrada o expansión de estos últimos en un mercado relevante, a través de cualquier medio ajeno a su propia competitividad o eficiencia.
- La fijación de precios predatorios.
- La alteración de los niveles de producción, del mercado o del desarrollo técnico o tecnológico que afecten a los operadores económicos o a los consumidores.
- La discriminación injustificada de precios, condiciones o modalidades de fijación de precios<sup>5</sup>.

Finalmente, es importante que el país cuente con una Ley que regule el mercado y dinamice la economía, para poder cumplir con lo establecido en la Constitución de la República que en su artículo 283 señala: "

5 Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y control del Poder de Mercado.

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el *buen vivir*. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios".

### Anexo1 - Índice Herfindal - Hirschman (HHI)

Es una medida usada generalmente para estimar concentraciones de mercado. El número de HHI puede extenderse entre (1/n)\*10.000 a 10.000. Si existiera solo una empresa en una industria que tiene una participación de mercado de 100%, el IHH se igualaría a 10.000, siendo altamente concentrado; y en el caso de

existir varias empresas y su cuota participación fuera mínima, el HHI tendería a cero; observándose un mercado con baja concentración.

Se calcula como la suma de los cuadrados de las participaciones de las empresas del mercado:

Los intervalos comúnmente<sup>6</sup> usados para determinar el grado de concentración del mercado son:

- Mercados desconcentrados: HHI menor a 1.000
- Mercados moderadamente desconcentrados: HHI entre 1.000 y 1.800;
- Mercados altamente concentrados: HHI superior a 1.800. <sup>(6)</sup>

$$HH = \sum_i \left( \frac{X_i}{T} \right)^2$$

6 El Justice Department Merger de los EE. UU, quien se encarga de analizar fusiones, dividió los grados de concentración en las tres áreas detalladas.

Cuadro 1. Indicadores de concentración empresas. Las cuatro empresas más grandes del 2007.

CIU 3 Descripción	Número de ramas	Muy alto más del 75%	Alto entre el 50 y 75%	Medio entre 25 y 50%	Competitivo o inferior al 25%
A Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	54	42	7	3	2
B Pesca	5	1	4		
C Explotación de minas y canteras	24	20	4		
D Industrias manufactureras	456	422	23	11	
E Suministros de electricidad, gas y agua	6	4	2		
F Construcción	19	14	1	2	2
G Comercio al por mayor y al por menor	151	81	36	29	5
H Hoteles y restaurantes	17	15	2		
I Transporte, almacenamiento y comunicaciones	48	26	21	1	
J Intermediación financiera	10	8	2		
K Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	80	48	17	14	1
L Administración pública y defensa, planes de seguridad social	5	4	1		
M Enseñanza	11	4	7		
N Actividades de servicios sociales y de salud	13	8	5		
O Otras actividades comunitarias sociales y personales de tipo servicios	38	14	24		
P Hogares privados con servicio doméstico	1	1			
Total	938	712	156	60	10
En porcentaje %	100	75,9	16,6	6,4	1,1

Fuente: Superintendencia de Compañías 2007; Elaboración: P\_Ruiz



Alfonso Espinosa Ramón

## Ley de las Universidades

La sociedad exige de sus universidades y escuelas politécnicas que amplíen su cobertura con calidad, sin discriminaciones y que sean un soporte al desarrollo socio económico del país para satisfacer las necesidades de la población. Llenar estas expectativas requiere tomar las acciones que sean necesarias para superar sus limitaciones; la tarea no es fácil, dada la gran complejidad de las instituciones de educación superior y su dilatada trayectoria, que las hace proclives a mantener su organización e inercia.

A pesar de la retórica y de posiciones contestatarias, generalmente las instituciones de educación superior son conservadoras, se resisten a cambiar su organización académica y a buscar alternativas para ampliar su

### Desafíos de cambio para la educación superior

La educación superior ecuatoriana se encuentra en un momento de transformaciones y definición de su misión, en el marco de un contexto social que demanda cambios estructurales en todos sus aspectos.

La sociedad exige de sus universidades y escuelas politécnicas

participación en otros ámbitos. El principal enemigo de la autonomía es la resistencia al cambio, lo que hace más probable la tendencia a fortalecer las acciones de control e intervención externas.

### Limitaciones de la Ley Orgánica de Educación Superior

Las discusiones realizadas en la Asamblea Nacional durante los últimos meses antes de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), el 12 de octubre de 2010, fueron muy intensas y lograron modificar algunos aspectos con respecto al proyecto presentado inicialmente por el Ejecutivo; sin embargo, al final se aprobó el esquema inicial que excluye a los actores del sistema de educación superior de los organismos de planificación, coordinación y regulación, a la vez que se fortalece la participación del poder Ejecutivo.

Entre las principales limitaciones de la LOES aprobada se puede mencionar las siguientes:

1. La Constitución de la República establece en su Art. 353 que: “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de la regulación”.

2. A pesar de esta clara norma constitucional, el texto aprobado establece un Consejo de Educación Superior integrado sin la presencia de representantes de las instituciones de educación superior (Art 167). Se incumple por tanto con la Constitución y no se podrá realizar la coordinación interna del sistema ni se podrá establecer una relación entre los distintos actores con la Función Ejecutiva. Los miembros, designados por concurso, no representarán al sistema de educación superior.

3. Entre las atribuciones que se otorga al Consejo de Educación Superior constan las siguientes: aprobar el plan de desarrollo interno y las proyecciones del Sistema de Educación Superior; aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas; aprobar, entre otros, los reglamentos del régimen académico y títulos, del régimen de posgrado, de las modalidades de estudios, de carrera y escalafón del profesor e investigador del Sistema de Educación Superior, del sistema de evaluación estudiantil y de doctorados (Art. 169). Todos estos aspectos que influyen directamente sobre la vida académica se tratarán sin la presencia de las universidades y escuelas politécnicas.

4. El Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior tendrá un Directorio con tres de sus seis miembros designados por el Presidente de la República, entre los que se designará al que presida el organismo (Art. 175), con atribuciones para suspender la entrega de fondos y para emitir informes sobre la creación, suspensión, solicitud de derogatoria de ley, decreto, convenio o acuerdo de creación o extinción de instituciones del sistema de educación superior (Art. 174). Hubiere sido deseable que todos los integrantes de este Consejo sean personas de reconocido prestigio, absolutamente independientes tanto del Ejecutivo como del Sistema de Educación Superior

5. Se disminuye la proporción de estudiantes y trabajadores en la elección de autoridades y organismos de cogobierno. En el proyecto enviado originalmente por el Ejecutivo, estos porcentajes eran entre el 30% y el 50% del total del personal académico con derecho a voto, para los estudiantes; y, entre el 5% y el 10% del total del personal académico con derecho a voto, para los trabajadores. Sin embargo, el veto presidencial fijó estos porcentajes entre el 10% y el 25% para los estudiantes y del 1% al 5% para los

trabajadores (Art. 57, 58 y 60).

6. Solo las universidades y escuelas politécnicas públicas estarán reguladas por el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación (Art. 81), a pesar de que en este aspecto las universidades y escuelas politécnicas, tanto públicas como particulares, manifestaron su acuerdo en que el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación debe regir para todos.

7. Si bien se establece que: “Las universidades y escuelas politécnicas podrán otorgar títulos de nivel técnico o tecnológico superior cuando realicen alianzas con los institutos de educación superior o creen para el efecto el respectivo instituto de educación superior” (Art. 118). Sin embargo, para su creación se exigen los mismos requisitos que para la creación de una nueva universidad o escuela politécnica, lo que hace imposible el funcionamiento en su seno. Como consecuencia, las universidades y escuelas politécnicas han suspendido la inscripción de nuevos estudiantes para las carreras de tecnólogos, en perjuicio de los aspirantes y de las empresas que demandan estos profesionales.

8. “La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación efectivizará el reconocimiento e inscripción automática de títulos obtenidos en el extranjero cuando dichos títulos se hayan otorgado por instituciones de educación de alto prestigio y calidad internacional; y siempre y cuando consten en un listado que para el efecto elaborare anualmente la Secretaría. En estos casos, no se requerirá trámite alguno para que el título sea reconocido y válido en el Ecuador” (Art. 126). El reconocimiento de los títulos debe hacerse en forma individualizada, pues una misma universidad puede ofertar títulos de diferente naturaleza y calidad.

9. “Las universidades establecidas según el Modus Vivendi celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede se regulan por los términos de este Acuerdo

por la presente Ley. Por lo que concierne a la designación o elección de las autoridades y órganos de gobierno, y al nombramiento de los docentes clérigos, estas universidades se regirán por lo que determinan sus estatutos, de acuerdo a sus principios y características, observando los períodos y requisitos exigidos en esta Ley.” (DG VII). Se otorga

por tanto privilegios especiales a los clérigos y a determinadas universidades particulares.

“El requisito de doctorado (PhD o su equivalente) exigido para ser profesor titular principal, de una universidad o escuela politécnica, será obligatorio luego de 7 años a partir de la vigencia de esta Ley. De no cumplirse esta condición los profesores titulares principales perderán automáticamente esta condición” (Disposición Transitoria XIII). A más de ser inaplicable, esta norma es claramente inconstitucional, ya que no se puede retirar la titularidad a un profesor por una ley expedida luego de que los docentes ya alcanzaron esta condición.

La Disposición Transitoria Décima Cuarta señala: “Las universidades y escuelas politécnicas tendrán un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para cumplir la normativa de contar con al menos el 60% de profesores o profesoras a tiempo completo respecto a la totalidad de su planta docente”. Por ser el plazo muy corto para la mayoría de las universidades, esto será muy difícil de cumplir, pudiéndose provocar un reclutamiento apresurado de profesores, lo que puede incidir en la calidad.

#### Vacíos en relación con el Sistema de Ciencia y Tecnología

Un aspecto importante que la nueva LOES no define es la estructura de coordinación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En realidad lo que se aprobó es una Ley

de Educación Superior, mas no una ley para el Sistema de Ciencia y Tecnología, con lo que se tiene un vacío legal importante en este campo.

Si bien se establece una Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, a más de indicar que es su atribución “Ejercer la rectoría de las políticas públicas en el ámbito de su competencia” (Art. 183, b), no se indica nada más al respecto. En lo que se refiere al sistema de ciencia y tecnología, esta disposición no toma en cuenta el Art. 386 de la Constitución vigente, que al hablar sobre el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, indica que: “El Estado, a través del organismo competente, coordinará el sistema, establecerá los objetivos y políticas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de los actores que lo conforman”.

En los hechos, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación ha creado dos subsecretarías: la Subsecretaría de Educación Superior y la Subsecretaría de Investigación, que reproduce a la anterior Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT).

#### Elementos positivos en la LOES

Se debe señalar que la nueva LOES presenta también cambios positivos, entre los que se puede mencionar:

La mayor exigencia para la evaluación y acreditación de las carreras e instituciones.

1. El establecimiento del cogobierno en todas las universidades y escuelas politécnicas, excepto en la Universidad de las Fuerzas Armadas y en las establecidas según el Modus Vivendi celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la Santa Sede.
2. Se establecen requisitos mínimos de porcentaje de profesoras a tiempo completo, la definición del tiempo de su dedicación y los requerimientos para ejercer la docencia.

3. Se elimina el Diploma Superior como título de cuarto nivel de postgrado (Art. 118). Este título se otorgaba con la aprobación de tan solo 15 créditos, lo que de ninguna manera permitía una formación profesional avanzada.
4. Se mantiene el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPE-DEUPO) en el patrimonio de las instituciones de educación superior, así como los saldos presupuestarios del ejercicio anterior comprometidos para inversión en desarrollo de ciencia y tecnología y proyectos académicos y de investigación que se encuentren en ejecución no devengados a la finalización del ejercicio económico (Art. 20, j).
5. Se indica que las universidades y escuelas politécnicas tienen libertad para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional (Art. 18). Sin embargo, esta disposición legal está limitada por las restricciones impuestas por el Ministerio de Finanzas para la aprobación y ejecución de los presupuestos de las instituciones de educación públicas.
6. Se aclara que la gratuidad de la educación superior es también para los cursos preuniversitarios y prepolitécnicos (Art. 80, b).
7. Se dispone que: “El Estado promoverá un Proyecto de Excelencia, a través del otorgamiento de estímulos financieros a las universidades y escuelas politécnicas que los organicen. Para acceder a los estímulos financieros, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares deberán planificar programas de calidad académica, con docentes y alumnos a tiempo completo, equipamiento adecuado, y además inscribirse dentro de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo” (Disposición General Décima Primera).
8. Se restituye la jubilación

complementaria de los profesores con aportes del Estado (Disposición Transitoria Décima Novena).

#### ¿Es posible realizar los cambios?

La nueva LOES dicta disposiciones tendientes a que en plazos muy cortos se alcance un cambio importante en la estructura del profesorado de las universidades y escuelas politécnicas, mejorando su dedicación (60% a tiempo completo, con dedicación de 40 horas semanales, en el año 2012) y su formación académica (70% de los profesores titulares principales con título de PhD, en el 2017). Estas metas no podrán ser alcanzadas, a menos que se dé un proceso acelerado de reclutamiento de profesores a expensas de su calidad, o se produzca una proliferación de cursos de doctorados.

Según datos de la SENPLADES (SENPLADES 2011), al momento se cuenta con aproximadamente unos 33.000 profesores universitarios, con solamente un 25% de ellos con dedicación exclusiva o a tiempo completo, tomándose como profesores a tiempo completo a todos aquellos que tienen una dedicación de 26 horas o más. Si se considera que la LOES define como profesor a tiempo completo a los que tienen una dedicación de 40 horas semanales, este porcentaje disminuye significativamente ya que casi todas las universidades, con poquísimas excepciones, definen la dedicación a tiempo completo con menos de 40 horas. Para alcanzar en dos años la meta propuesta se tendría que reclutar a miles de profesores; no se trata solamente de otorgar los nombramientos correspondientes, sino de contar con la organización académica y la infraestructura para alojarlos, esto es oficinas, computadoras y acceso a servicios de información, todo lo cual involucra un incremento importante en los gastos.

La exigencia de que todos los profesores principales titulares en el año 2017 tengan un título de PhD es igualmente difícil de alcanzar.

Según datos de la SENPLADES, al momento solamente 482 profesores tienen un título de doctorado (el 1,5%). Según datos del CONESUP de 2008 (CONESUP 2010), más del 50% de ellos se encuentran en solo cuatro escuelas politécnicas o universidades, mientras que más del 55% de las instituciones de educación superior no contaban con un solo doctor en su planta docente. De los 33.000 profesores universitarios o politécnicos, 16.248 son profesores titulares y su edad promedio supera los 55 años, por lo que no será posible que se les exija iniciar estudios de doctorado.

La alternativa está en formar una nueva generación de profesores, pero para ello las universidades y escuelas politécnicas deben contar con una infraestructura de investigación que permita recibirlos, así como con líneas de investigación claramente definidas que permitan orientar los campos en que se formarán los jóvenes académicos. La meta debe ser fortalecer los grupos de investigación en áreas críticas para el desarrollo nacional y no solamente alcanzar un determinado número de doctores.

El crear una fuerte base de investigación en las instituciones de educación superior exige un esfuerzo que va mucho más allá de formar profesores con títulos de posgrado. Requiere cambiar la estructura de la universidad, superando la organización por escuelas, que integran carreras profesionales, por una estructura por departamentos organizados en función de áreas de conocimiento, con líneas de investigación claramente definidas.

En su aplicación, la Ley Orgánica de Educación Superior ha demostrado sus limitaciones. Así, se estipuló que en el plazo máximo de ciento ochenta días, luego de su promulgación, cada universidad y escuela politécnica debía reformar sus estatutos. Las instituciones de educación han presentado sus propuestas de reforma de estatutos, pero hasta el momento (septiembre 2011) no han sido aprobadas. Se acaba de conformar el Consejo de Educación Superior y el Consejo

Nacional de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad, ambos bajo la dirección de representantes del Poder Ejecutivo, por lo que su poder e injerencia en el sistema universitario son cada vez más altos. El Consejo Nacional Electoral no convoca a la elección de los miembros de la Asamblea del Sistema de Educación Superior, organismo de consulta del sistema que debía haber estado integrado en febrero del presente año.

Si bien las intenciones de los legisladores y del Ejecutivo pueden haber sido buenas, esto no significa que la realidad se modifique por la simple expedición de una nueva ley de educación superior. Queda mucho por hacer y para ello es imprescindible el aporte de las instituciones de educación superior en colaboración con los actores sociales y las autoridades de gobierno. Al momento no se cuenta con las instituciones y formas organizativas que permitan esta relación y es necesario que a futuro se las cree, pero para ello se deberá modificar la actual LOES. 

#### Bibliografía

- CONESUP (2010). Estadísticas Universitarias [CD-ROM]. Quito: CONESUP.
- Gobierno del Ecuador (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial No.298. Quito: Editora Nacional.
- SENPLADES (2011). Perfil Docente Universidades y Escuelas Politécnicas [Presentación en Power Point]. Quito: Dirección de Educación Superior/Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas.



Carlos Castro Riera

## Reglamento de las Universidades

### Olvidamos o prohibido olvidar

Cuando se promulgó la Ley Orgánica de Educación Superior LOES, vastos sectores ciudadanos coincidieron en señalar que muchos de sus contenidos expresan una concepción autoritaria y antidemocrática de la relación entre el Estado y las Universidades y que jurídicamente son inconstitucionales.

Efectivamente la LOES permite concentrar el control político del gobierno de turno respecto del

sistema nacional de educación superior, estableciendo un tramado institucional en cuya cúspide se yergue, como un rector de rectores, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, designado por el Presidente de la República.

La forma misma de integración del Consejo de Educación Superior CES y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CEAACES, aleja a estos organismos de las instituciones que conforman el sistema de educación superior, los supeditan al régimen y los subordinan a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT, en nombre de que el Gobierno tiene la atribución de definir las políticas públicas.

La LOES no respetó lo establecido en el art. 353 de la Constitución que establece taxativamente que: “El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.
2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación”.

Una de las normas que de mejor manera expresa la concentración de poder en la SENESCYT es la contenida en el art. 183 que, entre otros aspectos, establece que la referida Secretaría tendrá las atribuciones que le “confiera la Función Ejecutiva y la presente Ley”. Se creó así una institución en abierta contradicción con la Constitución, y se la convirtió en rectora del Sistema Nacional de Educación Superior, atentando gravemente a la seguridad jurídica y a la autonomía universitaria, reforzando un modelo autoritario del ejercicio del poder político sin generar los espacios necesarios para alcanzar consensos mínimos entre los actores de la educación superior.

Desde que entró en vigencia la LOES (RO 298:12-10-2011), han transcurrido once meses hasta la expedición del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación, lapso durante el cual las universidades del país han vivido entre la inercia del pasado y las novedades de una Ley cuya mayor parte de disposiciones no han podido aplicarse y posiblemente seguirán en el papel por más tiempo, tanto por la falta de reglamentos específicos anunciados en la Ley cuanto por ser impertinentes a la realidad del mundo universitario. A la invalidez jurídica de algunas de sus normas se añadirá su ineficacia.

### El espíritu del Reglamento a la LOES

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido mediante Decreto Ejecutivo N°865 del 1 de Septiembre del 2011, agudiza la posición autoritaria del poder político frente a las universidades. Muchas de sus disposiciones son igualmente contrarias, no solo a la Constitución, sino a la propia LOES, con lo que abona a la tendencia política del

régimen de alejarse cada vez más de la Constitución de Montecristi y sobre todo de la concepción del Estado Constitucional de Derechos y Justicia que cada vez queda relegado a ser un artificio. Recuerdo de una utopía.

### Autocracia o democracia universitaria

Lo primero que llama la atención del Reglamento a la LOES es su reacción en contra del principio esencial que constituye al Estado Constitucional Democrático como es la participación democrática de los ciudadanos, expresada en elecciones universales que permiten a los diversos colectivos sociales, comunidades y sociedades, construir su representación política. Así, el art. 2 prohíbe designar a las autoridades académicas (decanos, subdecanos o de similar jerarquía) mediante elecciones universales, es decir impide que dichas autoridades sean resultado de la expresión democrática de profesores, estudiantes y trabajadores.

Este artículo contradice lo dispuesto en el art. 53 de la LOES que señala que las autoridades académicas podrán ser reelegidas consecutivamente. El referido artículo dice: “Las autoridades académicas serán *designadas* por las instancias establecidas en el estatuto de cada universidad o escuela politécnica, las cuales podrán ser *reelegidas* consecutivamente o no, por una sola vez. Se entiende por autoridad académica los cargos de decano, subdecano o de similar jerarquía”.

La palabra *designar* es genérica y según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa “señalar o destinar una persona o cosa para determinado fin”, de manera que una designación –así mismo en forma genérica– puede ser por nombramiento directo, concurso, mediante elecciones u otras modalidades que establezca la norma respectiva.

En el presente caso, la LOES señala que las autoridades académicas serán designadas por las

instancias establecidas en el estatuto de cada universidad pudiendo ser *reelegidas* consecutivamente o no, por una sola vez. Por su parte el art. 56 de la misma Ley, manifiesta que cuando existan *listas para la elección* de autoridades académicas, deberán ser integradas respetando la alternancia, la paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad conforme la Constitución. En consecuencia tanto el art. 53 como el 56, establecen la posibilidad de la *elección para designar a las autoridades académicas*, normas que, a su vez, están en concordancia con el art. 45 de la misma Ley, que define al cogobierno como la dirección compartida de las universidades por parte de profesores, estudiantes, empleados y trabajadores. Solo eligiendo entre todos se comparte.

Sin embargo haciendo uso de un malabarismo lingüístico que recuerda la crítica que hizo Cicerón a los hábiles manipuladores de las normas (*leguleius*), se nos ordena que debemos entender por reelección de las autoridades académicas “una segunda designación consecutiva o no”!. Parece que los asesores jurídicos van perdiendo los mínimos escrúpulos.

Más allá del análisis jurídico, lo que está en juego es construir una arquitectura democrática de la institucionalidad universitaria, pero más parece que el régimen está interesado en reproducir al interior de las universidades una estructura de dirección verticalista y antidemocrática.

### Sistema Nacional de Nivelación y Admisión

Otro aspecto que está difuso a lo largo del Reglamento, es que siguiendo la misma tendencia de la LOES, se transfieren facultades y atribuciones del CES a la SENESCYT y, por lo mismo, se trasladan facultades normativas, lo cual es abiertamente inconstitucional en virtud de que la Ley Fundamental del Estado confiere la facultad de planificación y regulación del Sistema Nacional de Educación Superior al CES. Es en

este marco que se debe entender la disposición del art. 3, que dispone que el Sistema de Nivelación y Admisión de los estudiantes será implementado por la SENESCYT –cuyo funcionario es designado por el Gobierno– estableciéndose un sistema unificado de inscripciones, evaluación y asignación de cupos con un examen nacional. Lo anterior implica que el Sistema de Nivelación y Admisión de los estudiantes estaría a cargo del gobierno del Estado, siendo así que en el contexto de la planificación, políticas y normas que dicte la SENESCYT, las instituciones de educación superior deberán ejecutar la gestión de nivelación y admisión.

Bajo este mismo espíritu intervencionista en la autonomía universitaria se explica que en la disposición transitoria quinta del Reglamento a la LOES se ordene que: “Hasta cuando la SENESCYT lo determine, las universidades y escuelas politécnicas públicas estarán obligadas a mantener o establecer un período académico de nivelación en cada una de sus carreras al que accederán los bachilleres, que en virtud de un examen nacional hayan obtenido un cupo. La SENESCYT diseñará e implementará, en un plazo máximo de ciento ochenta días a partir de la expedición de este reglamento, un examen nacional al que se someterán todos los aspirantes para ingresar a las instituciones de educación superior que será parte del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión indicado en la presente ley”. (¡Sic!).

### Nuevos roles para la SENESCYT

A lo largo del Reglamento a la LOES, se establecen nuevos roles para la SENESCYT: así las instituciones de educación superior reportarán obligatoriamente a dicha Secretaría el número de estudiantes inscritos, número de estudiantes matriculados, número de créditos tomados, horas de asistencia, cumplimiento de obligaciones académicas (art. 5); también se reportará, en el tema de bienestar estudiantil,

los planes operativos de desarrollo institucional (art. 6); se articulará los servicios a la comunidad con el Sistema de Nivelación y Admisión (art. 7); verificará la oferta y ejecución de los programas de educación superior (art.21); conjuntamente con el Ministerio de Cultura, establecerá los mecanismos de articulación entre los institutos

superiores de artes y conservatorios superiores con la Universidad de las Artes (art.24); definirá mecanismos de articulación de la investigación entre las universidades y las instituciones del sector público que realicen investigación; recomendará intervenciones en las universidades (art.36); diseñará e implementará el examen nacional único de admisión (Transitoria Quinta); y levantará informe sobre la situación de las universidades que se encuentran ofertando programas conjuntos con universidades extranjeras (Transitoria Décima Segunda).

#### No solo inconstitucionalidades sino ilegalidades

Mientras el art. 117 de la LOES establece que únicamente las universidades de docencia con investigación podrán ofertar grados académicos de *PhD* o su equivalente, el art. 14 del Reglamento hace extensivo a los *títulos profesionales de especialización y los grados académicos de maestría y de PhD* o su equivalente. Ahora bien, para que una universidad sea considerada de investigación, debe contar, *al menos, con un 70% de profesores con doctorado o PhD*, título que solo se lo puede obtener en una de las universidades con reconocimiento internacional establecido en el listado elaborado por la SENESCYT.

No creo que alguna universidad ecuatoriana cumpla este requisito al momento, aunque tal vez en alguna institución de índole internacional estén congregados en tal número estos profesores con doctorado o PhD o tal vez alguna institución

universitaria baje su número de docentes para que aumente la proporción de los PhD(s). Mientras tanto, las universidades orientadas a la docencia, solo podrán *“otorgar títulos profesionales de especialización y grados académicos de maestría profesionalizante”*. Esto no consta en la LOES.

A estas “modestas exigencias” que hacen casi imposible que los maestros universitarios con más antigüedad accedan a alcanzar un doctorado o PhD, se suma la Disposición Transitoria Décimo Quinta, según la cual los actuales profesores universitarios titulares principales que no obtengan el PhD o su equivalente, luego de transcurrido el plazo de siete años establecido en la LOES (a partir del 12/10/2010), perderán su condición de principales y serán considerados agregados, esto si tienen un título de maestría afín al área de su cátedra, la misma que también deberá obtenerse en una de las universidades constantes en el listado de la SENESCYT.

Curiosa norma reglamentaria que invalida derechos adquiridos en el marco jurídico constitucional vigente a la época del establecimiento de los mismos.

#### Norma reglamentaria retroactiva y punitiva

Para rematar, el Reglamento en su Disposición Transitoria Décimo Octava señala que todos los procesos electorarios que se hayan realizado a partir de la vigencia de la LOES podrán ser revisados por el Consejo de Educación Superior CES, para lo cual será necesaria una denuncia fundamentada a la SENESCYT, la misma que elaborará un informe para el CES y si se detectan “incumplimientos o irregularidades” (¿?) se iniciarán las acciones legales por incumplimiento de la Ley (¿?).

¿Qué matriz ideológica, está detrás de aquellos que piensan elevar a la categoría de infracción los procesos electorarios universales para elegir a las autoridades académicas?

#### Un “regalito” para los maestros universitarios en condiciones de jubilarse

También hay una sorpresa para los viejos maestros universitarios, pues mientras la LOES establece que la jubilación será normada en el reglamento de carrera y escalafón, el Reglamento a la LOES dispone que hasta que se dicte dicho reglamento, las jubilaciones que se produzcan a partir de su expedición (1/09/2011) se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP.

Al respecto cabe recordar que el último inciso del art. 81 de la LOSEP, ordena que: “Las servidoras y servidores, a los setenta (70) años de edad, que cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación, obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y cesaran en su puesto. Percibirán una compensación conforma la Disposición General Primera”. Entenderíamos que a partir del primero de septiembre del 2011 muchos profesores universitarios cesaron en su puesto. Esto nos recuerda la filosofía de las “renuncias obligatorias”.

#### Qué nos depararán los otros reglamentos

Tanto la LOES como el Reglamento General señalan que deberán expedirse algunos reglamentos específicos. Existe la expectativa de que el CES y el CEAACES expidan una normatividad apegada a la Constitución, pero es solo expectativa, pues bien cabe la posibilidad de que se sigan erosionando los principios constitucionales que garantizan el correcto desenvolvimiento de la educación superior en el país. Quizás quepa también la posibilidad de que la Presidencia de la República, en diálogo con las Universidades, reconsidere algunos aspectos no solo del Reglamento sino de la misma Ley Orgánica de Educación Superior, que requiere ser reformada para generar la institucionalidad renovada que requiere la universidad ecuatoriana. 

Augusto Barrera / Diego Mancheno

## La ciudad que queremos es la ciudad que hacemos

“Si rehusamos ser los protagonistas de nuestra historia podremos tener la certeza de que nadie la hará por nosotros, porque nadie puede hacerla”

La definición del “Quito que queremos” debe partir necesariamente de un balance crítico de lo que ha sido la e(in)volución de la ciudad en su relación dialéctica y dinámica con sus habitantes –incluidos sus hacedores de política– en los últimos 15 o 20 años; pues la ciudad se construye justamente como resultado de esta relación, como lo señala J. Borja: “la ciudad ciudadaniza a sus habitantes, (y) los habitantes humanizan su ciudad”. Y, el estado de la ciudadanización y de la humanización respectiva estará en estrecha relación con lo que los responsables de la gestión y los participantes del quehacer político, económico hayan hecho o dejado de hacer. Analicemos dos de las diversas características que tipifican lo que fue la gestión de la ciudad en los últimos 15 o 20 años, un largo período, por cierto:

- Una renuncia explícita al papel del Estado como conductor de los procesos económicos y sociales, colocando al mercado como su sustituto. No hay que dejar de señalar que esta histórica reversión se dio también por las propias limitaciones estructurales que presentó el Estado a la hora de enfrentar y rendir cuentas, en lo económico y en lo social; pero también, y hay que decirlo, por sus propias fallas de representación y ejecución.

1 Tomado de Jahir Rodríguez Rodríguez; *Ciudad educadora: una perspectiva política desde la complejidad*; <http://www.oei.es/pensariberoamerica/colaboraciones02.htm>



Este proceso tuvo claras repercusiones en lo local; principalmente en la construcción de una institucionalidad paralela, bajo el supuesto de que ésta podría eludir el espeso, lento y, muchas veces corrupto, procedimiento administrativo municipal y lograr en consecuencia operatividad, eficiencia y eficacia (que fue la justificación ideológica del neoliberalismo para dismantelar al Estado). Adicionalmente y como resultado de este proceso, se produjo una suerte de auto-limitación y reducción en los niveles y áreas de intervención municipal al campo exclusivo de la prestación de los servicios fundamentales como agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y recolección de la basura. Servicios que se ofrecían desde una equivocada lógica de *empresas públicas con personería privada* y que, en tanto tales, no rendían cuentas y no se sujetaban a una dirección estratégica, a una visión de ciudad única, y que operaban más bien bajo las reglas de la oferta y la demanda inmobiliaria y sin consistencia con un plan de ordenamiento territorial, de crecimiento de la ciudad, y, peor aún, de convivencia y construcción de espacio público.

En el caso particular de Quito se debe reconocer que el Municipio mantuvo para sí dos áreas de intervención adicional: (i) la recuperación del patrimonio histórico colonial en el Centro Histórico, condicionado a un préstamo del Banco Internacional de Desarrollo BID y ligado a un concepto de recuperación funcional y exclusivo al desarrollo del sector turístico, que se ejecutó además desde una institución paralela; y, (ii) el cuidado del medio ambiente, en especial y con muchas limitaciones relacionado con la contaminación vehicular, cuya responsabilidad también fue asignada a una ONG por fuera del ámbito de la gestión municipal.

- b. Una segunda característica de este proceso fue la descentralización en la asignación presupuestaria. En el empeño de “acercar las decisiones de política local a los beneficiarios de la misma”; y, por la propia presión de los gobiernos locales, el Gobierno Nacional se vio en la obligación de asignar una proporción de los ingresos del Presupuesto General del Estado (el 15%) de manera directa a los municipios, condicionada como gasto de inversión. Esta reducida y miope manera de entender al concepto y proceso de descentralización trasladó importantes recursos a los gobiernos locales, que en su mayor parte fueron gastados sin una lógica de planificación del desarrollo local; lógica que había sido desmontada institucionalmente en unos casos y que era inexistente en otros, por lo que se la sustituyó por la lógica del proyecto, de la obra de infraestructura clientelar, incluso superponiendo competencias y obligaciones del Gobierno Nacional.

Como resultado de estos procesos, la ciudad que tenemos hoy día presenta un vaciamiento agresivo de la “capacidad de dirigir y de soñar por parte de los funcionarios públicos”; un debilitamiento de la autoridad pública que se sustenta en la posibilidad de construir y representar el interés y el bien común; el funcionario municipal de hoy no tiene un norte, y no logra, con los instrumentos que dispone, dirigir lo urbano, ordenar lo territorial, construir el buen vivir; revertir la desatención a las periferias urbanas y a la ruralidad; en muchas casos incluso ya ni le interesa: se ha debilitado también el imaginario y el protagonismo de Quito como una ciudad capital en la que las desigualdades sociales no llegaban a situaciones de explosividad; en la que la solidaridad con el inmigrante era un símbolo; en la que la cordialidad era una condición de sus ciudadanos; en la cual los pocos espacios públicos que existían eran compartidos democráticamente por diferentes clases sociales. Una ciudad con peso específico en lo político, en lo cultural y en lo económico; una ciudad compacta y cohesionada. Nada más como referencia, hoy en día existen alrededor de 400 barrios no regularizados que dan cuenta de la anarquía en la que se sumió a la construcción de la ciudad.

Hoy, a veinte años de aplicación de estas políticas, contamos con una ciudad vaciada en sus imaginarios históricos; que se toma las montañas y las laderas de sus quebradas; que construye guetos; que fragmenta y aísla su espacio, que no entiende o que irrespeta la importancia de “lo público”: la vereda, el parque, el coliseo, los bosques, las calles; más aún, una ciudad

que –como resultado de una acción no regulada del mercado– se fragmenta social y económicamente; en la que sus actores han perdido sus valores más relevantes como los de la solidaridad con el niño y niña, con el anciano y la anciana, con el discapacitado; en suma, que ha olvidado el concepto de ciudadanía, de *quiteño*...

¿Qué hay de humana en esta ciudad? Y ¿qué hay de ciudadano en esta ciudad en estos días? Relativamente poco. Y, es en este *poco* en el que toca trabajar, es en este *poco* en el que toca reconstruir, es en este *poco* que toca recrear y potenciar, y con seguridad es con este *poco* que también toca errar. Es hora de hacer una invitación muy amplia a todos los ciudadanos de la ciudad a que recuperemos y amplíemos los valores de la ciudad capital. No desde la nostalgia del pasado, sino desde la autocrítica que permita avanzar en la construcción de la nueva ciudad, de la ciudad capital del siglo XXI, de la ciudad región, de una ciudad abierta como nodo articulador de y para su desarrollo pero también de su entorno y, por qué no, del conjunto del país.

#### La nueva ciudad: acciones urgentes

En este contexto, la actual administración se propuso un conjunto de tareas fundamentales e indispensables que permitan, antes que nada, recuperar el liderazgo municipal en la conducción de la ciudad; en la regulación de los intereses que con toda legitimidad se expresan en el espacio público; en la búsqueda de los equilibrios territoriales perdidos entre lo individual

y lo colectivo; en la identificación de oportunidades concertadas para la reducción de las asimetrías sociales y económicas existentes; en la oferta de un espacio de calidad para la vida de todos los habitantes del Distrito; pero también, de aquellos que sostienen con su esfuerzo y trabajo a la ciudad capital en la oferta de alimentos, de agua, de energía eléctrica, etc.

Tarea nada fácil luego de casi 20 años de renuncia a la acción propositiva, de pérdida de capacidades instaladas humanas y físicas, de inercia institucional; tarea complicada luego de 20 años de un crecimiento significativo y complejo de la ciudad, luego de 20 años de ausencia de investigaciones y de desarrollo del conocimiento en asuntos de la ciudad.

Se iniciaron acciones orientadas a modificar el imaginario social de la acción municipal, a reconstruir el papel de los actores sociales en el “*derecho a su ciudad*”, hoy incluso consagrado en la Constitución. Recuperar esa capacidad de organización para la acción; de corresponsabilidad en la decisión de los procesos de construcción de la ciudad; generando procesos participativos intensos, que en algunos casos incluso pudieron resultar complicados y contraproducentes para una acción eficaz y oportuna, pero necesarios, por lo que seguirán siendo una de las más importantes líneas de acción puesto que es en este proceso en el que se apropia la ciudad, es esta dinámica la que construye ciudadanía, es con estas acciones que se humaniza la ciudad y su espacio; y es éste el que marcará una gran diferencia histórica con el próximo pasado de un estado paternalista.



¿Qué hay de humana en esta ciudad? Y ¿qué hay de ciudadano en esta ciudad en estos días? Relativamente poco. Y, es en este poco en el que toca trabajar, es en este poco en el que toca reconstruir, es en este poco que toca recrear y potenciar, y con seguridad es con este poco que también toca errar.



Así mismo, se definió como prioritario un trabajo consistente e integral en la recuperación, creación y recreación de espacios públicos. Concientes de que el espacio público es socialización y lo es en tanto resultado de la inter-acción humana, de su práctica cotidiana y receptáculo de las manifestaciones sociales y culturales, pero al mismo tiempo y por esto mismo es expresión y representación de conflictos; con este contenido se debe crear como catalizadores de los cambios políticos; como lugares para el desarrollo de la subjetividad del paseante. El espacio público además debe llegar ser un importante mecanismo de inclusión, integración y de redistribución social; pues “el espacio público define la calidad de la ciudad, porque indica la calidad de vida de la gente y la calidad de la ciudadanía de sus habitantes<sup>2</sup>”.

El espacio está ligado teóricamente al concepto de “escenario” pero no solo de o para la racionalidad, sino también desde o para la irracionalidad. Como lo advierte J Borja (2010):

“La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre por todo la intensidad y calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y al integración culturales.”

En este entendido se planteó la necesidad de re-pensar el papel del Centro Histórico, para que el ciudadano también se apropie de éste como su espacio, mediante la presentación permanente de eventos culturales que lo convoquen a esta gran plaza pública. Se cuenta con un plan de recuperación, mantenimiento y ampliación de grandes corredores verdes para el DMQ como es el parque de Las Cuadras, el Parque Arqueológico de Rumipamba; el de las Faldas del Pichincha que va desde Lloa hasta Chilibulo, y el del actual aeropuerto Mariscal Sucre. Además se considera un plan de recuperación integral, progresivo y conectivo, de plazas públicas como las de San Blas, Santa Clara, La Merced, 24 de Mayo. En cada Administración Zonal se ha planteado la necesidad de que se identifiquen estos espacios con contenidos culturales históricos para convertirlos en lugares de encuentro, de confraternidad, de esparcimiento de reconocimiento del ciudadano y de su ciudad.

Finalmente, si se parte del reconocimiento de que la ciudad por definición es un espacio en el que se ponen en juego y negocian los intereses, prioridades y poderes de los distintos actores sociales que conforman una colectividad, la ciudad es un “escenario de conflicto”; y, la política y la democracia, son las herramientas para expresar las diferencias, para resolver los conflictos y para alcanzar los consensos. Coincidimos

2 Borja J., (2010) Revolución urbana y derecho a la ciudad; Quito; Ed Fernando Carrión; OLACCHI-MDMQ

con Arendt cuando advierte que la modernidad ha debilitado y debilita a “lo social”; y al así hacerlo “desvitaliza a la ciudadanía” pues borra los lugares en el que los individuos interactúan para la toma de decisiones. Es decir, inhabilita al ciudadano para hacer y ejercer su derecho a la política.

En este contexto se han abierto debates francos, abiertos y directos con todos los ciudadanos, con todos los actores, sea directamente con el Alcalde, sea a través de los secretarios políticos. La construcción de una ciudad inclusiva, la definición de una estrategia de desarrollo y de acumulación única exige la reducción de las inequidades exige estos acercamientos, exige encontrar respuestas conjuntas, exige entrar en un debate democrático; pero también plantea la necesidad de tomar decisiones.

No se puede dejar de hacer lo que hasta ahora se ha venido haciendo; sin embargo, incluso en estas acciones es necesario imprimir un cambio importante. Desde el reconocimiento de que el territorio de hoy es mucho más diverso y mucho más complejo que el Quito de hace 20 años, que cada microregión que lo compone tiene sus características diferenciadas y que la construcción independiente de cada una de ellas exige una comprensión de sus propias particularidades, que respete sus individualidades y que potencie sus fortalezas culturales, económicas y sociales; pero, y además, que parta también de la necesidad de entender a la ciudad como una unidad, como una totalidad. Hablamos por tanto, de que se reconozca “al otro y a lo otro”, al vecino del barrio contiguo, al vecino de la otra administración zonal, como parte constitutiva de una misma ciudad, con los mismos derechos y con las mismas obligaciones; a la ciudad capital, a la ciudad de Quito. Este ejercicio ha demandado y seguirá demandando mucho esfuerzo, porque las asimetrías que el mercado ha dejado son muy grandes; las inequidades son abismales; existen hoy barrios pobres, barrios excluidos, barrios desconectados, barrios irregulares. La tarea es apuntalar la cohesión social como condición necesaria para re-posicionar a Quito en el contexto nacional e internacional, como una ciudad inclusiva, como una ciudad viva, como una ciudad solidaria.

Para pensar a la ciudad de derechos y a los derechos de la ciudad, para que sus actores sociales piensen en su ciudad y en su calidad de vida, hay que resolver sus asuntos fundamentales. Hay que hacer de la ciudad de Quito una ciudad vivible, transitable y segura, hay que ganarle el tiempo de trabajo, hay que crear los espacios para disfrutar de ella; para hacer de la ciudad un territorio en el que la garantía de derechos sea una realidad dinámica; una realidad en permanente proceso.

La reducción en los tiempos de desplazamiento mediante un plan integral de transporte urbano contribuye a generar esa posibilidad, el metro será una contribución fundamental en esta dirección; y, si bien el plan pretende ordenar el transporte público de

la ciudad, demanda también a las y los ciudadanos cambiar sus patrones de movilidad. Hay que empezar por reconocer que la capacidad física de carga vehicular de Quito no da más y que –en consecuencia– la familia debe contribuir en la solución global de esta problemática usando medios de movilidad alternativos como la bicicleta, el metro; etc. Se ha aumentado en un 300% la capacidad de transporte público municipal; se ha habilitado el *corredor sur oriental* que brinda sus servicios a una gran cantidad de ciudadanos, y hasta finales de este año planificamos habilitar el *corredor sur occidental*.

Posiblemente la seguridad es, hoy por hoy, una de las tareas que más atención ha demandado a la actual administración, a pesar de que está fuera de sus competencias. Y, por su diversidad y complejidad las respuestas van desde la revitalización física del espacio público convertido muchas veces en espacio capturado; la recuperación y participación cultural como un ejercicio fundamental de convivencia ciudadana; pero también se han realizado acciones importantes orientadas a la conformación de Comités Barriales de Seguridad Ciudadana (existen ya 350), a la instalación de sistemas de alarma comunitaria (se ha instalado cerca de 2000), a la creación de 29 Unidades de Policía Comunitaria y de 15 Comités de Desarrollo Ciudadano así como al equipamiento de la Policía Nacional.

Se ha planteado la necesidad de trabajar de manera integral y sinérgica en educación, salud e inclusión social. Esfuerzo aún en proceso dadas las limitaciones institucionales y presupuestarias.

### La necesidad de un punto de llegada: Quito: una ciudad del conocimiento?

Recogemos el famoso poema de Kavafis sobre el viaje a Itaca, que señala “cuando emprendas tu viaje (..) debes asegurar que el viaje sea largo”, sugiere “no apresurarlo y llevar en el pensamiento la ciudad soñada porque a ella se debe el viaje”.<sup>3</sup>

Es claro que la finalización de la construcción y traslado al nuevo aeropuerto, el uso del espacio del actual, la construcción del metro, los planes de desarrollo habitacional del IESS y los proyectos de la plataformas administrativas, económicas, financieras y tecnológicas configuran una ciudad radicalmente distinta para los próximos años, en lo urbano, en lo territorial, en lo social en lo económico. Más aun cuando estas acciones se contienen en una realidad global que redefine el espacio-lugar en su concepción tradicional y que exige una visión y una comprensión del territorio desde el *no-lugar*, desde *el sitio* (Armando Silva; 2010).

El ciudadano quiteño y el municipio deben estar preparados para enfrentar este proceso de convertirse en un nodo en el sistema de intercambios regionales y locales; pero para tal efecto y sin lugar a dudas debe

3 Tomado de J.C Pergolis Ciudad y Ciudadanía; 1998.

empezar por reconocerse así mismo, por identificar sus valores culturales, patrimoniales, debe construir una gobernabilidad a prueba de todo fuego; debe consolidar su tejido urbano y rural; debe darle sentido a su habitat. Quito debe estructurar una fuerza social, política y cultural capaz de ejercer su auto-gobierno, de construir un proyecto de ciudadanía; la participación es necesaria para dotarle de los procesos administrativos que lleven adelante y con éxito este desafío. Es tarea inmediata de los actores el fortalecimiento de su tejido político y económico, que permita como señala S. Boisier(2006):

“( ...) transformar una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial (...), en otra organizada, cohesionada, consciente de su identidad (cultural como) sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto propio de desarrollo.”

Hay que ir a la construcción de una ciudad de democracia, de tolerancia, que construya un compromiso de convivencia ciudadana, que recupere la capacidad creativa, una ciudad que pueda producir condiciones para que la gente pueda ser feliz. Es necesario ver a la ciudad desde su potencia regional, en lo local y en lo internacional; hay que caminar con paso firme y seguro hacia la autonomía constitucional; lo que implica necesariamente exigir el traslado de las competencias, pero; y al mismo tiempo, se requiere de la preparación institucional para hacerlo con eficiencia y eficacia; con todos los cambios que estas requieran y exijan desde cada una de sus particularidades.

Entonces sí, una de las opciones podrá ser constituirse en una *ciudad del conocimiento*; porque solo las ciudades que se descubren, en la potencia de su acervo cultural, que cuentan con un recurso humano en permanente proceso de calificación y que hacen de este proceso el principal motor de su desarrollo productivo, solo aquellas ciudades que se reconocen así mismas con el potencial para proyectarse fuera de las fronteras nacionales; que son intolerantes ante la pobreza y la inequidad y participativas y muy democráticas pueden alcanzar este objetivo.

### Bibliografía

- Borja J. (2010); *Revolución Urbana y Derecho a la Ciudad*; Textos Urbanos; OLACCHI & MDMQ  
Borja J. (s/d); Ciudadanía y Espacio Público, notas  
Borja J. y Castells M. (1997); *Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información*; Madrid Ed Taurus  
Carrión F. (2010); *Ciudad, Memoria y Proyecto*, Textos Urbanos; OLACCHI & MDMQ  
Mattos C. (2010); *Globalización y Metamorfosis urbana en América Latina*, Textos Urbanos; OLACCHI & MDMQ  
Harvey D.(2008); *The Right to the City*; New Left Review No. 53, sept  
Silva A. (2010); *Los Imaginarios nos Habitan*; Textos Urbanos; OLACCHI & MDMQ



## Crisis y rebelión mundial de la juventud

### Asonada estudiantil chilena

En este artículo intentaré abordar el alcance de las movilizaciones estudiantiles chilenas desde una doble consideración: su inserción en las rebeliones que han tenido lugar en distintos lugares del planeta y en los que la juventud ha sido el actor protagónico, y la especificidad de sus demandas con respecto a las herencias no saldadas con la dictadura pinochetista. Ambos aspectos, sin embargo, tienen que ver con la reducción de las expectativas que el mundo contemporáneo ofrece a la juventud y la crisis de los sistemas educativos, que deben responder a la demanda social de universalidad y calidad.

#### I. Las rebeliones de los jóvenes en el mundo

Durante los últimos meses se han sucedido las rebeliones en distintos lugares del planeta: Túnez, Egipto, Yemen, Marruecos, Libia, Siria, Grecia, España, Italia, Israel, Chile, Inglaterra... Las movilizaciones en Europa tienen el precedente de la revolución pacífica y democrática de Islandia del 2010. En todas ellas, los jóvenes han tenido un papel protagónico. ¿Puede decirse acaso que estamos asistiendo a una "revuelta mundial de la juventud", como sostiene el sociólogo francés Michel Fize, en un artículo reciente publicado en *Le Monde*? ¿Un nuevo "68", quizás?

Cualquier intento de comprensión de lo que está sucediendo en el mundo a partir de la crisis del 2008 exige, desde luego, tomar en cuenta las diferencias entre los procesos que tienen lugar en las distintas regiones del planeta: el mundo árabe, Europa, Chile. Pero también demanda la atención a los nuevos aspectos de las luchas sociales que aparecen en ellos, y que en cierto modo los recorren "transversalmente", como se suele decir hoy en día. No hay duda que el mundo ha entrado en una época de cambios significativos, y que esos cambios significativos

tendrán lugar durante décadas. Sin duda hay repercusiones globales de los procesos regionales. En este escenario están en juego las expectativas de avances democráticos, entendidos cada vez más como la combinación de libertad y equidad, y a la vez las amenazas de catástrofes globales —cambio climático, recesión económica, nuevas guerras, aumento de la criminalidad...

¿Es este el escenario del declive del sistema mundo capitalista, como viene sosteniendo desde hace algunos años Immanuel Wallerstein? Al menos, este escenario mundial corresponde a la decadencia de Estados Unidos, del "Imperio Americano", a las dificultades que presenta la construcción de la Unión Europea, al ascenso de China, al avance de los países emergentes (Rusia, India, Brasil). Es un escenario de nuevas configuraciones regionales, de nuevas hegemonías en la geopolítica. Es el escenario

Iván Carvajal

Iván Carvajal — Profesor e investigador universitario.

en que asistimos a la renovación de las luchas sociales, múltiples, diversas. Y a la apertura de la cosmo-política.

¿Qué hay de semejante, cabe preguntarse dentro de esta convergencia de lo diverso, entre las rebeliones en el mundo árabe y las movilizaciones de los indignados en España? ¿Qué, entre los jóvenes iracundos de Tottenham y los estudiantes chilenos? ¿Qué, entre los libios que se echan a las plazas de Bengasi al fin del Ramadán a festejar la derrota de Gadafi, y los jóvenes palestinos y judíos que se unen para protestar contra la degradación de las condiciones de vida en Israel?

La comprensión de esta “rebelión mundial de la juventud”, de la convergencia de lo múltiple, se torna decisiva para el porvenir político de la izquierda, si todavía queremos conservar este término topológico para señalar a los movimientos por la democracia avanzada y anticapitalistas. Si los viejos esquemas revolucionarios jacobinos y leninistas suelen acabar en la exaltación de caudillos autoritarios y en el culto al estatismo, por la otra vía, la izquierda reformista ha quedado desarmada en la política frente a la ideología liberal y ha terminado subordinada al autoritarismo de los estados que se atribuyen el control del orden mundial, a la vez que aseguran el sometimiento de las sociedades a los designios de los mercados, y en consecuencia ha tomado en sus manos el traslado de los costos de la crisis, ocasionada por los bancos, las grandes corporaciones y los juegos financieros, a la masa de trabajadores. La juventud de los países más avanzados ve precarizada su vida en el presente, y tiene por delante un futuro cargado de incertidumbre e inseguridad.

Algunos comentaristas liberales han señalado en la prensa europea que hay una diferencia evidente entre las rebeliones árabes, que supuestamente tendrían como propósito el derrocamiento de

dictaduras para instaurar regímenes democráticos parlamentarios a semejanza de los occidentales, y las movilizaciones de los indignados españoles e israelíes, de los trabajadores italianos y de los estudiantes chilenos, puesto que estas últimas se han dado dentro de regímenes democráticos parlamentarios. Ese punto de vista

“  
**¿Qué hay de semejante, cabe preguntarse dentro de esta convergencia de lo diverso, entre las rebeliones en el mundo árabe y las movilizaciones de los indignados en España? ¿Qué, entre los jóvenes iracundos de Tottenham y los estudiantes chilenos? ¿Qué, entre los libios que se echan a las plazas de Bengasi al fin del Ramadán a festejar la derrota de Gadafi, y los jóvenes palestinos y judíos que se unen para protestar contra la degradación de las condiciones de vida en Israel?**”

coloca a la democracia liberal como el núcleo de referencia: mientras en los países árabes se tendría como propósito conquistar la democracia parlamentaria al término de las dictaduras —siempre se traerá la autoridad de Churchill para recordarnos que es el peor régimen

político, exceptuando todos los demás conocidos—, en España e Italia se trataría más bien de expresiones de descontento frente a la crisis, que se superarían en el contexto de la democracia liberal. Mientras que en Chile se estarían planteando demandas sociales que quizás podrían canalizarse a través de reformas razonables del sistema educativo y hasta del sistema político.

Sin embargo, basta detenerse en las reivindicaciones que se plantean en España o en Chile para percibir que de alguna manera se trata también de una crisis de la democracia liberal, que el sistema parlamentario, representativo, ya no es suficiente para resolver los conflictos sociales, que entre los jóvenes y los excluidos de los sistemas sociales se extiende una generalizada desconfianza en los partidos políticos. Que se pongan en evidencia los límites de la democracia liberal y la crisis del estado social que Occidente impulsó desde el *New Deal* de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, y en Europa desde la conclusión de la II Guerra Mundial, no significa desde luego que exista una propuesta clara para contraponerlos. De hecho, en América Latina la supuesta superación del liberalismo ha ido por la vía de propiciar regímenes con alguna vocación autoritaria, que si bien impulsan ciertas políticas públicas consideradas distributivas, como la expansión de los servicios de salud y de educación, no llegan a producir cambios profundos de la configuración social, a la vez que tampoco resuelven la exigencia de una ampliación de la vida democrática.

El movimiento estudiantil chileno ha enfatizado en las consecuencias sociales y para la vida democrática, incluso para la democracia liberal, que tiene la herencia no saldada con la dictadura pinoche-tista. Pero así como en Europa y los Estados Unidos lo que pone de manifiesto la protesta social es el desmantelamiento del estado de bienestar, cabe preguntarse si el

movimiento estudiantil chileno no estaría poniendo en cuestión también los alcances de estas políticas del estado social a la latinoamericana, más allá de la percepción que tengan los mismos actores de las masivas movilizaciones: estudiantes, trabajadores y otros sectores que han adherido a su convocatoria.

Si en Islandia la revolución democrática llegó al derrocamiento del anterior régimen, a una nueva constitución, a la nacionalización de los bancos y a la decisión de no pagar la deuda contraída por estos con Gran Bretaña y Holanda —países que presionan fuertemente sobre el nuevo régimen islandés—, en cambio las movilizaciones en Grecia, Italia, Portugal y España no han podido detener las políticas de “ajuste”. La sumisión del gobierno socialdemócrata español ha llegado, al contrario de lo que acontece con Islandia, al punto de impulsar la reforma constitucional que prohíbe los déficits, exigida por los gobiernos de Alemania y Francia a cuenta de “tranquilizar a los mercados.

En Chile las movilizaciones estudiantiles y de trabajadores se han caracterizado por una dirección que ha demostrado madurez y firmeza para exponer y defender sus demandas en un ambiente de no violencia —demandas que unen la reforma del sistema educativo a la reforma del sistema político y de la constitución—, y ha juntado a esa madurez y esa firmeza la inventiva para incentivar la participación masiva de la población a través de acciones festivas. En el otro extremo del espectro, en el lado de la violencia cruda, aparece la rebelión de los jóvenes de Tottenham, que a semejanza de lo acontecido en Francia en 2005, es una explosión espontánea de descontento e ira de los jóvenes, de los adolescentes de las barriadas pobres, un estallido reactivo frente a la violencia policiaca. También en Chile, sobre todo durante los días de la huelga general convocada por los sindicatos y los estudiantes a

fin de agosto, hubo “desmanes” condenados por los propios dirigentes de los estudiantes y los trabajadores. En esos desmanes, más allá de las seguras “infiltraciones” policiacas, se deberían advertir las expresiones de una situación que afecta los jóvenes de las barriadas marginales, a los excluidos que nada tienen que perder y que tampoco tienen nada en que soñar, a semejanza de lo que pasa con miles de hijos y nietos de inmigrantes en Gran Bretaña, Francia y otros lugares de Europa.

Desde luego, a estas condiciones han venido a sumarse otras de enorme importancia para la vida social y la posibilidad de políticas democráticas. La más importante, sin duda, es el papel de las mujeres, sobre todo de las mujeres jóvenes. Esta presencia activa, sus demandas específicas, sus concepciones diversas, constituyen una fuerza nueva en las luchas sociales de este siglo. Son la proyección del grado de emancipación ya alcanzado en el siglo pasado. Hoy las vemos por doquier, al frente del movimiento estudiantil chileno, en Túnez, en Egipto, en España. Hay, de otra parte, la combinación de las demandas sociales de trabajadores, de los estudiantes, de los jubilados, con la participación de minorías étnicas. Francia y el Vaticano expulsaron hace unos meses a los gitanos de Rumania, pero ellos retornan una vez y otra. Los mapuches exigen que se cuente con ellos en las movilizaciones chilenas.

Están las luchas de los ecologistas, que aportan a los programas políticos de la izquierda una serie de cuestiones fundamentales, cuestiones que además, como sabemos bien, demandan acciones que ya no pueden tomarse dentro de los límites de los estados nacionales. Lo sucedido en Fukuyama es una alerta para el mundo entero. Si por una parte Obama, a pretexto de la crisis, posterga las acciones para controlar la contaminación de ozono y de emisiones de carbono, si Irán inicia la producción de su

planta nuclear, por otra parte se extiende la conciencia ecologista y se multiplican las protestas en varios lugares del mundo. La intervención en Libia y la condena al régimen sirio ponen sobre el tapete de los debates políticos otra cuestión que ya no puede resolverse ni dentro de una concepción periclitada de la soberanía nacional ni dentro de las estructuras actuales de los organismos internacionales. En perspectiva, quizá se haya abierto en la actualidad el tránsito hacia formas de gobierno mundiales, al menos frente a los problemas globales.

## II. Los jóvenes en la crisis sistémica

Tal vez deba considerarse el movimiento mundial del 68 del siglo pasado como una revolución de la juventud, más aún, como una revolución que fue finalmente derrotada. Sin nostalgia alguna, podríamos verla como el último episodio —espléndido, por lo demás— de un gran ciclo histórico de acción política, que bien pudiera denominarse el ciclo de “la revolución social en Occidente”, iniciada un siglo antes. Pero esa revolución o esa rebelión mundial de la juventud fue, por otra parte, la manifestación de complejos cambios en la estructura económica y social del sistema capitalista mundial, cambios especialmente relacionados con la forma de existencia del trabajador.

La noción de trabajador, en efecto, sufrió entonces un desplazamiento desde un enfoque centrado en el obrero manual hacia un enfoque centrado en el “tecnita”, en los profesionales que debían contar con una serie de competencias técnicas. Ello produjo una expansión de los sistemas educativos, una ampliación de la escolaridad obligatoria que, en los países desarrollados, culmina hoy en la conclusión de la educación media. La educación universitaria dejaba de ser un paso en el ascenso social desde las clases trabajadoras a las capas medias aburguesadas, para iniciar

el tránsito a una sociedad de trabajadores altamente capacitados. ¿Acaso no se han levantado en las últimas dos décadas los discursos sobre la “economía del conocimiento” desde las corrientes neoliberales, o sobre las “sociedades del conocimiento” desde la UNESCO y las corrientes socialdemócratas? Estos discursos sostienen que las masas de trabajadores educados técnicamente impulsarían el desarrollo económico, social e incluso político, en sociedades que contarían en su cúpula con tecnócratas altamente capacitados para las funciones de control y administración, y en la base a los menos meritorios, los relativamente incapaces para alcanzar las cúspides de la profesionalización técnica.

Pero hoy las condiciones están cambiando de modo sustancial. Lo que parece estar en el fondo de la rebelión mundial de la juventud —en la medida en que pueda hablarse de una rebelión mundial— es que, por una parte, hay una masa creciente de jóvenes que cuentan con conocimientos y competencias técnicos y tecnológicos, que quieren insertarse en el trabajo, que anhelan una vida digna, que reclaman puestos de trabajo y bienestar, que quieren ser escuchados, es decir, que demandan apertura para participar en los escenarios de la opinión pública y en la toma de decisiones sobre el destino de las sociedades, y que por consiguiente demandan una democracia avanzada. Y por otra parte, existe una crisis sistémica —si es que tenemos razón Wallerstein y quienes pensamos como él— o cuando menos una sucesión de crisis económicas y sociales, que impiden la inserción masiva de los jóvenes, que arrasan con las condiciones creadas por el estado de bienestar para los trabajadores y los jubilados, y que expulsan del sistema a poblaciones enteras (los más pobres), que marginan a países y regiones enteras del planeta, y que constriñen la democracia, aun la democracia liberal, representativa, parlamentaria.

¿Qué futuro ofrecen hoy día las sociedades, desarrolladas o no, a la juventud? ¿Qué función puede tener la educación actualmente? ¿Tienen los estados alguna posibilidad de respuesta, en medio de la crisis económica, para solventar la crisis de los sistemas educativos, de sus paradigmas?

### III. La educación: un sistema obsoleto

Más de tres meses de movilizaciones masivas, durante los cuales los estudiantes han puesto en jaque al gobierno de Piñera y han ganado un fuerte apoyo de la opinión pública, la adhesión de padres de familia, de los sindicatos obreros, de sectores diversos de la sociedad chilena, son la evidencia de una crisis real, profunda, del sistema educativo chileno, sistema en que pesa sin duda la herencia de la dictadura pinochetista. A las reivindicaciones por el cambio del sistema educativo, los estudiantes han sabido unir la demanda de un cambio del sistema político igualmente heredado de la dictadura, y que la Concertación —alianza de los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, Por la Democracia y Radical Social Demócrata— no supo y no pudo modificar durante sus sucesivos gobiernos. Bastaría con señalar el cuestionado sistema de elecciones binominales, que deja fuera de la representación política en los organismos parlamentarios a las minorías, para entender el peso de esa herencia dictatorial.

Los estudiantes chilenos demandan una serie de cambios que tienen que ver con la estructura escolar, con la inversión estatal en educación, con las formas de esa inversión estatal y por consiguiente con la relación del Estado con la educación privada, con los costos de la educación para las familias, con garantías de calidad del sistema. La consigna “educación gratuita y de calidad para todos” sintetiza de modo claro el alcance de los objetivos del movimiento. En sí misma, esa consigna es válida actualmente

para cualquier sociedad. Si las actividades económicas exigen de los trabajadores conocimientos técnicos y tecnológicos, si la democracia se sustenta en sociedades en que los ciudadanos deciden libremente con base a la libre información y el debate abierto en la opinión pública, si libertad y equidad dependen de modo sustancial de la educación de los ciudadanos, entonces la consigna “educación gratuita y de calidad para todos” es una consigna universal. Una consigna que lleva a su extremo la propia idea liberal, incluso ilustrada: el grado de libertad y el grado de oportunidad para insertarse en las sociedades depende de la educación, de la adquisición de “capitales educativos y culturales”.

Los estados deben atender ese requerimiento, sobre todo si se toma en cuenta que la inequidad existente en las sociedades se reproduce de manera ampliada a través de los sistemas educativos, a menos que los estados intervengan para asegurar que desde la base —la educación parvularia— y al menos hasta la conclusión de la educación media, *todos* los niños, niñas y adolescentes cuenten con iguales condiciones educativas. Además, los estados deben propender a la ampliación, a la masificación de la educación superior, en sí misma multifacética, que no puede reducirse a la universidad clásica —y menos aún al modelo de las universidades de investigación del mundo desarrollado. La masificación de la educación superior es un proceso que seguirá en crecimiento en todo el mundo. Y junto con ello los estados están obligados a atender las demandas educativas, en todos los niveles de escolaridad, de las personas con capacidades diferentes, y desde la primaria, de las personas adultas. Están obligados a atender las exigencias que surgen de los contextos pluriculturales, multiétnicos, de las sociedades contemporáneas.

La educación que se reclama es, en consecuencia, por completo

distinta a aquella a la que estamos acostumbrados. Cuenta con una disposición de recursos tecnológicos nuevos y en continua transformación —aparatos electrónicos, Internet—, pero demanda flexibilidad, inventiva, cambio de esquemas. No se puede pensar en la transformación de los sistemas educativos mientras se conserven los paradigmas meritocráticos e ilustrados. Y ante todo, los cambios estructurales de los sistemas educativos demandan fuertes inversiones de los estados y de las sociedades.

En Chile, el sistema escolar se ha sustentado en estas últimas décadas en una privatización creciente, que incluye la subvención estatal a los establecimientos privados en todos los niveles, incluso a establecimientos educativos que tienen fines de lucro —en la educación primaria y media. Ello ha ido en detrimento de la educación pública. Esta, que pasó con la dictadura a responsabilidad de los municipios, ha sufrido por el contrario por falta de recursos y de organicidad. Quizás los municipios deberían, en un sistema de mayor intervención democrática de la población, tener funciones de apoyo a las escuelas de sus jurisdicciones, pero lo que no cabe es parcelar la administración del sistema escolar a fin de debilitar las responsabilidades de los estados.

El acceso a la educación superior se restringe en Chile por dos vías: la primera, económica, pues es una educación pagada. Los estudiantes, es cierto, pueden recurrir a becas y sobre todo a préstamos estatales para pagar sus estudios. Esto ha derivado en un endeudamiento de un enorme segmento de los profesionales, especialmente los jóvenes, que se ven atados por años a la deuda adquirida. Algunos sociólogos han llamado la atención sobre la falta de cultura del ahorro para pagar los costos de la educación superior por parte de las familias chilenas, que difiere de la conducta de las familias en el mundo

anglosajón. Lo que se ha observado críticamente es algo muy simple: que las familias de los trabajadores chilenos no cuentan con excedentes que puedan ahorrarse para este fin. Según algunos estudios, la educación universitaria en Chile es de las más caras del mundo.

La segunda razón tiene que ver con un presupuesto meritocrático, la “calidad” del estudiante. Para acceder a las universidades de mayor prestigio, públicas o privadas, se toma en cuenta el record estudiantil

“  
Tal vez deba considerarse el movimiento mundial del 68 del siglo pasado como una revolución de la juventud, más aún, como una revolución que fue finalmente derrotada. Sin nostalgia alguna, podríamos verla como el último episodio —espléndido, por lo demás— de un gran ciclo histórico de acción política, que bien pudiera denominarse el ciclo de “la revolución social en Occidente....”

de la educación media y la prueba de admisión al sistema universitario (PSU). Juzgar la capacidad para los estudios en el nivel terciario por los resultados académicos obtenidos cuando los adolescentes tienen entre 16 y 19 años implica un desconocimiento de las circunstancias específicas del desarrollo individual. La prueba de admisión

confirma a su vez la inequidad social al someter a los jóvenes que provienen de escuelas de calidad disímil al mismo examen, que, además, mide conocimientos y no capacidades. En estas pruebas siempre reprobaban la mayoría de los jóvenes que vienen de las escuelas de las poblaciones más pobres y marginales.

Algunos ideólogos liberales y defensores del sistema educativo chileno —entre ellos, el periodista Andrés Oppenheimer y el sociólogo José Joaquín Brunner— han cuestionado al movimiento estudiantil y sus demandas bajo el presupuesto de que ese sistema es el más exitoso de América latina. Para ello, han sacado a relucir algunos indicadores, como los resultados de la prueba PISA, el incremento de la matrícula en cada uno de los niveles del sistema, la diversificación de las instituciones y por tanto de las opciones que tienen los estudiantes para optar por instituciones y carreras. Sin embargo, si se miran estos datos más atentamente se advierten tanto la inequidad como los límites de la supuesta calidad de la educación chilena. Esto lo han puesto de manifiesto otros investigadores, como Manuel Antonio Garretón, Alberto Mayol y su grupo de investigación del CIES de la Universidad de Chile, o el informe de Nicola Brandt para OCDE.

Es cierto que en los resultados de las pruebas PISA, que miden las competencias de los estudiantes en lenguaje, matemáticas y ciencia, en torno de los 14-15 años de edad, Chile está por delante de Uruguay, México, Argentina, Brasil y de los demás países latinoamericanos. Pero no supera la media de los países de la OCDE, a los que pertenece Chile, y está muy por debajo de los países con mejor rendimiento en esas pruebas —Finlandia, los países escandinavos, los países europeos, Corea. Además, si se toman en cuenta los distintos tipos de instituciones educativas, se advierte el menor rendimiento

relativo de las escuelas municipales, y en un análisis más fino, incluso se verá que en el fondo están las escuelas de los barrios y localidades más pobres. En Chile, como en el resto de América latina, faltan maestros, mejor formados y mejor pagados. El mejor sistema educativo de América latina, desde el punto de vista de los resultados de estas pruebas, tiene una educación mediocre, y además, profundamente diferenciada. ¿Cómo apreciar lo que pasa en el conjunto de nuestro continente?

Para defender al sistema se ha sostenido también que la educación sigue siendo, sobre todo en su nivel superior, un factor de ascenso social. Sin embargo, las investigaciones empíricas llegan a resultados diferentes. Los jóvenes de las capas sociales con menores ingresos apenas si arriban a la educación superior, y solo de modo excepcional ingresan a las mejores universidades. Los estudiantes universitarios, en su gran mayoría, no consideran que sus estudios impliquen un ascenso de esta naturaleza. Es cierto que en Chile, como en los demás países de América latina, hoy la matrícula en la educación superior supera el 20% de la población entre 20 y 24 años. Pero esa cobertura es baja si se la compara con los países de mayor desarrollo.

Por otra parte, ¿qué acontece con los jóvenes que no llegan a las mejores universidades? Tienen por delante un futuro lleno de amenazas. ¿Qué pasa con los jóvenes que han contraído una cuantiosa deuda para cubrir sus estudios, y que luego no encuentran trabajo? La condición de precariedad de los titulados universitarios no existe solo en los países europeos. ¿Y qué sucede con los cientos de miles de jóvenes que son arrojados fuera del sistema escolar antes de culminar sus estudios secundarios?

La inversión del estado chileno en educación está en torno al 4% del PIB. Según algunos expertos, al menos debería llegar al 6% del PIB. En Noruega y Finlandia alcanza el 8% del PIB.

En conclusión, el sistema escolar chileno es inequitativo, las profundas diferencias de calidad perjudican a las capas sociales de menores ingresos, la insuficiente inversión del Estado beneficia a la educación privada, e incluso a sectores que buscan el lucro económico en la atención a este servicio público. Los maestros tienen muy malas remuneraciones, y no cuentan con la capacitación suficiente. No hay incentivos para alentar a los mejores estudiantes para que opten por el magisterio. Y no se perciben tampoco lineamientos para una respuesta estatal que transforme sustancialmente un sistema que se revela obsoleto.

La joven líder del movimiento, Camila Vallejo, y sus compañeros sin duda obtendrán un triunfo político. Aparte de alcanzar algunas modificaciones del sistema educativo, abrirán el camino para reformas políticas y constitucionales para terminar de una vez con las herencias de la dictadura. Sin embargo, los grandes cambios de la educación, que irían a la par de otras profundas transformaciones sociales, quedarán aún pendientes en la sociedad chilena. 

“  
**La joven líder del movimiento, Camila Vallejo, y sus compañeros sin duda obtendrán un triunfo político. Aparte de alcanzar algunas modificaciones del sistema educativo, abrirán el camino para reformas políticas y constitucionales para terminar de una vez con las herencias de la dictadura. Sin embargo, los grandes cambios de la educación, que irían a la par de otras profundas transformaciones sociales, quedarán aún pendientes en la sociedad chilena.**  
”

## Un sistema alimentario descompuesto

El mundo se enfrenta a una nueva crisis alimentaria, que esta vez nos amenaza a todos y todas a pesar de que sus causas pueden ser evitables. Si bien la emergencia de 1942 fue provocada por la Segunda Guerra Mundial, la respuesta ha sido la misma ahora en el siglo XXI: promover nuevas revoluciones verdes, liberalización de los mercados agrícolas, vinculación de la producción al agro negocio, debilitamiento y/o desaparición de medidas arancelarias nacionales, desmantelamiento de los mercados locales, etc. El hambre, junto con la obesidad, el desperdicio obscuro y la degradación ambiental atroz, son el subproducto de nuestro sistema alimentario descompuesto.

La crisis del siglo XXI es el producto del resquebrajamiento de un sistema económico y social, de origen político y casi siempre prevenible (Vanhaute, 2011). En el 2008 se tuvieron volúmenes record en cosechas (2287 millones de toneladas métricas), más que suficientes alimentos para alimentar a todo el mundo (FAO, 2009). Por ello, las hambrunas actuales son típicamente vistas como crisis humanitaria prevenibles, o, crímenes contra la humanidad (Edkins, 2007; de Waal, 1997; Plumper and Neumayer, 2009).

El sistema está construido por y a favor de una pequeña minoría, cuyo principal propósito es producirle beneficios. Los insaciables grupos de presión agrícolas de los países ricos están enganchados a dádivas que inclinan los términos comerciales contra los agricultores del mundo en desarrollo y obligan a los consumidores en los países ricos a pagar más impuestos y alimentos más caros. Hoy la población global se estima en 7.000 millones de personas, sin embargo la población productora no supera las 1.500 millones de personas (Oxfam, 2011). Élite egoísta que



## Crisis alimentaria: una amenaza para todos y todas

amasan recursos a costa de las poblaciones rurales empobrecidas. Inversores que toman los mercados de materias primas por un casino, para quienes los alimentos son simplemente un activo financiero más —como las acciones, los bonos o los títulos hipotecarios—.

En 1950, el 65% de la población global estaba involucrada en la agricultura. Para el 2000 sólo lo está el 42% (FAO Statistics). Enormes empresas del sector agrícola que funcionan como oligopolios globales, controlan las cadenas de valor, imponiendo las reglas en los mercados, buscando dominar la naturaleza, y la producción, sin dar cuentas a nadie. La agricultura sometida a relaciones capitalistas de producción ha significado la progresiva implementación de *inputs* (recursos orgánicos a *commodities* inorgánicos), que reducen el reciclaje de nutrientes dentro del suelo y el agua,

Mayra Garzón

Mayra Garzón— Licenciada en Sociología y Ciencias Políticas, Especialista en Gestión Social, Egresada de la Maestría en Desarrollo Humano, Responsable de Agricultura de Oxfam en Ecuador.

provocando la implementación de métodos agronómicos dependientes de químicos y semillas OGM producidas bajo estándares industriales.

### La arremetida del capital financiero en la agricultura

Las señales de alarma están claras. Hemos entrado en una era de crisis de escaladas en el precio de los alimentos y el petróleo; el año 2008 marcó el comienzo de una nueva era de crisis. Lehman Brothers quebró, el petróleo alcanzó los 147 dólares por barril, y el precio de los alimentos subió bruscamente. Con la subida del precio del petróleo, los alimentos tienen mayor valor como productos energéticos antes que como alimentos, lo que hace que las opciones para los inversionistas en plantaciones de alimentos o energéticos se rijan bajo una visión economicista antes que orientada a satisfacer necesidades alimentarias. A esto se suma la arremetida del capital financiero sobre la agricultura (1990-2008) agravada por la crisis financiera, que para protegerse invierte en tierra, agua, producción agrícola y minería especulando con el mercado y fomentando el incremento excesivo del precio de los productos agrícolas. Como resultado, la inflación en los precios alimentarios expresa el complejo alimentario/energético.

En EE.UU. la concentración de tierra motivada por el surgimiento del mercado financiero y la apertura de *mercados de granos* significó la disminución de 7 millones de granjas en 1935 a 1.9 millones en 1997. Para 1999, granjas mayores a 500 hectáreas controlaban el 79% de la tierra productiva americana (Holt Gimenez y Shattuck, 2011).

En el año 2009, el número de personas hambrientas rebasó por primera vez los mil millones. Los gobiernos de los países ricos respondieron de forma hipócrita, expresando su alarma mientras continuaban arrojando miles de

millones de dólares del dinero de los contribuyentes a sus infladas industrias de biocombustibles, desviando los alimentos desde las bocas hacia los tanques de petróleo. En un vacío de confianza, un gobierno tras otro impuso prohibiciones a las exportaciones, empujando aun más los precios al alza.

Las políticas de desregularización, impulsadas por los ajustes económicos del FMI y del Banco Mundial, y la negligencia de gobiernos hacia los productores locales en la etapa neoliberal (80 y 90), han servido para abrir mercados, bajar precios alimentarios, la comoditización de la cadena, el desencadenamiento entre la producción y el consumidor y la concentración en la toma de decisiones, agravando el régimen alimentario. Estos mecanismos constituyeron restricciones a los derechos soberanos de los estados a regular el alimento y la agricultura. El manejo de la sobreproducción, vía subsidios estructurados que distorsionan el mercado y la legitimización del libre mercado, hizo que se bajen las barreras arancelarias facilitando la disposición del excedente productivo del Norte por la agroindustria.

### Los impactos del proyecto globalizador

El proyecto globalizador es un proceso políticamente instituido, dentro de una visión liberal, que privilegia a entidades corporativas con derechos protegidos dentro del sistema alimenticio, con respecto al desarrollo de cultivos y al manejo de la seguridad alimentaria -no como un servicio realizado por naciones- sino por corporaciones transnacionales en el mercado global. El acuerdo sobre la agricultura de la OMC sirve como vehículo del proceso corporativo para institucionalizar un proceso distintivo hacia un liberalismo económico que prepare las bases para la profundización del libre mercado vía la privatización de los estados (McMichael, 2009).

La inestabilidad de mercados y la volatilidad de precios afectan actualmente a millones de familias. La mayor parte de los campesinos no encuentran una posición protegida de la estructura global de mercados y tienen cada vez mayores inseguridades en cuanto a

“Una Ley de Tierras que garantice una verdadera redistribución, afectando a la gran propiedad que concentra todos los recursos productivos, establezca un límite de tamaño máximo de la propiedad, priorice el uso de la tierra para la producción de alimentos; en definitiva, que garantice que los pequeños productores indígenas, campesinos y afros logren la posesión y el uso de la tierra, del agua y de los bienes de la naturaleza.”

ingresos económicos. **En América Latina los gobiernos han priorizado la producción para la agro exportación industrial antes que la producción de alimentos a través de la producción campesino e indígena. No se han establecido mecanismos de control de los alimentos; políticas públicas de apoyo a los campesinos, de soberanía alimentaria, de preservación del medio ambiente.**

La tierra y el agua se han constituido en elementos de disputa, ha comenzado una nueva ola de acaparamiento de tierras en el mundo, los inversores privados y estatales buscan aprovecharse; volviéndose estos recursos cada vez más escasos. La FAO estima que 30 millones de campesinos perdieron su tierra una década después que la OMC (1995) entró en vigencia. (Madeley, 2000)

La concentración atmosférica de gases de efecto invernadero ya ha superado el nivel sostenible y continúa creciendo de forma alarmante. La Tierra se está agotando, los suelos se están degradando (por la intensificación de la dependencia petro-fertilizantes), la biodiversidad está siendo destruida, el agua dulce se está secando, se van perdiendo la cultura y los conocimientos ecológicos de cómo vivir y trabajar con los ciclos naturales mediante la disolución de la agricultura diversificada, prácticas ambientalmente mejores y con mejores rendimientos que la producción especializada industrial (Weis, 2007; Altieri, 2008; IAASTD, 2008).

### Escenarios de la Época Antropocena

Hemos entrado en la “Época Antropocena” - la era geológica en que la actividad humana es el principal determinante del cambio planetario-. Nuestro sobredimensionado sistema alimentario es la causa principal de esta implosión. Pero también se está convirtiendo rápidamente en una víctima. A medida que aumenta la presión sobre los recursos y el cambio climático se acelera, las personas pobres y vulnerables son las primeras en sufrir la consecuencia del clima extremo, los precios de los alimentos subiendo en espiral y las disputas por la tierra y el agua.

Las implicaciones que el cambio climático y la creciente escasez de recursos tendrán sobre el hambre son alarmantes; el alza en el precio



de los alimentos en 2008 empujó a la pobreza a 100 millones de personas adicionales. El encarecimiento en lo que va de 2011 ha sumado ya 44 millones más. En el caso de Ecuador, el 52,96% de la población de las áreas rurales está todavía bajo la línea de pobreza<sup>1</sup>. Para el año 2030 se prevén aumentos en el precio internacional de los alimentos básicos en un rango entre el 120 y el 180 por ciento (Oxfam, 2011). Esto resultará desastroso para los países pobres que importan alimentos y hará más probable un retroceso generalizado en el desarrollo humano.

Mientras en el mundo casi mil millones de personas sufren hambre todos los días, unos patrones de consumo y producción insostenibles que las excluyen nos dirigen a todos hacia la colisión con los límites ecológicos de nuestro planeta. La transición de dietas diversificadas a dietas de mayor consumo cárnico, de grasas y aceites, azúcar y carbohidratos procesados es un fenómeno global. La posibilidad de alimentarse bien solo es posible para poblaciones

económicamente posibilitadas, y las más pobres encapsuladas en dietas altamente procesadas, con contenido calórico alto, sufriendo de subnutrición asociada a la obesidad. (McMichael, 2009)

La organización de la cadena de comercialización ha subdividido a las dietas por clases económicas. El sector privado ha diferenciado consumidores entre los que se sirven *commodities* comestibles estándar (WalMart) y aquellos que comen de cadenas alimentarias cuidadosamente auditadas para su calidad (Whole Foods).

### La crisis alimentaria: crisis de seguridad y soberanía

El *World Development Report* del Banco Mundial 2008, define cómo incorporar al pequeño campesino dentro de la lógica de libre mercado a través del acceso a mercados -nichos-; crédito; asistencia; semillas y fertilizantes; acceso a tierras y protección social. Sin embargo, esta tendencia no toma en consideración las nuevas relaciones de poder en el mercado mundial dominado por agro-corporaciones, las asimetrías en cadenas de mercado (distribución y comercialización), sustentabilidad

<sup>1</sup> Instituto Nacional Estadística y Censos. Indicador de Pobreza Nacional Rural, Diciembre 2010.

ambiental, control de tecnología, desplazamiento humano, nutrición y salud pública, y fundamentalmente no asume la crisis alimentaria como una crisis de seguridad y soberanía alimentaria.

El sistema alimentario tiene que cambiar. En el año 2050 habrá 9.000 millones de personas en el planeta y la demanda de alimentos se habrá incrementado en un 70%. Esta demanda tendrá que satisfacerse a pesar de los rendimientos congelados, la creciente escasez de agua y una competencia por la tierra cada vez mayor. Y la agricultura debe adaptarse rápidamente al cambio climático y rebajar drásticamente su huella de carbono.

Nos arriesgamos a sufrir un retroceso absoluto en el desarrollo humano. Investigaciones encargadas por diversos organismos prevén un aumento en el precio real de los cereales básicos de un rango entre 120% y 180% en las próximas dos décadas, a medida que crezca la presión sobre los recursos y se agrave el cambio climático. El hambre y la pobreza se concentran en las áreas rurales. Liberar el potencial de la pequeña agricultura – la espina dorsal del sistema alimentario – representa nuestra mayor oportunidad para incrementar la producción de alimentos, impulsar la soberanía alimentaria y reducir la vulnerabilidad.

#### Qué se precisa hacer

En el caso de Ecuador, para que esto sea posible, se requiere entre otras cosas la aprobación de leyes entre ellas, de una Ley de Aguas que posibilite la desprivatización y redistribución de este recurso, garantice el cumplimiento del derecho humano y el cumplimiento de la función social que posibilite la soberanía alimentaria, el caudal ecológico y las actividades productivas. Una Ley de Tierras que garantice una verdadera redistribución, afectando a la gran propiedad que concentra todos los recursos productivos, establezca un límite de

tamaño máximo de la propiedad, priorice el uso de la tierra para la producción de alimentos; en definitiva, que garantice que los pequeños productores indígenas, campesinos y afros logren la posesión y el uso de la tierra, del agua y de los bienes de la naturaleza.

Cambiar la lógica existente requiere saber enfrentar y luchar contra los poderes fácticos y las reglas injustas que corrompen el sistema alimentario: las reglas de comercio amañadas, las políticas de biocombustibles amiguistas, las promesas de ayuda incumplidas, el poder de las corporaciones y la inacción sobre el cambio climático.

Es imprescindible lograr que los gobiernos se comprometan en la construcción de una nueva gobernanza mundial, que evite la crisis de alimentos, el hambre y reduzca la vulnerabilidad: forjar un nuevo futuro agrícola, que priorice las necesidades de los productores de alimentos a pequeña escala en los países en desarrollo –donde se pueden obtener los mayores beneficios en productividad, intensificación sostenible, reducción de la pobreza y resiliencia.

Todos estos temas tienen fuertes implicaciones para Ecuador, cuya crisis alimentaria no es únicamente un proceso productivo, es también un proceso social y político que necesita potenciar relaciones de poder y relaciones campo-ciudad distintas, necesita de gobiernos, organizaciones, instituciones, habitantes urbanos y rurales organizados y concientes, para lograr cambios estructurales.

Organizaciones –la sociedad civil mundial–, organizaciones de productores, redes de mujeres, movimientos por la alimentación, sindicatos, empresas responsables y consumidores informados, están impulsando acciones y campañas por el cumplimiento del derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria, la volatilidad de precios, commodities y rol de las comercializadoras, el acaparamiento de

tierras, la inversión en agricultura, etc. Estas iniciativas tienen como fin lograr cambiar las políticas alimentarias, agrarias, la forma en que producimos y consumimos; dando la prioridad y el apoyo necesario a las pequeñas y medianas agriculturas, pues son éstas las que nos garantizan ahora –y nos garantizarán en el futuro– la provisión de alimentos.

Algunas de estas iniciativas son la “Campana Global de las Semillas” de la Vía Campesina; la campana “Derecho a la alimentación. Urgente” impulsada por el consorcio conformado por Ayuda en Acción, Caritas Española, Ingeniería Sin Fronteras, Asociación para el desarrollo, Prosalus; “Cultivar un futuro mejor. Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados”, CRECE, de Oxfam, entre otras.

Otro futuro es posible y podemos construirlo juntos. Solo la fuerza de la acción en todo el mundo podría permitir a cientos de millones de personas alimentar a sus familias y evitar que un cambio climático catastrófico destruya su (y nuestro) futuro. 

#### El creciente interés por las tierras agrícolas

En los años 2007 y 2008, los medios de comunicación se hicieron eco, de manera creciente, de la adquisición –por intereses públicos o privados–, de los derechos de propiedad sobre grandes extensiones de tierra, especialmente en África, América y Europa del Este. Los miembros de la ONG GRAIN están entre los primeros que han observado la proliferación de artículos de prensa sobre este tema. Se los presentó ante los ojos de la opinión pública mundial, en octubre del 2008, mediante una recopilación de informaciones sacadas de los medios de comunicación, más o menos cruzadas con otras obtenidas a través de contactos en varios países.<sup>2</sup>

Este control de las tierras ha sido inmediatamente vinculado con el deseo de algunos Estados de asegurar su suministro de alimentos y/o energía, así como de prever un aumento de la demanda efectiva en los mercados de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios (especialmente en los llamados *mercados emergentes*: India, China, Brasil). La crisis financiera mundial –causada por la crisis hipotecaria en los Estados Unidos y el intento de «licuar» las hipotecas en los nuevos productos de inversión financiera (comprados en todo el mundo)– ha sido señalada como determinante de la explosión de este fenómeno. De hecho, llevó a muchos inversores a cambiar su valoración de los riesgos involucrados en la colocación de capital en el sector agrícola. Por ejemplo, en el año 2008 los bancos de inversión, fondos de pensiones, los gestores de cartera, los fondos de cobertura, movilizaron capital y constituyeron fondos de inversión

1 El presente texto es un extracto del artículo del mismo nombre. La traducción del francés al castellano fue realizada por María Sol Rosero, Cafolis.

2 « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », GRAIN, Octubre, 2008.

## El acaparamiento de las tierras a gran escala en el mundo El papel de las firmas multinacionales

orientados específicamente al sector agrícola. Algunos han llegado rápidamente a varios cientos de millones de dólares.

Mathieu Perdrault

#### ¿Qué palabras emplear para describir el proceso actual?

El control actual de las tierras no tiene siempre un fin productivo. En muchos casos, las tierras no son puestas a producir después de haber cambiado de manos. Las motivaciones son, con frecuencia, la especulación para una posterior cesión ventajosa de los derechos obtenidos. La toma de control implica muy a menudo una contribución financiera mínima. Este caso puede darse cuando los recursos son explotados o, incluso, en caso de una explotación aparentemente «minera», orientada a la tala de árboles a gran escala, la misma que requiere inversiones reducidas y que agota los recursos

Mathieu Perdrault— Miembro de la Asociación para el Mejoramiento de la Gobernanza de la Tierra, el Agua y los Recursos Naturales, aGter, agter.asso.fr

a corto plazo en el área asignada. Por lo tanto, no siempre se trata de aportar con dinero y materiales para crear una actividad productiva y sostenible a largo plazo. Por ello, la utilización del término *inversión* es entonces inadecuada para hablar de manera general de los procesos en curso. Incluso cuando las operaciones son inversiones productivas diseñadas para durar, la palabra no designa a una empresa con beneficios automáticamente favorables para la sociedad en su conjunto, sino una operación que solo apunta a asegurar la mejor rentabilidad posible del capital invertido y, por ende, el aumento de los recursos exclusivos de los propietarios de este capital.

Los términos «*adquisición*» y «*cesión*» de tierras o de «*activos*», dejan pensar que la toma de control de las tierras se hace por medio de un acuerdo entre todas las partes involucradas, formalizado a través de una transacción monetaria. La revisión de los proyectos demuestra que está muy lejos de ser siempre el caso. Basta con observar la situación en algunos países de África para constatar que los Estados, que son por lo general dueños en última instancia de las tierras, ceden territorios a intereses públicos o privados extranjeros sin ninguna consideración por las poblaciones que se encuentran establecidas en estos territorios por generaciones –y cuyas condiciones de existencia dependen directamente de la utilización del suelo–. En América Latina, a pesar de que la transacción se lleva a cabo entre el usuario previo y el comprador, sabemos que las correlaciones económicas de fuerzas –y en muchos casos las relaciones materiales– son tan desequilibradas que doblegan voluntades para la venta. De este modo, también es deshonesto referirse a estos procesos a través de expresiones que hacen creer que las tierras cambian de usuario por lo general mediante un acuerdo entre las partes.

Estos procesos suelen dar lugar a la transición desde un régimen de compleja organización colectiva de los derechos de los diferentes recursos de un mismo territorio<sup>3</sup>, a un régimen de derecho exclusivo y privativo en donde el conjunto de los derechos de uso se encuentran en manos de un solo individuo o empresa –fenómeno conocido como *apropiación*–. Pero también puede tratarse de la acumulación, en las mismas manos, de numerosos títulos de propiedad correspondientes a muchos derechos individuales y exclusivos, hasta entonces en manos de muchos pequeños propietarios y arrendatarios. En los dos casos se trata una *concentración* privativa de grandes superficies de tierras en pocas manos. Lo cual corresponde estrictamente a la definición de la palabra «*acaparamiento*».

Un equipo de investigación del Banco Mundial intentó recientemente caracterizar y cuantificar este fenómeno. Frente a las dificultades presentadas por falta de información –en los Estados como en los actores privados–, y a pesar de más de un año de trabajo, estos investigadores se vieron obligados a referirse a los artículos de prensa<sup>4</sup> para evaluar el acaparamiento de tierras de manera global. Con solo ver las informaciones que los perio-

3 A un tal la cosecha de frutas de los arboles, a otros la agricultura en los campos una parte del año, a otros el derecho de llevar sus animales a pastar el resto del tiempo, etc.

4 Analizó artículos recolectados por Grain y subidos a la red en el blog [farmlandgrab.org](http://farmlandgrab.org) (publicados entre octubre del 2008 y agosto del 2009.)

distas pudieron obtener en todo el mundo, se contaron más de 56 millones de hectáreas de tierras involucradas en pocos meses.<sup>5</sup> Esto significa 30 veces más que el crecimiento de las superficies cultivadas observado en promedio en el mundo por año entre 1990 y 2007.

### Las dificultades

Mil millones de personas sufren hoy en día de desnutrición, no por falta de producción de alimentos, sino debido a su dificultad para adquirirlos por falta de ingresos insuficientes o irregulares. Estas personas residen en su mayoría en sectores rurales. Su fuente de ingresos está más o menos relacionada al uso que pueden hacer de los recursos naturales y a los productos que pueden obtener de estos. El acaparamiento no puede llevar sino al empeoramiento de las condiciones de vida de estas personas. Esto es evidente cuando se trata de la expulsión mal o no pagada de los usuarios anteriores de las tierras, pero se da también



al momento en que la nueva explotación instalada reutiliza un cierto número de estos antiguos usuarios, e incluso cuando se trabaja en tierras ociosas. El acaparamiento generaliza las formas de producción industriales que tienen como corolarios la minimización de los «costos» de trabajo para el empleador (el número de empleados y su salario) y, siguiendo un régimen de intercambios comerciales cada vez más liberalizados, la eliminación a distancia de los pequeños productores que no pueden competir ya que los precios están estandarizados.

Debemos pensar también en el carácter irreversible de estos procesos destructores de las sociedades rurales –sus culturas, sus saberes y destrezas– y, por lo tanto, de las sociedades en su conjunto. ¿Hacia qué actividades remuneradoras y a qué estabilidad social lleva el éxodo a estos habitantes rurales? Y de igual manera para el medio ambiente, ya que la maximización de la ganancia a corto plazo lleva a estos «*inversionistas*» a utilizar prácticas de producción incompatibles con la reproducción de los sistemas de vida natural y con la existencia de la especie humana.

### ¿Quiénes son los principales acaparadores?

El equipo del Banco Mundial antes citado estima –basándose en los datos de los medios de comunicación y en un censo preciso realizado en una quincena de países– que los procesos de acaparamiento de la tierra son promovidos por agentes económicos «domésticos» –nacionales, provenientes del país en donde se encuentran las tierras involucradas, o empresas registradas en ese mismo país–. Pero, poco después de haber realizado esta afirmación en su Informe<sup>6</sup>, los investigadores señalan que les es

6 Ver *Rising Global Interest in Farmland, Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, World Bank, Sept. 2010

imposible conocer el origen de los capitales en los proyectos de gran escala y, por lo tanto, la proporción de la inversión extranjera. La investigación de este nuevo fenómeno se enfrenta entonces a la complejidad de la estructura del capital empleado.... El origen del capital se pierde en la construcción de los grupos multinacionales.

¿Cómo proceden los propietarios de estos capitales? A través de operaciones que los economistas llaman «*inversión extranjera*», crean, en otros países, empresas nuevas... Una firma multinacional, FMN, es un conjunto de entidades económicas privadas vinculadas por relaciones de propiedad que permiten la coordinación para defender un mismo grupo de intereses.... La definición de la FMN exige igualmente que estas empresas, que se comprometen contractualmente, respeten las exigencias de los medios de producción, los volúmenes y precios de las mercancías que intercambian con otras empresas del grupo.

### El contrato de inversión

En el caso de las inversiones relacionadas con las tomas de control de las tierras a gran escala, el contrato de inversión puede especificar, por ejemplo, la superficie de las tierras involucradas y la naturaleza de los derechos de las tierras, de los bosques y/o de la minería que se otorgan, la duración (unos pocos años, 99 años, definitivo...), la forma (derecho de alquiler, arrendamientos a largo plazo, concesiones, derechos de propiedad...), eventualmente los límites establecidos para el uso de los recursos sobre los cuales se aplican estos derechos. Cuando es exigido por el país anfitrión, también puede estar indicada la contraparte de la concesión de los derechos de explotación: monto de la renta o valor de compra de la tierra, o la naturaleza de la infraestructura que el inversionista se compromete a veces a construir a cambio de los derechos de explotación (carreteras,

puertos, edificios...).

Se pueden mencionar los derechos concedidos al inversionista en términos de acceso a otros factores de producción (los derechos de acceso al agua, las reducciones adicionales o exenciones fiscales de las cuales pueden beneficiarse las importaciones de materiales y bienes intermedios de consumo necesarios), así como los derechos al flujo de productos y capitales provenientes del proceso de producción (los derechos de exportación de los bienes y de los capitales y las exoneraciones o reducción complementaria de impuestos)....

Se observa en los hechos una gran heterogeneidad en la forma de los contratos de inversión. Algunos contienen sólo unas pocas páginas y son evasivos sobre temas que son fundamentales para el país anfitrión. En otros casos, cuando se informa al público anfitrión y su acción orientada al servicio del interés público es más eficaz, el contrato regula específicamente la actividad de los inversores. Incluso se puede preestablecer un cierto reparto de los beneficios logrados por medio de la explotación de los recursos naturales. Estas diferentes fuentes de derecho fijan ampliamente las condiciones de la rentabilidad de las inversiones extranjeras: los precios de los derechos de uso de la tierra, de las minas y bosques, los impuestos sobre actividades económicas (sobre los beneficios, sobre el flujo de los capitales y mercancías, sobre los recursos explotados), las normas de las condiciones de trabajo (seguridad) y laborales (salarios, horas semanales, estabilidad del empleo), y las relativas al medio ambiente.

En la mayoría de los casos, los países involucrados en el proceso de acaparamiento de tierras aceptan que estas normas sean muy favorables a los inversores, y muy a menudo a expensas de la comunidad nacional y de su medio ambiente. Los investigadores del Banco Mundial, al igual que muchos otros observadores y

analistas, identifican claramente la amenaza que implica esta carrera de los Estados a nivel económico, social y ambiental para atraer a los inversores.<sup>7</sup>

### ¿Qué pasa con la responsabilidad corporativa en materia de los derechos fundamentales?

La FMN (conjunto de empresas que conforman un grupo) no tiene existencia legal en ningún Estado. Tampoco tiene personería jurídica internacional y no está sujeta al derecho internacional de inversión (que involucra a los Estados y a los «inversores», es decir, empresas con la personería jurídica propia registradas en un país en particular), ni a la normativa internacional de Derechos Humanos que involucra solamente a los Estados.

Los grupos multinacionales y las empresas que los constituye, tomadas individualmente, no son legalmente responsables frente a las normas internacionales de Derechos Humanos: por ejemplo, al derecho a la alimentación, al acceso a los recursos naturales, al derecho a una vivienda digna y en consonancia con su propia cultura... Los marcos jurídicos nacionales, sin embargo, pueden definir alguna responsabilidad legal de la empresa, según el país, bajo la óptica de ciertas normas y derechos... Pero en los países más afectados por el acaparamiento de las tierras, se constata a menudo una gran falta de aparatos judiciales dado a la falta de recursos presupuestarios, así como a los limitados recursos de los posibles denunciantes. La corrupción está, de un país a otro, más o menos presente, y, por último, hay que tener en cuenta que las inversiones tienen por lo general el pleno apoyo del poder político. Las demandas son tan complicadas y las decisiones judiciales deficientes.

<sup>7</sup> El Banco Mundial no concluye que se deben operar cambios drásticos en los marcos (ver más abajo).

¿Los marcos legales para los llamados países desarrollados, en donde se encuentran numerosas «sociedades matrices» de FMN, ofrecen recursos para aquellos cuyos derechos han sido violados directamente por las filiales o para los

“  
... los desafíos ligados a la utilización de los recursos naturales en un lugar dado involucran, en ciertos aspectos, a toda la humanidad. Esta dimensión de propiedad común de los recursos naturales y de la tierra justifica el conferir a un mínimo de normas, relativas a los temas más críticos, el valor de imperativos comunes inderogables, y de dotar del poder de obligar a los Estados y a las empresas a ciertas instancias judiciales internacionales y mundiales.  
”

nacionales que desean presentar una denuncia en nombre de estos? A pesar de que existen algunos dispositivos en algunos países, son muy marginales y de alcance limitado. Podemos decir que la mayoría de los países de los que proviene la inversión extranjera, camuflan ampliamente la irresponsabilidad jurídica de las sociedades matrices

en relación a las acciones de sus filiales en el extranjero.

Por lo tanto, derechos tan fundamentales como los derechos establecidos por los convenios internacionales no se ven cumplidos por parte de entidades como las FMN, incluyendo el alcance de las actividades de los trabajadores, las sociedades humanas y el medio ambiente. Esto no es garantizado por ninguna instancia coercitiva dotada de un poder de sanción y capaz de imponer el pago de las reparaciones. Los valores relacionados con los aspectos más fundamentales de la existencia humana son regidos por un derecho “blando”, en tanto que los que definen la libertad y la seguridad de la inversión privada son regidas por un derecho “duro”.

### Las directrices para luchar contra el acaparamiento de las tierras a gran escala

Las directrices que ahora se proponen frente a estos fenómenos se caracterizan por una relación diferente con la idea de soberanía.

Para algunos (entre ellos el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y muchos inversores), los grupos privados no deben ser asignados a otras tareas que los compromisos asumidos en los acuerdos y contratos de inversión y los reglamentos establecidos por la legislación nacional con respecto a ellos. Bajo este enfoque, la conducta empresarial no debe estar marcada, fuera de estos marcos, sino sólo por su buena voluntad. Aquí tenemos que confiar en los «códigos de conducta» voluntarios que pueden optar por suscribir, y en la vigilancia de las opiniones públicas cuyas denuncias, bajo este enfoque, serían la mejor garantía para mejorar el comportamiento del inversor. El «riesgo de reputación» es considerado aquí como un controlador universal imparable. La mayoría de los subcontratistas anónimos tienen sin embargo poco que

temer, las sociedades matrices más famosas saben convencer de que les es imposible controlar a todas las empresas con las que trabajan. Se puede decir de este enfoque, teniendo en cuenta el resultado de los marcos actuales, que busca permitir a la empresa multinacional y al inversor ejercer una *soberanía* real, más allá de las fronteras!

Para otros, sin embargo, es absurdo e indignante que el derecho y las garantías de la inversión se vean regidas por una justicia dura y obligatoria (a la que los Estados no pueden escapar), cuando el ejercicio de los derechos humanos fundamentales no es convenientemente protegido. La indignación suscitada por esta situación llevó a propuestas que surgen de dos apreciaciones diferentes de la soberanía.

Para algunos, se trataría sólo afirmar las soberanías nacionales. Los Estados, los poderes políticos nacionales, deben según ellos retomar cada uno el control de las potencias económicas e imponerse frente a la influencia de las potencias políticas exteriores. La acción de la política de los ciudadanos, los movimientos sociales, debe obtener que una voluntad colectiva nacional se imponga a los agentes económicos privados y de los otros Estados. Esta visión sigue el ideal de la absoluta sustracción de la nación a cualquier condición externa. Parece, además, no ser incompatible, en la mente de sus defensores, con la posibilidad de que todos los países ejerzan plenamente su soberanía, al mismo tiempo.

Para otros, el «soberanismo» se basa en algo de ilusión. Se olvida muchas verdades importantes comenzando con la distribución desigual de los recursos naturales en la Tierra, lo cual no coincide con la distribución de los seres humanos. El análisis de la situación actual y de la evolución histórica mundial muestra que el ejercicio pleno de la soberanía nacional de todos los Estados al mismo tiempo,

es imposible. Ya que, fuera de un derecho obligatorio a esa escala, los Estados nunca será *iguales*: algunos países son más poderosos que otros y tienen el poder (económico, tecnológico, militar) para determinar la elección de estos poderes, en particular con respecto al acceso abierto a sus recursos naturales y a la garantía de la inversión. El principio de la soberanía nacional aparece como un obstáculo a la salida de un mundo «regulado» por la ley del más fuerte, ya que prohíbe el establecimiento de un juez que pueda imponer su decisión frente a un Estado.

Desde la perspectiva de la asociación AGTER y de los grupos de trabajo que se han formado alrededor de ella (con representantes de movimientos sociales, instituciones gubernamentales, investigadores), los desafíos ligados a la utilización de los recursos naturales en un lugar dado involucran, en ciertos aspectos, a toda la humanidad. Esta dimensión de propiedad común de los recursos naturales y de la tierra justifica el conferir a un mínimo de normas, relativas a los temas más críticos, el valor de imperativos comunes inderogables, y de dotar del poder de obligar a los Estados y a las empresas a ciertas instancias judiciales internacionales y mundiales. Esta propuesta tiene por objeto cumplir algunas reglas de vida común esenciales para el plan global y no para establecer un «gobierno» mundial. Este último siempre racionaría la diversidad de las sociedades y de los individuos, debido al difícil problema de la representación que se presenta. Es así que, sin duda, la construcción de una subsidiariedad a escala mundial, que articule los espacios políticos a diferentes escalas, dejando en la parte superior las prerrogativas que el debate democrático entre los niveles más bajos decida adjudicarlas, puede permitir construir un «común», garantizando al mismo tiempo la diversidad humana.

Estas reglas, inderogables, pueden encontrar otras garantías en todos los niveles, incluso a través de los impuestos. Los futuros administradores deben definitivamente conducir a que la explotación de los recursos naturales por unos pocos a expensas de la comunidad local y global sea más cara para el que los quiera explotar así como para el que gana de ella. Garantizar el beneficio común y sustentable de los recursos naturales supone poner este tipo de límites al acaparamiento..<sup>laT</sup>

### Bibliografía

- Monique-Chemillier Gendreau, «¿Puede el derecho internacional contribuir a una sociedad mundial más justa?», reunión temática en agter, 13 de octubre del 2009, (disponible en agter.asso.fr);
- Comité técnico «Tenencia de la tierra y desarrollo», «Apropiaciones de tierras a gran escala, Análisis del fenómeno y Propuestas de orientaciones», Agencia Francesa de Desarrollo, Ministerio de las Relaciones Exteriores Europeas, Junio de 2010.
- Comité Internacional de Planificación de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (CIP), «Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales», Marzo 2011, (disponible en fian.org).
- H. Cochet, M. Merlet, “Land grabbing and share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues.”, paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing, organized by the Land Deals Politics Initiative in collaboration with the Journal of Peasant Studies, 6-8 april 2011 (disponible en agter.asso.fr)

# Economía Ecológica o Verde

## ¿El modelo económico del mañana o pretexto fútil de los países industrializados?

Claudia Detsch

### Un escenario de crisis masivas

Como humanidad nos encontramos actualmente ante diversas formas de *crisis masiva*<sup>2</sup>: crisis financiera, crisis económica, crisis de materias primas, crisis alimentaria, crisis energética y, a falta de más, crisis en la orientación política y social en todo el mundo. Estas múltiples formas de la crisis a menudo son vistas de manera aislada. Y las soluciones se buscan también de forma independiente. Sin embargo, existe una estrecha interacción entre su surgimiento y las posibles vías de salida. Pues existe un vínculo inherente a su origen y superación, y al modelo

1 Quito, a 21 de agosto de 2011. La traducción desde el alemán fue hecha por Monica Thiel.

2 Nota de la traductora: En alemán descrito como múltiples crisis. En español crisis es un sustantivo en singular.

económico que prevalece en el mundo. No solo reformarlo sino modificarlo en su esencia, ésta es la trascendental tarea de la humanidad en esta época. Trascendental en esta época – y al mismo tiempo: sin posible alternativa. Mientras, los seres humanos han sometido a su provecho casi la totalidad de la tierra habitable. A una velocidad vertiginosa, esta circulación económica devora todos los recursos naturales. Los ecosistemas están sometidos a una enorme presión. El culto extremo al presente, vivido durante las pasadas décadas, con su concentración en consumir y en usar recursos, ha llevado al planeta al borde del colapso. En el ordenamiento económico dominante la utilización a corto plazo prevalece frente a los valores de largo plazo. Estamos en camino a destruir nuestro propio medio de sustento.

Sin embargo, esta situación no solamente alberga peligros. A pesar de que la crisis actual es el mayor reto que haya enfrentado la humanidad en todos los tiempos, también es una gran oportunidad. Aún está en nuestras manos optar por dirigirnos directamente hacia la guerra por los recursos y los desastres climáticos, o dirigirnos hacia una revolución tecnológica y del conocimiento; ir hacia la implosión de la economía mundial o hacia una explosión de la capacidad creativa y del potencial creador.

La Organización de Naciones Unidas también se encuentra en la búsqueda de soluciones para superar estas múltiples caras de la crisis. Propone como salida la denominada *economía ecológica*. ¿Qué significa esta *economía ecológica* para un desarrollo sustentable? Este tema será prioritario también en la Cumbre de la Tierra, a realizarse el año entrante, veinte años después de la histórica Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, desarrollada en Río de Janeiro en 1992. En junio del año que viene se volverán a reunir en Río los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo para

discutir alternativas para combatir la pobreza y conservar el medio natural de sustento de la vida. Sin embargo, la presión para actuar es mucho mayor esta vez de lo que fue en 1992.

### ¿Qué es la economía ecológica?

Pero, ¿qué se entiende por *economía ecológica*? La Organización de Naciones Unidas ONU, la define como el “*sistema de actividades económicas en los sectores de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que sirven para mejorar el bienestar del ser humano, sin exponer paralelamente a las generaciones venideras al peligro del daño ambiental y a la pérdida de diversidad biológica*”.

Para transitar hacia una *economía ecológica* es necesario:

- aumentar sustancialmente las inversiones en los sectores “verdes” de la economía nacional. Se hace referencia tanto a las inversiones públicas como privadas.
- realizar reformas políticas en el ámbito nacional que apoyen la transición hacia una *economía ecológica*. A modo de ejemplo se pueden mencionar aquí las reformas tributarias ecológicas y los incentivos fiscales para el desarrollo de nuevas tecnologías o para la conservación del medio natural de sustento.
- realizar reformas políticas en el ámbito internacional y rediseñar concomitantemente los mercados. Caben mencionar, en este contexto, sobre todo las relaciones comerciales justas, una normativa reformada sobre propiedad intelectual y una amplia transferencia financiera y de tecnología entre los Estados.

Como resultado de ello, la Organización de Naciones Unidas promete:

- mayor participación de los sectores *verdes* o ecológicos en el PIB

- creciente número de empleos verdes y dignos
- menor consumo de energía y de materiales
- menor volumen de desechos y contaminación
- menos emisiones que influyan sobre el cambio climático
- reducción de la pobreza y realización de los Objetivos del Milenio (conocidos también por sus siglas en inglés como MDGs3).
- Sectores relevantes para la economía ecológica

Once sectores económicos son de relevancia central en el concepto de la *economía ecológica*:

**1. Agricultura:** métodos de cultivo sustentable que pueden elevar la produc de dióxido de carbono al suelo. Con la deforestación, este carbono se libera – con efectos fatales para el clima. Una quinta parte de los gases de invernadero que han sido liberados en todo el mundo se debe a la deforestación. Como consecuencia, esta presión recae también sobre la diversidad biológica y el medio de sustento de los habitantes de un lugar. Con una explotación forestal sustentable se pueden proteger los bosques y apoyar económicamente a las comunidades locales.

**2. Manufactura e industria:** estos dos sectores son los responsables del consumo de un tercio de la

3 Millenium Development Goals (MDGs):

MDG 1: reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza y que padecen hambre.

MDG 2: velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

MDG 3: promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

MDG 4: reducir la mortalidad infantil

MDG 5: mejorar la salud materna

MDG 6: combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades contagiosas

MDG 7: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

MDG 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo

energía mundial y de un cuarto de todas las emisiones de invernadero en el mundo. Por ello, tener procesos de producción más eficientes y amigables con el ambiente, son factores claves para la construcción de una economía ecológica. En este contexto cabe mencionar sobre todo la producción de acero, cemento y hierro.

**3. Turismo:** justamente en los países del Sur, el turismo puede aportar notablemente al surgimiento de puestos de trabajo calificados y, por tanto, ofrecer una alternativa valiosa a las actividades que no son compatibles con la naturaleza.

**4. Transporte:** por una parte, la transportación por tierra, aire y agua es de relevancia vital para el desarrollo económico; al mismo tiempo, el sector del transporte es responsable de la contaminación y el caos vehicular. En este punto, las innovaciones tecnológicas son tan necesarias como la ampliación de los sistemas públicos de transporte.

**5. Desechos:** por lo general, los desechos sólidos provocan altos costos sociales y económicos, por ej. para el sistema de salud. Al mismo tiempo, el reciclaje de todo tipo de materiales es una importante fuente para recuperar materiales. Si se toman en cuenta los respectivos estándares de protección, el sector del reciclaje puede además generar un alto número de puestos verdes de trabajo.

**6. Agua:** los métodos de producción y cultivo que son intensivos en el uso de agua, las consecuencias del cambio climático y el aumento de la población mundial, han provocado en todo el mundo la disminución de las reservas de agua. A través de procesos sustentables de producción y de innovaciones tecnológicas, la economía ecológica reduce el consumo de agua en la agricultura y la industria, desarrolla redes urbanas y rurales de agua y ofrece una base económica para el desarrollo rural, a través de una compensación financiera por la protección de las reservas de agua.

## Sistemas económicos - ecológicos

En el debate público, con frecuencia se reduce la *economía ecológica* a ampliar las energías renovables, a lograr una mayor eficiencia en el uso energético y de tecnologías de propulsión que sean ecocompatibles y ahorrativas en recursos. Sin embargo, esta perspectiva se queda corta. Más bien se trata de una reestructuración completa (en los países industrializados) o de una estructuración (en los países en desarrollo y transición) hacia sistemas económicos que apunten a liberar menos emisiones de carbono y a usar menos recursos. Esto tendrá también implicaciones enormes en el ámbito social. Deberemos, por ejemplo, despedirnos de un modelo social en el que el consumo rige como un acto de patriotismo y al que se acude como estimulante para subirse la auto estima.

*Financiar* la necesaria reestructuración de las economías nacionales con miras a una *economía ecológica* será tarea tanto de fuentes privadas como públicas. Para ello será decisivo encontrar fuentes innovadoras de financiamiento. Por ejemplo, se mencionan en este contexto el *Grüner Klimafonds*, al igual que el mecanismo para la reducción de emisiones provocadas por la deforestación y la degradación (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation), abreviado como REDD+.

## Economía ecológica, empleos dignos y empleos verdes

El movimiento internacional de sindicatos ha debatido el concepto de la *economía ecológica* y ha postulado demandas propias. Esto es lógico, pues en la estructuración del modelo de producción en todo el mundo, las trabajadoras y los trabajadores asumen finalmente un rol relevante. Las consecuencias de estas nuevas formas de producción también se verán en los puestos de trabajo existentes en la actualidad,

lo que provoca miedos frente a la pérdida de ingresos y de seguridad. Al mismo tiempo, las trabajadoras y los trabajadores son actores centrales, sin cuya experiencia y compromiso la reestructuración ecológica de las economías nacionales, en el mejor de los casos, podría realizarse solo a medias.

“**En el debate público, con frecuencia se reduce la economía ecológica a ampliar las energías renovables, a lograr una mayor eficiencia en el uso energético y de tecnologías de propulsión que sean ecocompatibles y ahorrativas en recursos. Sin embargo, esta perspectiva se queda corta. Más bien se trata de una reestructuración completa (en los países industrializados) o de una estructuración (en los países en desarrollo y transición) hacia sistemas económicos que apunten a liberar menos emisiones de carbono y a usar menos recursos.**”

El movimiento sindical internacional recurre naturalmente, ante todo, a los elementos de la política social y de empleo de la *economía ecológica*. Como un logro central de la *economía ecológica* se menciona el mayor número de puestos

de trabajo dignos y *verdes* - es decir que su importancia no radica tanto en el número de las relaciones laborales como tales, sino en un diseño justo y social de las mismas. Con ello se evidencia que la dimensión social está en una posición de equidad con la dimensión ecológica. La sustentabilidad ecológica y social solamente pueden alcanzarse conjuntamente, no en lucha entre sí: éste es el credo de los sindicatos en todo el mundo. Y han postulado las correspondientes demandas para asegurar una transición justa hacia un nuevo modelo de producción. Para financiar esta transición, los sindicatos exigen la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras. Otra de las demandas sindicales en este ámbito es garantizar un mínimo de seguridad social en todo el mundo, para todos los grupos poblacionales.

## Voces que critican la economía ecológica - entre mitos y temores justificados

Muchos países del Sur se negaron durante largo tiempo a aceptar la importancia relevante que puede tener la *economía ecológica* y se resistieron a agendarla en la Cumbre de la Tierra. Las objeciones presentadas al concepto son múltiples. Algunas, sin lugar a dudas, son comprensibles y difíciles de rebatir. Otras, en cambio, deben considerarse más bien como *mitos peligrosos* y no como argumentos fundamentados. Los críticos repiten frecuentemente la supuesta contradicción irresoluble entre sustentabilidad ecológica y desarrollo económico la cual, dicen, todavía rige, en mayor medida, para los países del Sur que por su rezago en el desarrollo podrían ser moderadamente considerados o desconsiderados ante los temas ecológicos. Sin embargo, esta argumentación se fundamenta en una conclusión peligrosamente errada. No cabe duda que en todos los países del mundo, a futuro, el desarrollo social y económico *solamente* será

posible en concordancia con la protección de la naturaleza, la biodiversidad y el clima.

Justamente los países del Sur corren el peligro de ver como la totalidad de su progreso en materia de desarrollo en los últimos años y las pasadas décadas sufra retrocesos al nivel anterior, como consecuencia del cambio climático y la pérdida de la biodiversidad. Con la tala de bosques, la expansión de la agroindustria intensiva en pesticidas y abonos, y las formas de explotación ecológicamente no sustentables de las materias primas, se agudizan los conflictos sociales, se impulsa la emigración rural y se destruye el medio de sustento de las generaciones futuras. Así, a pesar de las intenciones a favor, también se le quita el piso al desarrollo social y económico del futuro. De la misma forma puede rebatirse el argumento de que la *economía ecológica* es un lujo que solamente pueden darse los países industrializados. Justamente los países en desarrollo y transición, en su esfuerzo por superar la pobreza, no pueden darse el lujo de considerar los asuntos económicos, ecológicos y sociales desde perspectivas aisladas entre sí. La Organización de Naciones Unidas argumenta, adicionalmente, que los países del Sur en situación de pobreza, cuentan con mejores condiciones que los países industrializados para construir una economía nacional *verde*.

Pero existen argumentos críticos que son mucho más difíciles de rebatir que los mencionados hasta ahora. El concepto de la *economía ecológica* se fundamenta en el modelo económico capitalista, centrado en el crecimiento, que en las pasadas décadas inició su marcha triunfal por el mundo. El objetivo de la *economía ecológica* es desacoplar las actividades económicas del ciclo de uso de los materiales, y así continuar con el modelo económico existente y al mismo tiempo proteger los ecosistemas y el clima en el mundo. Además, el concepto

se basa en el ideal del continuo crecimiento, tanto en los países en desarrollo y transición como en los países industrializados. Por otra parte, se otorga a los principios del libre mercado algunos mecanismos centrales de regulación.

Los críticos ven aquí una contradicción interna, así como una cómoda forma de mentirse a sí mismos. En realidad, dicen, la reestructuración de la economía mundial hacia una *economía ecológica* solamente podrá retrasar el colapso total de los ecosistemas, pero no podrá evitarlo. Por otra parte, se reclama la falta de un mecanismo explícito de redistribución. La inequidad en la producción y la distribución quedaría así evidentemente de manifiesto, tanto al interior de las sociedades como entre los países del Norte y del Sur. Como las estructuras comerciales entre Norte y Sur tampoco se someterían a una revisión, existiría la amenaza del proteccionismo en los países industrializados y de una profundización de las asimetrías económicas globales, así como la continuación de una posición de desventaja, sobre todo para los países en desarrollo. La relevancia central de la transferencia financiera y tecnológica de Norte a Sur albergaría también el peligro de una dependencia que obstaculice el desarrollo.

Ante estos temores, no solamente la Organización de Naciones Unidas, sino también los países industrializados deberán expresarse abiertamente. Se debería aprovechar el diálogo internacional previo a la Cumbre de la Tierra en Río y, ante todo la Conferencia como tal, para discutir abiertamente todos los puntos críticos y para garantizar un desarrollo constructivo a futuro de este concepto. Los países del Sur ya no pueden y no deben seguir orientándose por el postulado del “desarrollo rezagado”, pues eso solamente los llevaría a repetir errores cometidos por el Norte. En cambio, el denominado

“*leapfrogging*” ecológico<sup>4</sup> ofrece el salto directo hacia una economía nacional post fósil. Estructurar la infraestructura necesaria conlleva grandes potenciales económicos para los países en desarrollo y transición que al mismo tiempo podrían impulsar el desarrollo social y ecológico de sus economías nacionales.

En este contexto, el concepto de la *economía ecológica* podría evidentemente ofrecer una orientación importante. No cabe duda, sin embargo, que cada país deberá encontrar su propio camino hacia el desarrollo. Paralelamente, el Norte deberá reducir en gran volumen la intensidad del consumo de recursos y el balance de emisiones de CO<sub>2</sub> de sus economías nacionales. Lo que conlleva además una discusión abierta sobre el sistema capitalista, en su connotación actual. Tanto en los países del Norte como en los del Sur hará falta un Estado fuerte que conduzca el desarrollo económico y social, de forma regulada, en una dirección sustentable a largo plazo. Y se requiere un diálogo honesto entre los Estados de este mundo para buscar, por fin, igualdad y garantizar el medio de sustento de la humanidad. Queda mucho pendiente si se cree que la *economía ecológica* es suficiente. Pero puede ser un paso importante para la solución de esta trascendental crisis que vive nuestra época y para la formulación de una nueva fórmula de equidad global. A más tardar durante la Cumbre de la Tierra, el año entrante, deberá presentarse un prelude convincente. 

<sup>4</sup> Leapfrogging ecológico: salto ecológico.



## La primavera española

Sergi Escribano Ruiz

**E**n palabras del filósofo español José Ortega y Gasset (1883-1955), “el hombre no es naturaleza sino historia”. El hombre vive en un determinado momento, en un tiempo, en una época histórica. Y ese tiempo es el que hay que abordar, no sólo con la razón, sino también con la vida y desde la vida. Porque tiempo “no es lo que miden los relojes, sino tarea, misión, innovación”

### Una mirada hacia el pasado reciente de España

Con una amplia participación en el referéndum y por abrumadora mayoría, la ciudadanía española recibía de nuevo con los brazos abiertos a la democracia en 1978, tras 36 años de dictadura fascista ejercida de manera implacable por Francisco Franco (1892-1975). Este personaje, que inscribió un capítulo en la historia de España con la sangre de miles de conciudadanos, accedió al poder absoluto tras un golpe militar y tres años de guerra civil (1936-1939), que acabó con el gobierno democrático de la Segunda República. Tras la muerte del dictador, todo estaba

preparado para que el Rey Juan Carlos I asumiera el poder como así lo hizo en 1975. Se inició de esta manera un proceso de transición política hacia la democracia que finalizó con la aprobación de la Constitución española de 1978, que sigue vigente en la actualidad.

La dictadura española dedicó una parte importante de sus energías a eliminar y enviar al exilio a las élites intelectuales republicanas que, de carácter progresista o conservador, compartían valores democráticos. Cualquier tipo de idea o conocimiento favorable a la democracia y los valores republicanos fue exterminado. Las élites del conocimiento representadas por filósofos, políticos, médicos, sindicalistas, periodistas, pintores, artistas y escritores, entre otros, se vieron obligadas a salvar la vida huyendo hacia un exilio sin retorno que les llevaría a Francia, México, Argentina o Chile. España entró de esta manera en un desierto ideológico, cultural y político que afectó posteriormente nuestra transición hacia la democracia.

La transición de España hacia la democracia fue, dado el contexto, un proceso incompleto e imperfecto. Si bien la vida política se renovó gracias a la democracia, y esta permitió nuestro ingreso en la Unión Europea con el consecuente desarrollo económico y social del país, muchos otros ámbitos se ignoraron de manera voluntaria y consensuada al objeto de evitar la ruptura del proceso constituyente. La depuración y reforma del sistema judicial, de las Universidades, el cuestionamiento de la monarquía instaurada tras la muerte del dictador o la reparación de las víctimas del franquismo, quedaron fuera de las negociaciones hasta el día de hoy.

Todo este conjunto de hechos históricos ha condicionado, como no podría ser de otra manera, el desarrollo y el proceso de maduración de nuestra democracia. En términos relativos, si comparamos algunos indicadores de nuestra

democracia con otras de nuestro entorno, apreciaremos rápidamente las limitaciones del sistema español. Abordaremos en este punto tres aspectos de nuestro sistema que aparecen en el argumento de la Plataforma ciudadana “Democracia Real Ya”, promotora de la primera manifestación celebrada el 15 de mayo de 2011 en toda España y que dio lugar al movimiento ciudadano conocido como “los indignados” o “el Movimiento 15M” en referencia a la fecha de la primera movilización a nivel estatal.

Un primer condicionante del desarrollo democrático español ha sido y es la ley electoral. El método a través del cual traduce los votos emitidos a escaños, cercena las opciones de los partidos minoritarios. Como resultado, hay dos grandes partidos que captan el “voto útil” de la ciudadanía, generando un modelo de representación bipartidista más cercano al modelo norteamericano que a nuestros vecinos europeos. La pluralidad del arco parlamentario se ve por lo tanto afectada por una Ley que los dos grandes partidos (Partidos Socialista Obrero Español y Partido Popular) se niegan a modificar al verse evidentemente beneficiados.

En segundo lugar, la corrupción del sector público sigue debilitando en la actualidad la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Según la organización Transparency International, que todos los años publica un Índice de Percepción de la Corrupción de los países, España se encontraba en 2010 con un índice del 6,1<sup>1</sup>, una puntuación mediocre para un país miembro de la Unión Europea. La corrupción urbanística y la financiación fraudulenta y/o poco transparente de los partidos políticos son dos de los principales motivos de esta

<sup>1</sup> La escala del Índice de Percepción de la corrupción fluctúa en una escala entre 0 (máxima percepción de corrupción) y 10 (ausencia de percepción de corrupción). Puede ser consultada para otros países en <http://www.transparency.org/>

baja puntuación al tiempo que aumenta la desconfianza de la sociedad en la política.

Por último analizaremos brevemente el funcionamiento de los partidos políticos, instrumentos fundamentales en una sociedad democrática. En el caso español, los partidos políticos tienen un funcionamiento poco democrático en lo referente a la designación de candidatos. El sistema de elección de candidaturas a través de primarias que permitan la participación de los militantes y simpatizantes de los partidos, es más una excepción que una regla entre los partidos mayoritarios. Las listas electorales son por lo tanto definidas por los aparatos de los partidos, generando luchas de poder al interior de los partidos y proyectando una imagen negativa de estos hacia la sociedad. Estos tres elementos, junto con otros, han contribuido al distanciamiento, cuando no una fractura, entre el mundo político y una ciudadanía que no se siente bien representada.

### El estallido de la crisis financiera: el 21% de la población activa española desempleada

La crisis financiera puso al descubierto en España las limitaciones de un modelo económico oxidado, basado fundamentalmente en el turismo y la construcción que crecía bajo el amparo de la especulación urbanística. Millones de personas con baja cualificación profesional, o abandonando sus estudios, acudieron a la llamada de este nuevo “El dorado”. Las clases medias españolas aumentaron su poder adquisitivo gracias al endeudamiento y no al aumento de los salarios. En esta situación, la caída de Lehman Brothers y la hipotecas basura, provocaron el cierre del crédito y la ruina económica de muchas familias españolas altamente endeudadas.

En 2007, año del estallido de la crisis financiera mundial, España

disfrutaba de una tasa de paro del 7,9% (1,7 millones de parados). Esta situación favorecía el lanzamiento de mensajes políticos en los que se prometía el pleno empleo. Pero los hechos apuntaron en otra dirección. Hoy en día España sufre una tasa de paro del 21% y una cifra récord de 4,9 millones de personas paradas. El desempleo juvenil merece una mención especial.

“La crisis financiera puso al descubierto en España las limitaciones de un modelo económico oxidado, basado fundamentalmente en el turismo y la construcción que crecía bajo el amparo de la especulación urbanística.”

Uno de cada dos jóvenes españoles no tiene empleo. España duplica con un 43,5% la tasa de desempleo juvenil europea, que alcanza el 20,4%. Estas cifras representan una realidad social alarmante. Familias desahuciadas ante la imposibilidad de hacer frente a sus deudas por la pérdida del trabajo, jóvenes con alta formación o sin ella sin perspectivas laborales ni capacidad para independizarse, inmigrantes obligados a retornar a sus países ante la falta de empleo y un largo etcétera.

## El retorno de la ciudadanía y la Plataforma Democracia Real Ya

En este contexto, desde la política se ha evidenciado la incapacidad para hacer frente al dictado de los mercados, aumentando aún más si cabe la visión negativa que la ciudadanía española tiene de “lo político”. Desde el inicio de la crisis, las reformas políticas han ido encaminadas a satisfacer las demandas de la economía financiera en contra de la economía real y de la ciudadanía. En España, desde el inicio de la crisis financiera, el gobierno socialdemócrata ha aprobado una reforma laboral que precariza el empleo, ha reducido los salarios de los funcionarios, ha congelado pensiones, ha aumentado la edad de jubilación de 65 a 67 años y ha acordado con el Partido Popular una reforma de la Constitución española (intocable desde su creación en 1978) al objeto de integrar en nuestra carta fundacional un límite al déficit del Estado. Por todo ello, los partidos mayoritarios, lejos de ser percibidos como un instrumento que aporte soluciones a la acumulación de déficits (democrático, social, trabajo, etc), se representan en el imaginario colectivo como un problema más a sumar a nuestra larga lista.

La sociedad, alejada en su mayoría de las estructuras organizadas de participación política y social, percibió positivamente las propuestas de la plataforma *Democracia Real Ya* (DRY), que haciendo uso de las redes sociales proponía al ciudadano tomar las calles el 15 de mayo fuera de siglas políticas, sindicales y asociativas. Las propuestas que movilizaron a cientos de miles de personas en las calles de toda España se pueden sintetizar en 7 grandes ejes:

**1.- Eliminación de los privilegios de la clase política:** Supresión de los privilegios fiscales, equiparación de los salarios al salario medio español, publicación obligatoria del patrimonio de los cargos públicos,

eliminación de la inmunidad asociada al cargo e imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.

**2. Contra el desempleo:** Reducción de la jornada laboral, jubilación a los 65 años, bonificación a las empresas que contraten empleados fijos y prohibición de despido de trabajadores a empresas que declaren beneficios.

**3. Derecho a la vivienda:** Expropiación por el Estado de las viviendas construidas en stock que no se han vendido para colocarlas en el mercado en régimen de alquiler protegido, Ayudas al alquiler para jóvenes y personas de bajos recursos y finalmente dación en pago de las viviendas para cancelar las hipotecas.

**4. Servicios públicos de calidad:** Contratación de personal sanitario hasta acabar con las listas de espera, contratación de profesorado para garantizar la *ratio* de alumnos, reducción del coste de matrícula en la educación universitaria, financiación pública de la investigación para garantizar su independencia y transporte público barato, de calidad y ecológicamente sostenible.

**5. Control de las entidades bancarias:** Prohibición de cualquier tipo de rescate o inyección de capital a entidades bancarias: las entidades en dificultades deben quebrar o ser nacionalizadas para constituir una banca pública bajo control social. Elevación de los impuestos a la banca de manera directamente proporcional al gasto social ocasionado por la crisis generada por su mala gestión. Devolución a las arcas públicas por parte de los bancos de todo capital público aportado. Prohibición de inversión de bancos españoles en paraísos fiscales.

**6. Fiscalidad:** Aumento del tipo impositivo a las grandes fortunas y entidades bancarias. Recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio. Control real y efectivo del fraude fiscal y de la fuga de capitales a paraísos fiscales. Promoción a nivel internacional de la adopción de

una tasa a las transacciones internacionales (tasa Tobin).

**7. Libertades ciudadanas y democracia participativa:** Modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tengan su representación en el Legislativo. Independencia del Poder Judicial: reforma de la figura del Ministerio Fiscal para garantizar su independencia, no al nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo. Protección de la libertad de información y del periodismo de investigación. Establecimiento de mecanismos efectivos que garanticen la democracia interna en los partidos políticos. Referéndums obligatorios y vinculantes para las cuestiones de gran calado que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos.

¿Cuáles fueron las causas que motivaron el éxito en la convocatoria de DRY, siendo esta una plataforma desconocida? A los elementos ya señalados con anterioridad, se sumaron tres factores importantes. En primer lugar, no podemos perder de vista que España se encuentra en la región mediterránea, donde las revoluciones de Túnez y Egipto de principios de 2011 invitaban a toda la región a tomar conciencia, despertarse y revelarse. Sin pretender comparar las situaciones políticas, económicas y sociales de estos países con los países ribereños europeos, lo cierto es que estas revueltas en los países árabes influyeron en la movilización de la sociedad española.

En segundo lugar, la plataforma DRY dirigió y dirige sus mensajes al individuo y no a los colectivos organizados. Busca y persigue la movilización del ciudadano, lejos de siglas organizativas e independientemente de sus ideas políticas o convicciones religiosas. Hacen

un llamamiento a la movilización a toda persona “preocupada e indignada por el panorama político, económico y social que vemos a nuestro alrededor. Por la corrupción de los políticos, empresarios, banqueros... Por la indefensión del ciudadano de a pie.”

Por último, el apoyo en las redes sociales para difundir convocatorias, movilizaciones y propuestas en tiempo real ha permitido una fluida circulación de la información sin necesidad de tener que facilitar tu identidad, correo electrónico o cualquier otro dato de carácter personal. Todos estos elementos contribuyeron a una movilización masiva de la ciudadanía. Se iniciaba así la conocida como “the spanish revolution”.

### El grito de los indignados

Más allá de la convocatoria de la Plataforma DRY, las manifestaciones del 15 de mayo derivaron de manera espontánea, en la organización de acampadas permanentes en más de 50 ciudades. En un periodo de dos días Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Sevilla, etc. disponían de espacios permanentes de protesta, trabajo e información abiertos a toda la ciudadanía, que acudió en masa a su encuentro.

Los indignados se definen como un grupo de ciudadanos de distintas ideologías que tienen la esperanza de transformar la injusta realidad construyendo entre todos un proyecto común, al margen de partidos políticos y sindicatos por los cuales no se sienten representados. Se constituye así el conocido como “Movimiento 15M”, que recupera el espacio público, las plazas y las calles, con el objetivo de “sentir, observar, pensar, escuchar, hablar, proponer, discutir, cooperar, aprender, crear redes, comunicar, entender, trabajar y construir”. El movimiento se define como no violento y de carácter asambleario. Unos días después de la primera movilización se trazan las primeras líneas de trabajo que consisten en

elaborar propuestas a través de asambleas generales y comisiones de trabajo, sensibilizar a la población con acciones reivindicativas y constituirse en un punto de formación e información permanente. Todas las acampadas de las distintas ciudades disponen de blog, redes sociales y se encuentran articuladas y comunicadas entre sí en todo momento.

“  
La sociedad, alejada en su mayoría de las estructuras organizadas de participación política y social, percibió positivamente las propuestas de la plataforma Democracia Real Ya (DRY).”

”  
El Movimiento del 15M atrae en sus campamentos a jóvenes, menos jóvenes, parados, trabajadores, amas de casa, etc. La diversidad se percibe en las Asambleas Generales, en las que miles de personas se congregan, sentadas en el suelo, alrededor de un micrófono desde el cual quien lo desea, toma la palabra para expresar su malestar, sus críticas y sus propuestas. Siempre que es posible, un voluntario traduce al lenguaje de signos los mensajes al objeto de integrar en los debates a las personas sordomudas. Se establece un control popular del tiempo de palabra mediante consignas. Si el mensaje interesa a

la Asamblea los asistentes levantarán y agitarán sus manos, de lo contrario mostrarán sus dedos hacia abajo en forma de desaprobación tras lo cual la persona que interviene abandonará el micrófono para cederlo a la siguiente. La ciudadanía necesita expresar y compartir. Las Asambleas se alargan hasta la madrugada. Para aquellos que no pueden acudir, las Asambleas se emiten en directo a través de internet.

### De la indignación al compromiso y la internacionalización

Tras las asambleas generales se inician los trabajos en comisiones temáticas al objeto de elaborar propuestas. Como resultado, cada campamento de cada ciudad elabora manifiestos, decálogos de propuestas, etc. que abundan en las propuestas de DRY. Todo el trabajo de las comisiones se recoge en actas y se suben casi en directo a la red para que todo aquel que lo desee, pueda acceder a las informaciones e integrarse en cualquier momento en la dinámica. Cuatro grandes valores imperan en los trabajos: la pluralidad, la transparencia, la apertura y la horizontalidad organizativa de las comisiones.

Tras un mes de intenso trabajo en los campamentos de las distintas ciudades, empiezan a aparecer las primeras críticas por parte de aquellos que consideran peligroso este nuevo movimiento. Ningún responsable político del país crítica abiertamente un movimiento cargado de legitimidad ciudadana y razones para seguir activo. Pero de manera interesada, los grupos conservadores de comunicación lanzan mensajes de usurpación del espacio público y de la falta de higiene en los campamentos. Tras enfrentamientos puntuales con la policía, se decide levantar los campamentos y seguir con las movilizaciones. El 15M no desaparece, se transforma en una dinámica permanente. El movimiento se traslada a los barrios, universidades y centros

de trabajo. Las comisiones de trabajo siguen activas de manera descentralizada y cuando es necesario, se organiza una asamblea general para socializar informaciones y tomar acuerdos. Las redes sociales son más importantes que nunca e incluso se crea una propia de nombre N-1 (<https://n-1.cc/>) bajo el lema "Las redes sociales del pueblo y para el pueblo!".

Lejos de considerarse un movimiento a escala nacional, el 15M se articula desde sus inicios con las revueltas de Egipto, con los manifestantes de Grecia, con las organizaciones de Islandia y promueve movilizaciones en toda Europa (Lisboa, París, Berlín, Bruselas, Londres). Los indignados son conscientes de la necesidad de una articulación y proyección internacional, por lo que traducen sus manifiestos y propuestas a múltiples idiomas. En el continente americano, ciudadanos de Brasil se suman a las movilizaciones. Igualmente, una parte de la ciudadanía de EEUU prepara una acampada en el corazón de la economía financiera, Wall Street, bajo el lema de "Yes we camp"

### Los interrogantes del movimiento y su futuro

La iniciativa de DRY y el Movimiento del 15M han supuesto, sin lugar a dudas, una innovación en el marco de las movilizaciones sociales. Cuando la sociedad se sentía víctima ignorada y única pagadora de los errores, hemos podido recuperar nuestra identidad ciudadana. No sólo reclamamos derechos sino que también asumimos nuestras responsabilidades y las queremos ejercer. Los indignados van acumulando motivos y energías para continuar sus movilizaciones, pero su permanencia en el tiempo depende de dos factores clave:

- *Relación con los actores a los cuales interpela (movimientos sociales, partidos políticos, instituciones públicas, etc.). La horizontalidad del movimiento*

y su funcionamiento asambleario dificulta en gran manera la comunicación con el entorno político, social y económico en el cual se inserta el 15M. La ausencia de representantes, portavoces o interlocutores genera una gran incógnita a la hora de articular acciones o establecer líneas de trabajo comunes con actores externos al Movimiento. ¿Cómo establecer mesas de diálogo en un futuro con agentes políticos, económicos y sociales en ausencia de representantes?

- *Relación con la Plataforma Democracia Real Ya.* El Movimiento 15M puede ser considerado como un hijo ya emancipado de DRY, que no acepta tutelas pero con el que guarda una estrecha relación. Las tensiones entre el 15M y DRY, si bien existen, no deberían desarrollarse en tanto en cuanto DRY está siendo no sólo un promotor del Movimiento sino un instrumento de apoyo fundamental a la hora de elaborar contenidos, interlocutar con actores del entorno y coordinar agendas de movilización.

Los motivos para la lucha y la movilización se siguen acumulando. España enfrenta su primera reforma constitucional sin realizar una consulta ciudadana y con este preámbulo celebrará elecciones el próximo 20 de noviembre de 2011. La previsible llegada al poder del Partido Popular, de carácter conservador, traerá consigo un mayor número de recortes del gasto público, privatizaciones y cesiones al capital privado de espacios hasta la fecha de gestión pública. Todo ello bajo la excusa de evitar el endeudamiento, reducir el gasto público y mejorar la eficiencia en la gestión. El resto de países europeos recorrerá, como es ya el caso de Grecia y Portugal, el mismo camino. Todo este escenario contribuirá sin duda a aumentar las movilizaciones del Movimiento 15M y del resto de actores sociales con o cuales deberá articularse.

Como los propios indignados plantean "no tenemos miedo y si mucha paciencia", por lo tanto, la lucha continúa y será larga. La ciudadanía española, europea y mundial emprende una nueva batalla.

147

El pasado 15 de mayo se llevó a cabo en Madrid una manifestación convocada por la plataforma "Democracia real ¡ya!", cuyas consecuencias nos han dejado a todos fuera de juego: analistas políticos, sociólogos y militantes de izquierda. Ahora, sin embargo, una parte sustancial de la actualidad política española gira en torno a este movimiento, por lo que en estas líneas intentaré exponer algunos elementos desde la perspectiva de un economista, quien escribe.

### Repasando los antecedentes

Los antecedentes en cuanto a movilizaciones no eran optimistas a pesar de la gravedad de la crisis. Mientras, en el mundo árabe las revueltas populares trastocaban los regímenes políticos, y en Europa la norteña vecina Islandia reclamaba dignidad ciudadana negándose a pagar deudas ajenas, a la par que en Grecia las huelgas generales duraban una semana. El *Spain is different* estaba sin embargo más vivo que nunca, y a muchos nos llenaba de desesperación en un país con una tasa de paro del 20% y elevados índices de precarización laboral, entre otros. Surgía en muchas conversaciones la pregunta, ¿cómo era posible que la sociedad no despertara y decidiera actuar? Repasemos a continuación algunos elementos para comprender mejor ciertas claves, a mi juicio, relevantes.

En primer lugar, creo que hay que trazar una línea que vincule el modelo de *crecimiento* con la *estructura social*, y que culmine en la *dimensión ideológica*. Sin arrogarme una profundidad analítica que no me corresponde, creo que cabe afirmar que el modelo de crecimiento de los últimos años había generado una (des)estructura social muy proclive al pensamiento conservador<sup>1</sup>. Las políticas de

<sup>1</sup> Recomiendo al respecto la excepcional obra de Steinko, Armando F. (2010): *Izquierda y republicanismo. El salto a la refundación*. Madrid. Akal.



# El 15-M

ajuste, o de inspiración neoliberal, que se han venido aplicando sobre todo desde la crisis de 1992-93 al calor del proyecto de integración europea (los acuerdos de Maastricht) y la consiguiente inclusión en la zona euro a principios de siglo, han generado una expansión de las actividades de servicios y bienes no transables, como la actividad inmobiliaria, sensible a unos tipos de interés sustancialmente reducidos por la adopción de una moneda apreciada sobremedida, y apoyada por el tradicional peso que el capital bancario ha tenido históricamente en España.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Una moneda demasiado apreciada significa que tiene un poder de compra externo muy elevado desde la perspectiva del desarrollo productivo interno, lo que perjudica las exportaciones. Y es lo que ocurre a los países periféricos como Portugal y Grecia. Además, considérese que si bien las entidades bancarias españolas son muy eficientes y poderosas en el plano nacional e internacional, no lo es menos que el proteccionismo del régimen franquista y las

Juan Pablo Mateo Tomé

Juan Pablo Mateo Tomé — Doctor en economía por la Universidad Complutense de Madrid y profesor universitario.

Este proceso de expansión con amplios desequilibrios sectoriales, tampoco novedoso en un país cuyo atraso relativo y su atractiva geografía han cultivado un empresariado con cultura *ladrillesca*, generó un extraordinario aumento de los trabajadores autónomos y de grupos cuyos ingresos dependían de la revalorización de ciertos activos, aunado a una precarización de las relaciones laborales que segmentaba al conjunto de los trabajadores, mientras que el espectacular aumento de la inmigración de mano de obra no cualificada contribuía a mantener salarios bajos y resultaba funcional para el rol periférico asignado a nuestra inserción externa, basada en la pauperización absoluta (amplia moderación salarial). Puede que sea cierto que la llegada de inmigrantes puede originar un efecto “ascensión” de carácter subjetivo (sentirse superior) en la población receptora, pero lo que resulta meridianamente claro es que tales cambios, en detrimento de la tradicional clase trabajadora vinculada a la industria, no ha favorecido el desarrollo de una conciencia de clase.

Esta dinámica económica nos proporciona otra clave para la reflexión. El crecimiento económico del ciclo 1995-2007 ha resultado profundamente asimétrico. No sólo ha cultivado una sociedad conservadora, sino que paradójicamente se ha apoyado en un retroceso de los salarios reales, un aumento de la desigualdad y en la pérdida de derechos sociales.<sup>3</sup> Por eso no deja de resultar cuando menos curioso

ayudas estatales a principios de los ochenta les beneficiaron en gran medida. Esto explica el sesgo anti-bancos que reina en el país dentro de la izquierda.

3 Remito a los datos que presenta el economista A. Garzón (*Evolución de los salarios en España* (1978-2010), 24/06/2011, <http://www.agarzon.net/?p=949>), quien acertadamente explica que si utilizamos el nivel de inflación para calcular el salario real en lugar del índice de precios al consumo, los datos transforman un estancamiento en una caída salarial, pues así tomamos en consideración el conjunto de precios, incluido el de la vivienda, que no se incluye en el IPC.

(o irónico) que tantos economistas denuncien que las cifras del endeudamiento de los hogares se han incrementado excesivamente y concluyan, sin más reflexión, con la diatriba de *hemos vivido por encima de nuestras posibilidades*.

“  
**Constituyen, ante todo, unas reclamaciones que pretenden solucionar las carencias en las condiciones inmediatas de existencia de la población, con el reconocimiento de contradicciones ciudadano vs políticos y grandes empresas, especialmente los bancos.**”

”  
Pero preguntémosnos, ¿quiénes? ¿Han sido los asalariados los beneficiados de la burbuja inmobiliaria, o por el contrario las empresas, y fundamentalmente los bancos? Que esto último sea en mi opinión lo correcto no oculta ciertos matices, como que ciertas profesiones relacionadas con el mercado de la vivienda hayan mejorado su posición, o que algunos asalariados hayan obtenido ciertas plusvalías por la revalorización de algunas propiedades que no necesitaran utilizar. Pero en términos generales, para una familia media el

alza de los precios significa un precio de un bien que necesita para vivir. Y para los hijos de los asalariados, una barrera para la emancipación, de ahí que durante el ciclo expansivo de ese *vivir por encima de nuestras posibilidades* se denunciara persistentemente la dificultad para comprar un piso ante la divergencia de salarios y precios, aunado a la inseguridad laboral. Esta asimetría es la que explica el elevado endeudamiento: una necesidad para tener un piso en propiedad que a la vez proporcionaba un gran negocio para los prestamistas en un marco de retroceso salarial, y no una opción del individuo-consumidor.

### La irrupción del movimiento y su éxito

Una vez expuestos de manera sintética los antecedentes, podemos comprender los rasgos que adopta este oasis. Así, un domingo soleado de mayo, los manifestantes salieron a la calle despojados de los distintivos de cada uno de los múltiples grupúsculos que caracterizan a una izquierda cuya división, histórica, es una de sus señas de identidad. Yo, despistado ese día, me sentía raro ante un perfil que me resultaba extraño, acostumbrado al desfile tribal (dividido). El movimiento se nutría, como se señaló antes, de haber contemplado que otras sociedades irrumpían en la historia para hacerse oír. Tal vez siguiendo el ejemplo de la toma de la plaza Tahrir en El Cairo, se decidió ocupar, al final de la manifestación del 15, la Puerta del Sol, centro neurálgico y destino de las movilizaciones madrileñas desde siempre; mientras que el ejemplo irlandés convencía de que había que reclamar que la crisis la pagaran ellos, *los otros*.<sup>4</sup> Curiosamente, la represión policial posterior para forzar el desalojo supuso la guinda final que contribuyó al éxito de la

4 En lo sucesivo, me referiré al movimiento 15 de mayo, que toma el nombre de esa fecha, como M15M.

movilización, y por añadidura, a que la policía se quedara sin vacaciones durante el agosto *caliente*, visita papal mediante.

Que este movimiento haya tenido tal trascendencia invita a reflexionar sobre cuánto ha estado alejado nominalmente de las organizaciones de izquierda y sindicales, por más que militantes de unos y otros grupos participen a título individual. Recordemos que 8 meses antes, en septiembre de 2010, las principales centrales sindicales, UGT y CCOO, convocaron una huelga general con relativo éxito de participación, vistas las circunstancias. Sin embargo, desembocó posteriormente en un período de inacción sindical que llevó a la aceptación de la reducción de las pensiones y el alargamiento de la vida laboral. Probablemente, un factor para entender que los sindicatos no hayan resultado más combativos reside en el hecho de que el “socialista” PSOE sea el partido del gobierno, sometidos así a la sempiterna ecuación de lo ¿menos? malo (el voto útil) y al simbolismo de la derecha tradicional del PP. Por si la desacreditación de estas organizaciones no estuviera bastante extendida, su justificación de un recorte más para los ciudadanos supuso otra guinda añadida. Ello nos explica que el M15M sea tan crítico con los partidos mayoritarios, Partido Popular (PP, derecha) y PSOE (¿socialdemócrata?), y con los sindicatos UGT y CCOO.

Por ello, una de las claves del éxito de este movimiento reside en la asunción de que la unión pasaba por identificar a algunos culpables y olvidar las adscripciones individuales y las pugnas cainitas. En efecto, se ha de destacar la apuesta por una serie de reivindicaciones de carácter mínimo en torno a la democratización de la sociedad. Dicho con otras palabras, si bien la composición social e ideológica es sumamente heterogénea, y por tanto de difícil etiqueta, tiene en común, como ha sucedido tradicionalmente, una relativa clarificación

respecto de lo que no quiere, lo que suele favorecer el arranque movilizador. La crítica gira en torno a la constatación de que “lo llaman democracia y no lo es”, como reza uno de las proclamas más repetidas, que probablemente representa la herencia de una transición incompleta, por no decir falaz en su interpretación oficial.

La centralidad del discurso democratizador, la apuesta por la participación popular irrestricta y el logro de un consenso beben del descrédito del sistema democrático vigente ante la constatación de que las reformas implementadas en respuesta a la crisis han carecido de cualquier justificación democrática. Al margen de la opinión que nos merezca el avanzar en la desregulación del mercado laboral, la reducción de las pensiones y el sueldo de los funcionarios, los recortes del gasto público, etc., lo que la población ha percibido es que no eran las que contenía el programa (léase el discurso) del partido ganador (PSOE) en las últimas elecciones de la primavera de 2008, cuando todavía en España se negaba la crisis económica. Se acusa a los mercados (los grandes capitales financieros) y a las instituciones de la Unión Europea, junto al Fondo Monetario Internacional, de dictar las reglas del juego democrático, erigiéndose en los verdaderos gobernantes en la sombra.

Recalquemos que no se ha votado la implementación de un giro neoliberal en materia económica, de ahí la funcionalidad que la *etérea* idea de “los mercados” o las instituciones supranacionales sin respaldo democrático (Banco Central Europeo y otros de la Unión Europea), que fungen cuales dioses invisibles a quienes se ofrecen sacrificios, ha tenido para justificar la necesidad de implementar recortes que, como siempre dice quien los sanciona, no desea, pero debe hacerlo por imposición de los mercados. Si encima, casualidad, todas y cada una de las medidas decididas han

supuesto un ataque frontal a los derechos históricamente adquiridos por los trabajadores, mientras que las autoridades no han dudado en ningún momento en destinar dinero público para las denominadas –en el lenguaje empresarial actual– “inyecciones de liquidez” a favor de las grandes empresas amenazadas de quiebra, entre las que destacan los bancos y cajas de ahorro, se puede entender el éxito en la propagación del “virus” de la indignación.

### Sobre las propuestas y la actividad del M15M

Las propuestas más o menos consensuadas (con cautelas al respecto) poseen un carácter reformista de contenido antineoliberal. Se defiende por tanto la necesidad de una necesaria intervención del Estado para lo que en mi opinión significa avanzar en la *democratización del sistema económico*,<sup>5</sup> lo cual desarrolla los aspectos enunciados en el apartado anterior. Enumero las que considero más destacadas.

La crítica a la Ley D’Hont, que establece el reparto de los escaños al Congreso, es uno de los elementos más destacados por cuanto se asocia con el fomento del bipartidismo PP-PSOE en perjuicio del principio de la igualdad de todos los ciudadanos en el voto.<sup>6</sup> Siguiendo con esta temática, se reclama que

5 Remito a Mateo, Juan Pablo (2011). «El Sol y la economía. Reflexiones para avanzar en la utopía», en Varios Autores, *La rebelión de los indignados*. Madrid: Editorial Popular, págs. 21-39.

6 Hay que señalar que esta ley rompe la proporcionalidad premiando la concentración del voto para los partidos y otorgando mayor representatividad a las áreas menos pobladas y más conservadoras. Fue introducida con la instauración del sistema político actual a finales de los años 70, con el propósito explícito de frenar al entonces temido voto comunista, en vista del protagonismo del PC en la lucha antifranquista y la inexistencia práctica del PSOE, encumbrado en aquellos años con los fondos de la internacional socialista liderada por W. Brandt y los auspicios atlantistas para controlar la democracia naciente. Desde entonces ha conducido a la utilización del mencionado eslogan del voto útil para perjudicar el voto de partidos minoritarios.

ciertas reformas se sometan a referéndum vinculante, como precisamente sucede en estos momentos con la reforma constitucional acordada por PSOE y PP para delimitar el déficit presupuestario permitido, a petición (a *ex puertas*) del Banco Central Europeo como condición para su intervención en los mercados secundarios. El descrédito de la clase política se hace igualmente patente al abogar por modificar lo que se consideran privilegios injustificables de quienes en última instancia deciden medidas que ocasionan tantos costes a gran parte de la población: salarios excesivos, pago de menos impuestos, gran absentismo, menor cotización para recibir la pensión, etc.

Pero es en materia económica donde se aprecia de forma más nítida el carácter político del movimiento. Las propuestas esenciales se centran en un cambio sustancial en la política fiscal que garantice los derechos sociales, o lo que es lo mismo, el incremento del denominado “salario social”. Así, se pretende garantizar el acceso a la vivienda mediante una acción estatal que reduzca los inmuebles vacíos, el apoyo al alquiler y la dación en pago de las viviendas para cancelar las hipotecas.<sup>7</sup> Precisamente, una de las acciones más fructíferas y publicitadas ha sido la movilización popular para detener embargos. Dado el elevado desempleo, se defiende asimismo la necesidad del reparto del trabajo mediante la reducción de la jornada laboral y la conciliación *de facto* de la vida laboral y familiar, acabar con despidos injustificados, que se mantengan y aumenten los

7 Reflexionemos: una de las principales preocupaciones de la juventud española es la carestía de la vivienda, de ahí que constituya uno de los principales ejes de las movilizaciones. Siendo así, resulta clarificador la respuesta al interrogante respecto de quiénes se han beneficiado de la burbuja del precio de la vivienda y el *vivir por encima de las posibilidades*. Respecto de la dación en pago, significa que se pretende que mediante el traspaso de la propiedad de la vivienda al acreedor (el banco), el deudor cancele su deuda, pues actualmente no sólo pierde su hogar, sino que sigue manteniendo la deuda.

subsidios al desempleo, así como garantizar condiciones dignas de trabajo, frente a la precariedad en las relaciones laborales.

“  
**Pero al mismo tiempo, evidencia que la propia toma de posición desde el concepto de ciudadano y una perspectiva antineoliberal, ofrece un potencial transformador y aglutinador nada desdeniable.**”

La educación y la salud constituyen otros de los frentes de lucha, puesto que reflejan dos de los ámbitos en los cuales avanza en mayor medida el programa neoliberal. En los últimos años han sido numerosas las movilizaciones estudiantiles en respuesta a las reformas educativas que progresivamente mercantilizaban la educación. Lo último es el Plan Bolonia, auspiciado por la Unión Europea, cuyo objetivo último es poner definitivamente la educación pública al servicio de las necesidades empresariales, en lugar de considerarla como un derecho ciudadano. De forma similar sucede en la sanidad, donde la privatización se lleva a cabo progresivamente otorgando a empresas privadas la gestión de hospitales de titularidad pública, que cada vez más se pretende que funcionen como empresas maximizadoras de rentabilidad. Por ello,

las propuestas defienden el papel del Estado en educación y sanidad en oposición a los recortes en la financiación, y para garantizar que estas actividades se lleven a cabo sin criterios mercantiles.

Por otra parte, al igual que la clase política (o gran parte de ella), las entidades bancarias encarnan en el imaginario del movimiento, otro de los papeles de villano. Existe una nítida oposición al desembolso de ayudas públicas y la apuesta por la devolución de lo recibido, se propone una banca pública (en general, no se aboga por la nacionalización de todo el sistema bancario, sino por la existencia de un banco de titularidad pública) que actúe de manera diferente a las entidades privadas, y se quiere perseguir la mala praxis de los bancos, como el desvío de dinero a los paraísos fiscales, lo que se quiere prohibir. Finalmente, otro de los pilares de las propuestas del movimiento es modificar la fiscalidad. En síntesis, mayor progresividad y lucha contra el fraude: aumentar el tipo impositivo de las grandes fortunas, eliminación de las SICAV (productos financieros que tributan al 1%), recuperar el impuesto sobre el patrimonio, etc.

Aunque lo descrito no agota todas las reflexiones que rodean al M15M, sirven para extraer algunas claves interpretativas de gran importancia. En primer lugar, el tipo de reclamaciones nos proporciona una idea del punto en el que puede ubicarse un movimiento transformador en España. Constituyen, ante todo, unas reclamaciones que pretenden solucionar las carencias en las condiciones inmediatas de existencia de la población, con el reconocimiento de contradicciones ciudadano vs políticos y grandes empresas, especialmente los bancos. Por lo tanto, se diferencia de los movimientos revolucionarios o emancipadores históricos que portaban como señal de identidad un fuerte contenido de clase a partir de la dicotomía capital-trabajo, aunque ni mucho

menos está ausente, pero ciertamente no con el mismo rol, y proponían un sistema económico alternativo. Ahora el nivel de crítica desciende hasta fijarse en el capital financiero o los bancos, que en cierto sentido conduce a una salvaguarda de los capitales “productivos”, junto a las multinacionales, y así cierta defensa de las pequeñas empresas.

Pero al mismo tiempo, evidencia que la propia toma de posición desde el concepto de ciudadano y una perspectiva antineoliberal, ofrece un potencial transformador y aglutinador nada desdeñable, ya que lamentablemente muestra la incapacidad del sistema actual por ofrecer condiciones de vida dignas a la población, y en definitiva, posiblemente una contradicción con el mismo concepto de ciudadano. Por ello, nos recuerda la política de los frentes populares de la década de los treinta y que la unión en torno a una serie de propuestas comunes, por reformistas que puedan ser en primera instancia, pueden contribuir a incrementar la conciencia de clase.

En segundo lugar, dos apuntes críticos interrelacionados. Por una parte, se constata la ausencia de un nivel de adecuado de formación política en la ciudadanía. Resulta que después de miles de asambleas populares en los barrios, con extensas deliberaciones para construir una suerte de programa reivindicativo de nuevo alumbramiento... ¿cuál es el resultado? Observamos que en gran medida se reproduce el programa político de Izquierda Unida, tercera fuerza política del país.<sup>8</sup> ¿Qué ha ocurrido entonces? ¿Tal grado de desconocimiento existe en la población de que esta coalición lleva décadas proponiendo las mismas medidas? Fijémonos que informa del papel

8 Izquierda Unida es una coalición de partidos creada en 1986 al calor de otras movilizaciones, las que intentaban frenar la incorporación a la OTAN, liderada por un PCE que acababa de fracasar estrepitosamente en las elecciones.

de los medios de comunicación, y su logro en situar los términos del debate en puntos de discordia bien controlados por los guardianes del *establishment*.

El M15M refleja asimismo las consecuencias de una larga travesía en el desierto: una relativa tranquilidad social desde los noventa, con algunas excepciones en torno a la oposición de la invasión de Irak en 2003, el movimiento anti-globalización y las revueltas contra leyes educativas y la carestía de la vivienda. Así se entiende la curiosidad de que en un país en el que se ha producido una guerra civil (1936-1939), ejemplo mundial de resistencia democrática, y también con las armas de la razón y la cultura, se gire la vista para adoptar la indignación de un *resistente francés*, dicho sea sin ningún chovinismo, pero atestiguando la ausencia de novedad en su argumentación, y convierta en éxito de ventas el libro que ha dado la etiqueta de “indignados”. No obstante, con el tiempo, el M15M ha ido aprendiendo y evolucionando en las distintas asambleas, y entendiendo el significado de cierta simbología republicana para el imaginario colectivo. Paralelamente, esta misma Izquierda Unida debe plantearse las razones de que un amplio espectro de la población comparta su ideario pero no se sienta representada por ella, y que su poder de convocatoria sea ínfimo en relación al M15M ¿culpa exclusiva de los medios de comunicación?

En tercer lugar, tampoco olvidemos que, pese a todo, la respuesta de la población a la crisis ha sido de tono conservador, y parece claro que en las próximas elecciones generales del 20 de noviembre del presente año, el derechista Partido Popular vencerá holgadamente. Otra lectura es la constatación de que los cauces de la respuesta social se alejan de unas elecciones entre más de lo mismo. Como afirma el compañero J.C. Mone-

dero<sup>9</sup> en relación al M15M, “en una todavía enorme pared, ha aparecido una considerable grieta. La pared es más grande que la grieta, pero la tendencia la marca la grieta. No es extraño que, al final, la política -mandada por el PSOE- decidiera empezar a solventar este “problema” como lo ha hecho siempre que en España la democracia real ha querido hacerse un hueco: a porrazos y bofetones.” ¿Cómo de resistente será la pared, pues? 

9 Véase en <http://www.juancarlosmonedero.com/2011/08/entrevista-en-la-revista-fusion-sobre-la-transicion-y-el-15-m/>.

# El nuevo ciclo de la Izquierda Latinoamericana

Jorge G. León Trujillo

Hace poco tiempo, cuando Fidel Castro reconoció su enfermedad y transfirió el poder a su hermano menor, Raúl, no fueron pocas las voces de izquierda que clamaban por un milagro para que el líder cubano no deje de ser y, sin más, abogaban por la eternidad del sistema cubano. Fidel, sin embargo, ya hacía tiempos que clamaba por los cambios que su hermano Raúl los está realizando y que, de hecho, implican un cambio de sistema social y a la postre del sistema político que Cuba conoce desde hace medio siglo. Nada sorprendente, la historia hace su camino y en el transcurso vuelve obsoleto lo que ayer fue novedad.

Hace semanas, primero, se escondió la enfermedad de Chávez e inclusive se acusó a la derecha y al imperialismo de confundir al pueblo; cuando al fin se conoció más de la enfermedad, en Venezuela

fue la conmoción. Son reacciones públicas que resultan significativas. Como en los regímenes caudillistas, nada puede acontecer sin el líder, Chávez gobernaba desde la clínica en Cuba. No es pensable su ausencia, el sistema no es sistema, es el líder. En los corredores de la vida pública, empero, a pesar de las declaraciones del Vicepresidente de que hay “Chávez para largo” y que él no asumirá el poder presidencial, ya emergieron candidatos como el hermano del Presidente. No sería el partido, no sería un comité ejecutivo, quién heredaría el “sistema”, la herencia caudillista se daría por parentesco.

Algo dice esto de cierta izquierda que ha perdido el sentido de organización y partido, incluido de un programa y proyecto, para depender de la voluntad de estos caudillos llamados líderes. En los países andinos, en todo caso, todo depende del líder. Es la negación de lo que fue la izquierda, primero organización, programa, contar en sus propias fuerzas. Es un contraste con el PT o con el Frente Amplio, que más allá del líder tienen programa y derrotero de largo plazo.

## ¿El fin del ciclo de los líderes?

En la coyuntura actual, este fin de historia con el líder y otros indicios, nos dicen que estamos al fin de un ciclo político que marcaron los líderes. De hecho estamos, con o sin líderes, al final del régimen cubano y si creyéramos a las reacciones venezolanas, no habría *chavismo* sin Chávez. Es lo común en este tipo de regímenes construidos alrededor de un caudillo, en que todo es funcional a él. Correa construye un sistema similar, y Evo, a pesar de diferir un poco con la existencia de un partido y sobre todo con su nexa a sindicatos y otras organizaciones sociales tan decidoras de la historia boliviana, tiene también componentes de estas pautas caudillistas.

Se esperaba otra cosa de estas izquierdas sin partido único, como lo fue el sistema de Europa del Este, no sólo mejorar las condiciones de vida, frenar la pobreza y buscar más igualdad, sino renovar ideas, un nuevo sentido de sociedad y vida, por cierto una renovación de las prácticas políticas que innoven la democracia, no un reencuentro con las lógicas caudillistas. Al parecer, ya se anuncia un postcastrismo sin que los cubanos vayan a heredar una renovada ideología, ni menos organización política, al parecer veremos algo similar a lo acontecido en Europa del Este en que la renovación fue borrar el pasado reciente. La transición habría podido hacerse antes que haya otra caída de su “muro de Berlín”.

## ¿Qué se podrá heredar de Chávez?

Humala, para muchos ya haría parte de esta tendencia. Pero ni él, ni su alrededor, ni sus posiciones, llevan a pensar en eso. Puede ser que otra vez estemos ante el predominio de la persona, de Humala, pero nada indica hasta ahora que se repetirá la posición de que no hay límites a lo que se pretendería hacer; al contrario, en cada ocasión, Humala afirma que no es el voluntarismo extremo lo que caracterizará a su gobierno. No es el *debemos a toda costa imponer nuestro proyecto y visión*. De hecho, es la sociedad peruana que ha definido límites al voluntarismo político luego de sus reiteradas polarizaciones, enfrentamientos y crisis.

Así, Humala algo puede estar diciéndonos de un cambio de ciclo. Un nacionalismo y algo de tintes de izquierda de otra naturaleza está configurándose.

## ¿Un proyecto sin proyecto?

El sistema de Estado empresario y controlador de la economía no funciona en Venezuela, tampoco en Cuba. Cabe recordar que Cuba ha sido, como Israel, uno de los

sistemas más subvencionados del mundo. A la Unión Soviética lo reemplazó Chávez, como abastecedor, pero los cubanos saben bien que el sistema no es viable. ¿Puede el socialismo funcionar si no es viable? Lo que fue Cuba y Europa del Este no son nuestras “vías de desarrollo”, ¿cuál entonces?

En los ochenta, luego de las cruentas guerras en Centro América y de las dictaduras militares en el Cono Sur, no fueron pocos en la izquierda que descubrieron las virtudes de la democracia, inclusive varios después se volvieron “neoliberales”, asimilando lo uno y lo otro con una sorprendente facilidad, cuando sin esfuerzo la historia podía enseñarles que existen diversidad de democracias. Tanto este hecho como la entrega de la mayoría de izquierdas a los líderes, muestran bien la debilidad de referentes del proyecto de izquierda o la visión, todavía de redención, que alimenta a una izquierda de cultura católica.

Ser de izquierda pareció fácil en América Latina, ante la omnipresencia de la potencia de Estados Unidos en decisiones claves y en la promoción de sus intereses, y ante la pobreza mayoritaria en sociedades con polos extremos de desigualdad social. Parecía incuestionable estar contra los EEUU y estar con los pobres. Así, para muchos ha sido fácil, en nombre de la izquierda, adherir sin juicio de inventario a aquellas posturas que invocan a los pobres o condenan las desigualdades sociales o estar en favor de los políticos que tienen posturas anti-EEUU. Se recordará, por ejemplo, la facilidad con se defendía a Noriega diciendo que era anti-imperialista para luego vivir una de las mayores vergüenzas colectivas en el continente por lo que en realidad era él. También viene a la memoria la facilidad con que en Ecuador se decretó “antiimperialista” y “progresista” a Frank Vargas Pazos, un coronel en disputa con el conservador Febres Cordero y militantes de izquierda,

sin más, se volvieron seguidores con insignias militares. Pero el antimperialismo o la lucha contra la pobreza o contra la desigualdad social tienen mil maneras de definirse o de concretarse; ni estas son patrimonio de la izquierda.

Lo que el contexto actual revela, y no es sin relación con el apego a los caudillos, es la debilidad de los proyectos de izquierda, hechos más de posturas que de programas, concebidos más por el rechazo y menos por asumir o construir procesos, los cuales inevitablemente conllevan tiempos y circunstancias que no necesariamente se las puede controlar. Al parecer, ahora todo puede ser izquierda, puesto que no hay proyecto o éste es lo que se hace en nombre del *proyecto*, en suma no hacer lo que se piensa sino pensar según lo que se hace. La palabra proyecto ha adquirido una magia y flexibilidad sorprendentes, nadie sabe lo que es y todos lo invocan. El rechazo al dogmatismo y autoritarismo de la izquierda de ayer tiene ahora un dogmatismo del no proyecto, con lo cual todo cabe en él, incluido por cierto el hacer lo que se dijo que nunca se haría y pensar que todo es cuestión de un líder, *con él todo, sin él nada*.

El mérito de los caudillos indicados, en cambio, ha sido el de forzar a cierta integración de las izquierdas, las que generalmente han vivido en guerras fratricidas, y de llevarles al poder. Empero generalmente han actuado pensando que hacían algo de un color cuando en los hechos vivían otra cosa; pero el ejercicio del poder tiene sus enseñanzas, es de esperar al menos que saquen lecciones sobre lo que gobernar quiere decir. Sin embargo, en general lo han hecho a detrimento de tener un proyecto propio y apropiado para las circunstancias. Políticas sociales, por ejemplo que reiteran lo que los organismos internacionales proponen desde hace tiempos.

Tanto para estas izquierdas que terminaran a un momento fuera de

estos gobiernos, como para las que ya han salido o han sido puestas de lado, todo indica que es prioridad definir lo que buscan, precisamente construir un proyecto, para que no se condene a lo que se hace en nombre de lo que defendieron en un pasado ya distante y puedan más bien aprovechar la experiencia para definir lo que no conviene hacer. Defender algún pasado ideológico cuando ya no corresponde al presente y negarse a ver la pertinencia de otros cambios, lleva a fosilizarse en algún dogmatismo.

“  
En la coyuntura actual, este fin de historia con el líder y otros indicios, nos dicen que estamos al fin de un ciclo político que marcaron los líderes. De hecho estamos, con o sin líderes, al final del régimen cubano y si creyéramos a las reacciones venezolanas, no habría chavismo sin Chávez. Es lo común en este tipo de regímenes construidos alrededor de un caudillo, en que todo es funcional a él.  
”

### La necesidad de un proyecto

De hecho, las izquierdas no logran situar la América Latina del XXI. Están los que indican que el discurso de izquierda del PC o de Cuba ya son sólo parte del pasado; pero eso es insuficiente para definir un real proyecto. Otros, con la misma facilidad que antes unos se convirtieron sin más a la democracia liberal y no a otra más innovadora, o al neoliberalismo y no a otra política más exigente, ahora han mutado de conversión, han incorporado como componentes de izquierda cualquier postura, sin juicio de inventario, que puede ser o no ser izquierda, pero que no demuestran consistencia ni coherencia. ¿Cuál es hilo que articula a esta izquierda?

De hecho, sorprendentemente, no existen metas o programas por simples sean, para orientar y definir la acción. Eso de que se debe *inventar todo al caminar*, está bien como postura anti-autoritaria, antipartido único, o instrumento justificativo de ejercicio de poder, pero no define lo que la acción política requiere. No debe sorprender que esto termine en los caudillos, quienes en cambio sí saben definir la acción. Desde luego que Bolivia, Ecuador o algo Venezuela han logrado mejorar las condiciones de vida de los más pobres, han recuperado el Estado y en parte buscan modernizarlo, sobre todo en Ecuador. Desde diversas ópticas se puede encontrar positivo todo esto y alentador ¿pero es eso el proyecto de izquierda? ¿cuál puede ser?

Este ciclo de izquierdas invita, por lo mismo, a repensar la izquierda contemporánea para la América Latina de ahora, internacionalizada, integrada al capital, minoritaria en el comercio mundial, con extremas desigualdades, con democracias siempre incomprendidas y tan a su manera, con instituciones formales que no cuajan con la realidad o las instituciones reales, con estas y tantas otras características como

el pluralismo cultural y su contencioso colonial que no termina; pero también con tantas virtudes y ventajas empezando por ser un continente sin guerras y gente que ha sabido convivir con lo diverso a pesar de la dominación, por ejemplo.

Este ciclo algo nos dice claramente sobre el hecho que no puede haber izquierda sin proyecto, y no puede ser el proyecto del líder que termina por ahogar la sociedad, el proyecto de las izquierdas.

### ¿Una coyuntura favorable?

La historia actual ha modificado los ciclos en los que llegaba la izquierda al gobierno. Lo hacía, por lo general, en vísperas de las crisis, precisamente cuando el agotamiento del crecimiento anterior creaba descontentos más allá de los sectores populares. Si bien que la izquierda en el gobierno, rápidamente debía asumir la crisis y fácilmente entraba en contradicción con su propuesta de distribuir la riqueza, con lo cual incrementaba la inflación y, por lo general, sembraba así las condiciones para su caída. Ahora tenemos un contexto de gobiernos con altos precios de materias primas y una bonanza excepcional de ingresos del Estado. Es una *izquierda de la abundancia* que debe demostrar que sirve, que no se limita a distribuir la abundancia, y sería de esperar que las promesas sin fin que se ha hecho y se sigue haciendo no alimenten sólo la visión de redención, populista o no, sino algo que refuerce el sentido de procesos, para los cuales se requiere agentes sociales activos en cambiar y transformar sociedad y poder. La redención, esta espera de que el bien venga de arriba y que haya redentores que lo hagan, generalmente acaba por destruir a la sociedad civil, en lugar de consolidarla inclusive para que haya apropiación del cambio, termina en un retroceso, en su reducción y pérdida de agentes activos de cambio, empezando por la pérdida de iniciativa, ideas,

propuestas, organización y dirigentes comprometidos. El poder gubernamental se vuelve demasiado atrayente para la mayoría; se pierde el sentido de autonomía de organización y de propuestas, para ser funcionales a la consolidación del gobierno. A la postre en cambio, cuando el líder se va, la herencia de desorganización, de desinstitucionalización y de pérdida del proyecto requiere más de una generación para algo recuperarlo, lo mismo de los partidos y organizaciones de la sociedad civil.

La victoria de la lógica del poder, de ganar más y de consolidar lo ganado, termina por ser la preocupación principal a la cual se somete todo, incluido el pluralismo y el derecho a ir en un mismo sentido con sus propias visiones y modos de actuar; para el poder, en cambio, hay un modo y es el suyo.

Así, esta coyuntura de abundancia, es un escenario que podría ser favorable para pensar en un proyecto no circunstancial sino de visión de largo plazo que asuma lo sustentable y piense a la realidad en relación a sus constantes, no sólo a las circunstancias. Igualmente, los avatares del poder actual, de la lógica de caudillo y redención, precisamente por ello, puede ser un momento particular para ver la pertinencia de construir un nuevo proyecto de izquierda.

La ausencia de un nuevo proyecto de izquierda, no puede eximir la ética y rigor en lo que se hace. Mal se haría así, por ejemplo, en reducir los proyectos de izquierda a un socialismo del desperdicio, de pensar que todo es cuestión de recursos y que inflar la burocracia es modernizar el Estado y es una necesidad sin consecuencias. La experiencia ya ha mostrado que volver a un régimen político o a la democracia caros o costosos los vuelve inviables, pues terminan dependiendo de arcas llenas de dinero o de la abundancia. Conviene recordar de suplemento, que las sociedades latinoamericanas, las andinas en particular tienen,

por lo general, ciclos cortos de crecimiento económico y que pronto llegan los momentos de vacas flacas. ¿Cómo pensar entonces una democracia y una izquierda también para los momentos de no abundancia? ¿Cómo puede hacerse distribución de riqueza sin abundancia en las arcas públicas? Es precisamente por eso la importancia de pensar a los cambios como procesos y no como simples regalos que vienen de arriba. Por grandes sean las necesidades no es cuestión de todo resolver de un día para otro y sin considerar cómo puede ser todo ello sustentable.

Este momento de renovación de ideas, organización y programas es propicio así, no sólo para incorporar nuevas prioridades con problemas y desafíos nuevos –nacionales e internacionales–, sino para redefinir las ideologías del XVIII y XIX que aún alimentan la izquierda. Es una ventaja de la pérdida de orientaciones ideológicas. De todas las izquierdas, las andinas tienden a ser caducas, con su discurso de antes sin grandes modificaciones, con lo cual no es difícil que la renovación de la sociedad se hagan sin ellas.

En el mundo contemporáneo hay ciertos mínimos de entendimiento a buscar, como el definir el sentido y espacio que queremos ocupar en el mundo, el lugar que se acuerda a la industrialización, el tipo de producción a privilegiar, el sentido de una economía no sólo de mercado sino una solidaria, alternativa, el de la relación con la naturaleza, el modo de asumir las búsquedas de igualdades pero también a las diferencias (sociales, económicas, culturales ..), el espacio del individuo y de lo colectivo, el tipo de democracia, el sentido del cambio y las instituciones. Existen también ciertas premisas que no se puede obviar, para pensar como –por ejemplo– asumir la realidad sin dibujarla con los esquemas que todo pueden pero no permiten la acción creativa; o persistir en reducirla a la idea de clase que

todo explica; o circunscribir a la búsqueda de igualdad social a una lucha contra los ricos, a la de ciudadanía a un rechazo de la pobreza sin cultura de igualdad ni la construcción de una pertenencia a una comunidad mayor –ya no la nación–, seguir haciendo del poder un simple instrumento sobre todo cuando se tiene el gobierno, no prestar importancia a las instituciones sino cuando vienen en nuestro socorro; y peor olvidarse del pensamiento que es el mejor modo de petrificarse y repetir lo caduco.

Precisamente por ello es indispensable evaluar en sentido crítico lo que las organizaciones y gentes de izquierda han vivido, hay que darle significado en relación a su pasado. Es necesario resolver y digerir el pasado para mejor renovar. Contentarse de imponer las nuevas posturas, sin situar el pasado y definirse ante este, no permite sacar provecho de lo vivido ni acumular experiencia. Revisar lo hecho y asumirlo con sus aspectos que se podrían ahora ver de positivos o negativos, de caducos o no, permite configurar el futuro sanamente. Se puede entonces saber con lo que se cuenta, lo que no se quiere hacer más y qué se busca. Sino, las nuevas posturas no lograrán impedir que lo caduco vuelva a aparecer a la vuelta de la esquina por encima de los discursos de cambio; no será una renovación sino un camuflaje circunstancial del pasado.

Así, lo que está en juego no es sólo unir o integrar fuerzas, sino redefinirse y construir proyecto e identidad propias, actuales, para el mundo de ahora. La sociedad requiere alternativas de poder y de sociedad. 



# Oro negro y ambiciones verdes

## Política de recursos naturales en los países andinos

Annegret Mähler,  
Gabriele Neußer y  
Almut Schilling-Vacaflor

### El discurso sobre la política de recursos naturales: liberalismo económico versus Buen Vivir<sup>1</sup>

La creciente demanda global de petróleo y gas natural despertó aún más el interés internacional por los países andinos tan ricos en recursos naturales. Con este antecedente, los gobiernos de izquierda de Venezuela, Ecuador y Bolivia anularon las liberalizaciones del sector petrolero y gasífero, y en parte del sector minero, de los años 1980 y 1990, declarando que se terminó la “liquidación total” de los recursos nacionales.

<sup>1</sup> Primera publicación: GIGA German Institute of Global and Area Studies (Mähler, Annegret, Gabriele Neußer und Almut Schilling-Vacaflor (2011), *Schwarzes Gold und grüne Ambitionen: Ressourcenpolitik in den Andenländern*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, online: [www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)). Traducción: FES-ILDIS Ecuador. La Tendencia presenta la parte sustancial del texto.

A diferencia de ellos, el Perú trató hasta la fecha de aprovechar el auge de la demanda con una política económica favorable a los inversionistas y una orientación hacia el mercado. El Presidente Alan García afirmó en repetidas ocasiones que las empresas internacionales deberían gozar de condiciones favorables para sus actividades de explotación, que los contratos con inversionistas extranjeros deberían poder concluirse rápidamente y sin engorros burocráticos y que se debería limitar la regulación estatal de la economía. Las altas tasas de crecimiento deberían ayudar a reducir la pobreza en el país. Por otro lado, la inequidad social y una distribución más justa no eran temas frecuentes de los discursos del Gobierno. En repetidas ocasiones, los derechos humanos y las normas ambientales fueron presentados por el Gobierno como trabas burocráticas al progreso económico.

La posición defendida por los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador es muy diferente. Su discurso abiertamente anti-neoliberal se refleja, sobre todo, en el fortalecimiento del rol del Estado en la economía, inscrito en sus nuevas Constituciones (Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivia 2009). Esto se refiere sobre todo al sector de los recursos naturales, de relevancia estratégica debido a su importancia central para las economías nacionales. Los ingresos fiscales adicionales deben servir a la diversificación de la economía, apoyada por el Estado. Más allá de ello, los tres gobiernos proclaman que su objetivo es la redistribución interna, a lograrse especialmente con la ampliación de los programas sociopolíticos. Las nuevas Constituciones contienen también amplias cartas de los derechos humanos e instrumentos nuevos de participación ciudadana directa. Además se fortalecieron en las legislaciones nacionales los derechos sociales y políticos de las comunidades indígenas, muchas veces afectadas por la explotación de los recursos.

En la política exterior, la “nueva política de recursos naturales” apunta, para fines de una estabilización económica, a una diversificación de los países compradores. Sin embargo, la mayor cooperación con países como China y Rusia se debe también a motivos político-ideológicos porque demuestra la voluntad de reducir la fuerte dependencia del Norte - especialmente de los Estados Unidos. Este reclamo por soberanía nacional y regional se expresa también en los esfuerzos crecientes desplegados a favor de una integración energética regional. En el contexto del ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*), creada en el año 2004, fue promovida sobre todo por Venezuela. Dentro de esta alianza, las empresas extractoras nacionales cooperan entre sí e intercambian, por ejemplo, licencias de explotación y crudo contra derivados.

Más allá de los procesos de nacionalización y redistribución de los beneficios de la exportación de los recursos naturales, se observan en los últimos años, tanto en Ecuador como en Bolivia (aunque no en Venezuela), discursos críticos fundamentales sobre los modelos económicos basados en los recursos naturales. Después de amplios debates públicos sobre los modelos de desarrollo deseados, el *Buen Vivir* en Ecuador y el *Vivir Bien* en Bolivia fueron anclados en ambas Constituciones como máxima prioridad del Estado y de la economía. Este concepto de desarrollo se diferencia de un concepto de desarrollo dominado por lo económico y complementa la definición del PNUD del desarrollo humano en el sentido de que la calidad de las relaciones sociales y las relaciones entre el hombre y el medio ambiente deben ser tomadas en cuenta. En la Constitución ecuatoriana se incluyeron por primera vez los derechos de la naturaleza; la concepción de la naturaleza como sujeto de derecho sigue siendo única en el mundo. En diciembre de 2010, Bolivia aprobó

una “Ley sobre los derechos de la naturaleza”.

### Política de recursos naturales en la práctica: La explotación de petróleo y gas natural siguen en auge

Hasta la fecha, los esfuerzos de diversificación de la economía, concebidos especialmente para reducir el porcentaje de materias primas destinado a la exportación, no han tenido mucho éxito en Bolivia y Ecuador. A pesar de que en Venezuela se iniciaron algunos programas en el sector agrario -entre otros para fomentar las cooperativas agrícolas-, su efecto hasta el momento es mínimo y su dependencia de las subvenciones estatales permanente. Mientras que el porcentaje de los ingresos obtenidos con la exportación de petróleo y gas natural, con respecto al total de ingresos por exportación, está estancado en aproximadamente 50 por ciento, en Venezuela subió de 86 por ciento (2000) a 96 por ciento (2009) y en Bolivia inclusive de aproximadamente 13 por ciento (2000) a cerca del 40 por ciento (2009) (véase tabla 1). En vista de las ambiciosas inversiones realizadas en el sector petrolero, tampoco en el Ecuador se podrá esperar una tendencia hacia la diversificación de la gama de productos de exportación. Al contrario: La explotación masiva de la minería puede ser entendida como signo de una profundización aún mayor de su dependencia de los recursos naturales.

En los últimos diez años, los ingresos provenientes de la exportación del sector petrolero y gasífero subieron notablemente en Bolivia, Ecuador y Venezuela. En el año 2009 su valor ascendió a 2.1 mil millones de USD (2000: 0.8) en Bolivia, a 6.9 mil millones de USD (2000: 2.4) en Ecuador, a 54 mil millones de USD (2000: 26.6) en Venezuela (UN comtrade)<sup>2</sup>. Por un

lado, el incremento de los ingresos se explica con el fuerte aumento de los precios de los combustibles fósiles, observado desde el año 2004. Después de una caída temporal en el marco de la crisis financiera global, el precio de petróleo volvió a subir a alrededor de 90 USD por barril a fines del año 2010. Es decir, tres veces más alto que en 2003.

Por otro lado, el incremento de los ingresos se debe también al cambio de las condiciones marco. En Venezuela, la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobada en el año 2011, permitió incrementar los derechos de licencia de las empresas petroleras del 16.6 al 30 por ciento, subiendo el total de la carga fiscal a más o menos 60 por ciento. La producción se realiza en forma de *joint ventures* conformados por la empresa estatal PDVSA (*Petróleos de Venezuela S.A.*) y empresas privadas cuya participación no puede, sin embargo, exceder el 40 por ciento según las nuevas normas de 2007. En Bolivia se inició en 2006 una renacionalización parcial del sector gasífero con la recompra de acciones y el fortalecimiento del rol de la empresa estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) en la producción, industrialización y distribución. Aquí también se incrementó la carga de derechos pagaderos por las empresas privadas, actualmente ubicada entre el 50 y 82 por ciento.

En Ecuador, la reforma de la legislación del sector petrolero se dio en agosto de 2010. Gracias a ella, los contratos con las empresas privadas activas en el país pudieron ser renegociados. De ahora en adelante, las empresas deben actuar como suministradores de servicios cuyas prestaciones son remuneradas por el Estado con un porcentaje fijo de cada barril de petróleo producido. De esta manera, el Estado se asegura los ingresos adicionales resultado de la coyuntura económica. Además, el alto nivel

<sup>2</sup> Los datos no fueron depurados por el factor de

la inflación por lo que su comparación es limitada.

**Tabla 1: Importancia de la energía fósil en la región andina**

	Bolivia	Ecuador	Perú	Si se COP- Venezuela
Reservas petroleras en mil millones de barriles (porcentaje de reservas mundiales)	s.d (<0.1)	6,5 (0.5%)	1,1 (0.1%)	172,3 (12.9%)
Reservas de gas natural – en billones de metros cúbicos (porcentaje de reservas mundiales)	0.71 (0.4%)	k.A. (<0.1)	0.32 (0.2%)	5,67 (3.0%)
Porcentaje de exportaciones de petróleo y gas del total de exportaciones (2009)	40.5%	50.5%	- (inicio de exportación de gas natural recién a fines de 2010)	95.8%

Fuentes: BP 2010 (Datos sobre reservas a fines de 2009, sólo reservas comprobadas) UN comtrade.

actual de ingresos provenientes del sector petrolero del Ecuador se debe también al mayor volumen de producción de la empresa estatal PETROECUADOR. El Gobierno invirtió grandes sumas en la empresa y se encargó de varios pozos anteriormente manejados por la empresa privada.

### Consecuencias jurídicas, sociales y ecológicas de la política de recursos naturales

Los cambios jurídicos en Ecuador, pero sobre todo en Venezuela, provocaron una salida de capital extranjero<sup>3</sup>. Además, la ola de nacionalizaciones fue seguida por una ola de denuncias, presentadas por las empresas transnacionales afectadas en su seguridad jurídica, ante los tribunales internacionales de arbitraje. *Exxon Mobil* y *Conoco Phillips* al igual que, por ejemplo, *Perenco* y *Burlington*, insisten después de sus respectivas salidas de Venezuela y Ecuador en fuertes pagos por daños y perjuicios. Sin embargo, al igual que Bolivia en el año 2009, Ecuador anunció que ya no reconoce el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

3 Sólo en el año 2010, inversiones por 1.4 mil millones de USD fueron retirados de Venezuela (CEPAL 2011). En Bolivia, las inversiones extranjeras aumentaron de 350 millones USD anuales entre 2000 y 2005 a 651 millones USD en 2010.

sidera que se pretende destinar los ingresos obtenidos con los recursos naturales a medidas sociopolíticas, se pueden observar tendencias claramente positivas. En Venezuela, paralelamente al aumento de los gastos sociales, la tasa de pobreza se redujo entre 1999 y 2008 de 49 a 28 por ciento, es decir casi a la mitad. También la inequidad de los ingresos, medida con el coeficiente Gini, cayó entre 1999 (0.498) y 2008 (0.412) (CEPAL 2010a). Sin embargo, no se debería suponer que la política de recursos naturales y/o la distribución de los ingresos obtenidos con los recursos sean la única causa de la inequidad de los ingresos porque también el Perú, país con una economía liberal, logró en este mismo período reducir la inequidad de 0.545 a 0.476 puntos (coeficiente GINI) (CEPAL 2010a). En Bolivia, la tasa de pobreza se redujo de 64 por ciento (2004) a 54 por ciento (2005) a 42 por ciento (2009) (CEPAL 2010a).

Los esfuerzos de una distribución más equitativa de los ingresos, obtenidos en su gran mayoría de los recursos naturales, se reflejan en el incremento tendencial de los gastos sociales (como porcentaje del PIB en Ecuador y Venezuela), así como en la creación de transferencias sociales para la población más desfavorecida (CEPAL 2010b). Habrá que ver si los actuales

programas de lucha contra la pobreza son también acompañados por un cambio estructural hacia una reducción de las inequidades sociales.

Aunque la explotación de los recursos permite ampliar la infraestructura y crear puestos de trabajo en las regiones marginadas<sup>4</sup>, la otra cara de la medalla son frecuentes daños del medio ambiente y la violación de los derechos humanos. Esto se vio con suma claridad en el caso de los bloques petroleros explotados por la empresa estadounidense *Texaco/Chevron* en Ecuador<sup>5</sup>. Además, la práctica confirma que por más que las tecnologías más eficientes y un aumento de los controles reduzcan la contaminación ambiental, tampoco logran impedirlos del todo (por ejemplo, derrames de petróleo por fugas). También se han instaurado verificaciones de compatibilidad ecológica y social, así como procesos de consulta con grupos poblacionales locales afectados para tratar de mantener las posibles consecuencias negativas en un nivel mínimo.

Con el Gobierno de Evo Morales se observan en Bolivia, concretamente desde la promulgación de dos decretos sobre la reglamentación de los procesos de consulta con las comunidades afectadas por la explotación del petróleo y gas natural (2007), mejoras en

4 2010. El mayor ingreso de capitales extranjeros se observó en el Perú. Gracias a una carga fiscal relativamente baja, se logró ganar a muchas empresas privadas (extranjeras) para la exploración de los campos petroleros y gasíferos y obtener grandes inversiones nuevas. Es así que las inversiones extranjeras subieron de 1.6 mil millones de USD por año entre 2000 y 2005 a 7.3 mil millones de USD en el año 2010 (CEPAL 2011).

5 Se dice que la empresa contaminó la Amazonía ecuatoriana con 68 mil millones de litros de aguas contaminadas en el período de 1964 y 1992. La contaminación afecta también a la población local y supuestamente llevó a la extinción de dos pueblos que vivían en aislamiento voluntario (tetetes y samsahuari). En febrero de 2011, después de un juicio de 18 años, un tribunal ecuatoriano sentenció que la empresa *Texaco/Chevron* debe pagar 9.5 mil millones de USD por concepto de daños y perjuicios. El consorcio apeló la sentencia de inmediato.

este campo. No obstante, las áreas de explotación de petróleo y gas natural son ampliadas en todos los países andinos, afectando cada vez más las reservas naturales - en la Amazonía peruana, más del 17 por ciento de los campos petroleros están ubicados en reservas naturales (Finer y Orta-Martínez 2010) - así como a los pueblos en aislamiento voluntario.

“

**En los últimos años, tanto en Ecuador como en Bolivia (aunque no en Venezuela), discursos críticos fundamentales sobre los modelos económicos basados en los recursos naturales.**

”

Entre los numerosos conflictos de recursos y de medio ambiente de la región, los del Perú se caracterizaron por su mayor frecuencia y violencia. De los más de 200 conflictos actualmente registrados en el país (enero de 2011), casi la mitad es calificada como conflicto de medio ambiente; en 126 casos se dieron choques violentos entre las fuerzas de seguridad y los grupos de protesta, por ejemplo en Bagua, Amazonía peruana, donde murieron varias docenas de personas en el año 2009 (Defensor del Pueblo 2011). Mientras que hasta la fecha,

la mayoría de los conflictos giró alrededor de proyectos mineros, se puede esperar que el actual auge de la explotación de petróleo y gas genere nuevos problemas. También en Bolivia y Ecuador muchos de los conflictos actuales tienen que ver con la política de manejo de los recursos.

Cada vez más, los movimientos sociales exigen a los dos gobiernos de izquierdas el cumplimiento de las promesas del *Buen Vivir*. Hasta en Venezuela, donde en un comienzo las representaciones indígenas del país tuvieron una actitud muy positiva frente al nuevo gobierno de Chávez, se observa una desilusión creciente ante la (re-)distribución de los derechos sobre tierras y el derecho a las consultas previas, manejado con deficiencias en su aplicación práctica (CIDH 2009).

### Un nuevo intento: La iniciativa ecuatoriana Yasuní - ITT

Mientras que el Gobierno boliviano tiene previsto extender la explotación de petróleo también a regiones hasta la fecha intocadas (entre otros el Parque Nacional Madidi), el Gobierno ecuatoriano presentó, en el año 2007, la iniciativa Yasuní-ITT. Con ella se quiere contribuir a la no-contaminación de las regiones amazónicas ricas en biodiversidad y proteger las comunidades indígenas ahí asentadas gracias a la no-explotación del petróleo. Con esta iniciativa se quiere dejar bajo suelo unos 846 millones de toneladas de petróleo y además evitar la emisión de aproximadamente 400 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. En compensación de su aporte a la protección global del clima y la conservación de la biodiversidad, Ecuador espera el apoyo financiero de la comunidad internacional equivalente a por lo menos la mitad de lo que el país obtendría si procediera a explotar el petróleo (un total de aprox. 3.6 mil millones de USD). Los recursos financieros obtenidos, administrados por un fondo fiduciario

del PNUD, serían invertidos en el desarrollo social y ecológico de la región y el desarrollo de energías alternativas. Hasta la fecha, la comunidad internacional brilló por su reticencia con respecto al apoyo de esta iniciativa; en otoño de 2010, también Alemania retiró por lo pronto sus declaraciones de apoyo inicialmente bastante generosas. El Presidente Correa anunció en repetidas ocasiones que iniciará la explotación del petróleo en los campos afectados en caso de que la compensación financiera tardara en llegar.

### Obstáculos que dificultan el abandono del modelo de explotación tradicional

La continua e inclusive creciente concentración en el sector primario y especialmente energético practicada en los países andinos se explica, sobre todo, con condicionantes de tipo fiscal: Especialmente los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia experimentan mucha presión por cumplir con sus promesas electorales y requieren de los ingresos provenientes de los recursos naturales para financiar sus ambiciosos programas sociales y de desarrollo. Los efectos negativos sobre la ecología y economía -por ejemplo, una alta inflación, una productividad decreciente, así como un sector agrario ineficiente- son aceptados como inevitables. Las inversiones en energías renovables tal como fueron anunciadas en Ecuador, fueron escasas porque su rédito político y económico a corto plazo resulta limitado ante los precios altos del petróleo.

Además, la concepción real de las políticas de manejo de recursos naturales depende en gran medida de la relación de fuerzas internas. Se puede, por ejemplo, suponer que las influyentes Fuerzas Armadas de Ecuador abogan fuertemente a favor de una explotación petrolera intensa (Bebbington y Humphreys Bebbington 2010: 8). Por un lado, el presupuesto de defensa depende del presupuesto

estatal y, con ello, de los ingresos obtenidos con los recursos naturales. Por otro lado, la marina como propietaria de FLOPEC (*Flota Petrolera Ecuatoriana*), la flota de buques-tanque más grande de Ecuador, es una beneficiaria directa de esta explotación. También las empresas petroleras nacionales y transnacionales ejercen una fuerte influencia sobre los decisores de la política de recursos naturales.

Especialmente en Ecuador y Bolivia, estos grupos influyentes de cabildero tienen un contrapeso en grupos fuertes de la sociedad civil, como las organizaciones indígenas y sindicales, organizaciones ecológicas y de defensa de los derechos humanos, así como las asociaciones eclesíásticas, que a su vez presionan al Gobierno. El discurso del *Buen Vivir* sirve a estos grupos para confrontar críticamente las promesas sociales, económicas y ecológicas de los gobiernos progresistas y las políticas prácticas de manejo de los recursos, muchas veces muy alejadas de las primeras. Debido a la interrelación de los actores sociales, hay también un número creciente de organizaciones peruanas que toman el concepto del *Buen Vivir* como referencia. Sólo en Venezuela, los grupos indígenas tienen muy poca fuerza de hacer valer sus criterios. Esto se debe, sobre todo a su reducido número y bajo grado de organización<sup>6</sup>. También los conflictos ambientales juegan un rol secundario en ese país porque la mayor parte de la explotación de petróleo y gas se hace en el lago gigante de Maracaibo, es decir *offshore* y en regiones muy escasamente pobladas.

Un obstáculo fundamental para lograr la eficiencia y transparencia de las políticas estatales de manejo de recursos es además la política

6 En Venezuela, los grupos indígenas corresponden apenas al 2 por ciento de la población; en Bolivia son el 60 por ciento, en el Perú llegan hasta un 50 por ciento y en Ecuador hasta un 40 por ciento. (Van Cott 2005: 100 f. 141).

personal volátil que se puede explicar con motivos político-ideológicos y la creciente centralización personalista de las decisiones políticas. Esto se observa sobre todo en Venezuela donde el intercambio de las élites políticas y en parte también económicas promovió a actores, fieles al régimen, pero sin experiencia y conocimientos técnicos, a posiciones de decisión. Como consecuencia se puede afirmar que la tradición clientelista del país se mantiene con otros actores.

“  
**Las nuevas modalidades contractuales y de inversión para empresas explotadoras crean, en principio, y contrariamente al discurso post-extractivista de ambos gobiernos, incentivos para ampliar la explotación de petróleo a áreas hasta la fecha no tocadas.**  
”

A ello hay que agregar los intereses de los actores internacionales empeñados en mantener la explotación intensa de petróleo y gas natural. En vista de la competencia global por el acceso a los recursos naturales, los países consumidores otorgan una alta prioridad a su seguridad en materia de recursos. Esto se corrobora con las

tentadoras ofertas comerciales y de inversión presentadas, por ejemplo, por China. Gracias al prepago de dos años de suministros de petróleo destinados a China, Ecuador pudo compensar su déficit presupuestario del año en curso. También se puede suponer que la falta de apoyo para la iniciativa Yasuní-ITT podría deberse a la prioridad otorgada por los países compradores a su seguridad en materia de recursos. Esta es también una de las razones por las cuales la cooperación energética regional, que sí parece lógica en miras de la diversificación deseada de los mercados de venta, se basa sobre todo en la explotación de recursos minerales. Con ello se refuerza aún más la concentración en la explotación de los combustibles fósiles.

También en el contexto de la violación de los derechos humanos y normas ambientales durante la explotación de los recursos naturales se observan, aparte de los factores internos como la falta de voluntad política, reglamentos jurídicos poco claros e instituciones débiles, influencias externas que juegan un papel esencial. Gracias a su poder de negociación frente a los países productores –para mencionar un ejemplo, el beneficio anual de *Texaco/Chevron* es superior a los ingresos fiscales de Ecuador– los consorcios internacionales logran en muchos casos defenderse de las normas ambientales más estrictas y cargas superiores pagaderas a las comunidades locales afectadas. A esto se añade el hecho que los mecanismos internacionales de verificación de los balances de derechos humanos y medio ambiente de los actores privados todavía no están maduros.

En Ecuador y Bolivia existe otro déficit ya que numerosos contenidos progresistas que hoy forman parte de sus Constituciones carecen aún de los reglamentos correspondientes. Las nuevas modalidades contractuales y de inversión para empresas explotadoras crean, en principio, y contrariamente

al discurso post-extractivista de ambos gobiernos, incentivos para ampliar la explotación de petróleo a áreas hasta la fecha no tocadas. Además, en todos los países andinos, los controles de impacto ambiental y social en el sector minero, petrolero y gasífero siguen siendo deficientes en muchos casos. Frecuentemente no queda asegurada la independencia y profesionalidad de las instituciones competentes, y los efectos negativos de la explotación son descuidados o subestimados en los controles de impacto social y ambiental.

### Conclusiones y perspectivas

Como consecuencia de las políticas de renacionalización y la nueva concepción de los contratos con las empresas extranjeras, los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia lograron incrementar el porcentaje estatal de los beneficios obtenidos con la explotación del petróleo y gas natural. Estos recursos financieros son destinados cada vez más a las transferencias sociales para la lucha contra la pobreza, así como para la reducción de las inequidades sociales. A pesar de su carácter fuertemente asistencialista, en Venezuela esta política de redistribución ya parece dar frutos.

Sin embargo, tampoco se puede negar una fuerte discrepancia entre las pretensiones de los gobiernos y la política práctica de manejo de recursos naturales. Una reducción de la dependencia unilateral no se perfila. Los altos réditos a corto plazo, logrados actualmente con la venta de los recursos naturales, son un freno para los objetivos de diversificación económica. La amplia garantía de los derechos humanos y la protección de la naturaleza, ancladas en las Constituciones, carecen actualmente de coherencia o sufren de una implementación defectuosa. Aquí se refleja la tensión fundamental entre el extractivismo y el concepto del *Buen Vivir*. Su aplicación se

dificulta además debido a la falta de un marco regulador internacional y el gran poder de negociación de los consorcios transnacionales. Sin embargo, si la empresa *Texaco/Chevron* fuera declarada como definitivamente culpable en el juicio pendiente, esta sentencia podría tener consecuencias muy amplias para los compromisos que tendrán que aceptar los consorcios productores son respecto a sus prácticas de explotación.

En la actualidad, el Perú tiene una orientación económica liberal. Ante la pronunciada inequidad social, los graves daños sufridos por el medio ambiente y el gran número de conflictos violentos relacionados con la extracción de los recursos naturales, aumentan las voces que claman por una orientación basada en el concepto del *Buen Vivir*. Habrá que esperar si el resultado de las elecciones presidenciales de mediados de junio marcará un cambio en la orientación de la política de recursos naturales. 

### Bibliografía

- Bebbington, Anthony und Denise Humphreys Bebbington (2010), *An Andean Avatar: Post-neo-liberal and Neoliberal Strategies for Promoting Extractive Industries*, BWPI Working Paper, 117, Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- BP (2010), *Statistical Review of World Energy 2010*. online: <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622> (12.05.2011).
- CEPAL (2010a), *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, online: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas> (04.05.2011).
- CEPAL (2010b), *Panorama social de América Latina 2010. Capítulo III*, online: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gasto-publico-preliminar.pdf> (11.05.2011).
- CEPAL (2011), *América Latina y el Caribe: Ingresos de Inversión Extranjera Directa, Por Países y Territorios Receptores, 2000-2010*. online: <http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/43307/tabla-comunicado\_es.pdf> (11.05.2011).
- CIDH (*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*) (2009), *Democracy and Human Rights in Venezuela*, online: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/VENEZUELA%202009%20ENG.pdf> (03.05.2011).
- Defensor del Pueblo (2011), *Reporte de Conflictos Sociales*, 83, Lima: Centro de información para la memoria colectiva.
- Finer, Matt und Martí Orta-Martínez (2010), *A Second Hydrocarbon Boom Threatens the Peruvian Amazon: Trends, Projections and Policy Implications*, en: *Environmental Research Letters*, 5, 1-10.
- UN comtrade (United Nations Commodity Trade Statistics Database), SITC Rev. 1, 3, online: <http://comtrade.un.org/db/default.aspx> (05.04.2011).
- Van Cott, Donna Lee (2005), *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

# la Tendencia



ISSN: 13902571



9 771390 257008

