

Tendencia

—revista ideológico política—



Tema Central

Descentralización

Director:

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor:

Angel Enrique Arias

Coordinadora Editorial:

Patrica Ruiz Rivera

Diseño y Diagramación:

Ma. Belén Santillán N. y Diego Arias

Diseño de publicidad:

Lucky

Comité de Auspicio:

FES - ILDIS:

Hans-Ulrich Bünger

INSTITUTO “MANUEL CORDOVA”:

René Morales

TRAMASOCIAL:

Angel Enrique Arias

Edición y Distribución:

Editorial Tramasocial

Ave. 12 de Octubre y Ladrón de Guevara of 401

Teléfono: (593) 022907694

E-mail: tramasoc@uio.satnet.net

Impreso en Ecuador

Tendencia
—revista ideológico política—

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Febrero 2004

Í N D I C E

Presentación

Indice

Actualidad Ecuatoriana

La Coyuntura Política

*Ecuador: ¿En el atolladero de una “panamenización”
petrolera?*

Latinoamérica

Globalización: Efectos en el Tercer Mundo

Crisis y reconversión política en América Latina

El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis

Las Tendencias Históricas

*El Movimiento Indígena: Aproximaciones a la comprensión
del desarrollo ideológico político*

*El Movimiento de Mujeres: ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?
El Presidencialismo en el Ecuador*

Tema Central:

Descentralización en el Ecuador

Ecuador: El Reto de la Descentralización

Descentralización: Desafío de la Democracia y el Desarrollo

Descentralización y Territorio: La Experiencia del

Gobierno de la Provincia de Pichincha

Reflexiones en torno a la Descentralización

y los Gobiernos Seccionales

La Descentralización y los Gobiernos Locales:

Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional

La Descentralización y la Situación de

los Gobiernos Seccionales

*Patacoré de la Descentralización: La descentralización y la
situación de los gobiernos seccionales*

Documentos:

¿Que significa ser social demócrata en el mundo actual?

Declaración de São Paulo

Francisco Muñoz 7
Alberto Acosta 21

Rodrigo Borja 38
Julio Echeverría 41
Francisco Proaño 52

Luis Macas 60

Silvia Vega 68
Daniel Granda 76

Paco Moncayo 85
José Bolívar Castillo 98
Ramiro González 106

Carlos Castro R 119

Auki Tituaña 124

Gaitán Villavicencio 128

Juan Montaña 133

Hans-Ulrich Bünger 137
..... 144

P R E S E N T A C I Ó N

Uno de los temas que en la actualidad más inquieta a los teóricos de las ciencias sociales y a los políticos profesionales, es el límite al que ha llegado uno de los ámbitos más importantes de la vida social: la política. Se vive, a nivel planetario, una situación de degradación y decadencia de este importante factor público de la sociedad. Con argucias, propias de la razón pragmática, se ha reemplazado a la democracia por la gobernabilidad y hoy pareciera que se quiere desplazar la política por la seguridad.

Las preguntas que nos inquietan a todos y todas, frente a esta situación son: ¿Asiste la humanidad a un momento histórico por el cual la vida pública, (la de la polis o el bien común, como decía Aristóteles) se encuentra en proceso de aniquilación o transformación no posible de ser percibido? ¿Será este el destino que marque el siglo XXI? y en consecuencia ¿Esta utopía emancipadora, la del Bien Común, que ha orientado la lucha de la humanidad desde sus inicios, podrá no convertirse más en paradigma conductor de la vida de la humanidad?

Nuestros países, viven con angustia este dilema. Lo viven de manera dramática porque la política, a quien se le ha atribuido la fuerza y la razón para la solución de los problemas económicos y sociales, parece que ha fracasado. Así es como lo siente el ciudadano y ciudadana latinoamericanos y ecuatorianos.

Esta situación compleja y decadente de la política, en su dimensión universal, tiene en el caso de Latinoamérica y particularmente el Ecuador, factores específicos que han contribuido a la crisis, entre los que podemos señalar: la constitución y desarrollo histórico del Estado y su institucionalidad; la dependencia económica y política de nuestros países (condicionada por la necesidad de acumulación de los desarrollados); el debilitamiento de las correas de transmisión entre sociedad y poder, que son los partidos; la presencia de los movimientos populistas y de organizaciones que se expresan en la corriente denominada “antipolítica”; la inconclusa construcción de ciudadanía; la inestabilidad, el desorden, la corrupción y la anarquía gubernamental; la pérdida del sentido de autoridad; el debilitamiento y la falta de renovación de las organizaciones gremiales; y, la emergencia de significativos movimientos sociales, como actores protagónicos de la vida pública.

Esta constatación, expresada de manera sintética, nos llevó al Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS), al Instituto de Capacitación Manuel Córdova Galarza y a TRAMASOCIAL a emprender en la publicación de la **REVISTA TENDENCIA**, con la intención de contribuir a superar la mencionada problemática. Al asumir la publicación, que hoy inauguramos, hemos comprendido que es necesario profundizar el debate ideológico-político con la finalidad de analizar nuestra realidad, sus contradicciones y modificaciones en los últimos años, así como aportar desde el pensamiento, con propuestas encaminadas a superar la crisis. **TENDENCIA** aspira a constituirse, en una tribuna para debatir puntos de vista, posiciones ideológicas y políticas alternativas para enrumbar el quehacer de los actores relacionados con la conquista, la representación y ejercicio del poder. Aspira a contener reflexiones ideológicas y teóricas sobre las nuevas condiciones que se dan a nivel nacional, latinoamericano y mundial en el contexto de la globalización, y sugerir nuevas formas de *gobernanza* que generen condiciones de equidad y justicia entre los pueblos y las naciones, afectados por la política neoliberal que ha gobernado el mundo en los últimos años.

En esta línea, será un asunto de importancia para **TENDENCIA**, analizar las características de la democracia representativa y la necesidad de hacer propuestas que recojan el desarrollo de la sociedad civil y la construcción de la ciudadanía. Uno de los temas a ser tratados en la revista, es el de los límites

LA COYUNTURA POLITICA



Francisco Muñoz Jaramillo *

de los partidos políticos, la necesidad de su renovación y transformación, como uno de los dispositivos importantes del quehacer político y de la democracia participativa en el siglo XXI.

Esta reflexión, se complementará con el análisis y las interpretaciones sobre nuestra realidad política nacional poniendo énfasis en algunas problemáticas que se han expresado críticas en el Ecuador de los últimos años como son: los obstáculos e incongruencias de la modernización del Estado y su desarrollo institucional; los defectos y potencialidades de la sociedad civil en su intervención en el campo de la política, la construcción de ciudadanía y la renovación de la cultura política que se han evidenciado como una de las falencias de nuestra capacidad de ejercicio de la política práctica; la ingobernabilidad y la deficiente democracia, etc.

En conclusión, los propósitos de la publicación que hoy presentamos son: generar y difundir análisis sobre la realidad y el quehacer político a nivel nacional, latinoamericano y mundial; contribuir a fortalecer la Tendencia de centro izquierda y su unidad; aportar desde la reflexión, a la solución de los problemas críticos de nuestro país; coadyuvar a la formación ideológico y política de los ciudadanos y ciudadanas que han hecho del quehacer político su actividad principal; y, renovar la vida política y el desarrollo de la partidos en el Ecuador.

Este primer número, ha colocado como tema central La Descentralización en el Ecuador, que constituye una de las preocupaciones prácticas más importantes del país, particularmente de los Alcaldes y Prefectos que observan como se traba este necesario proceso de reestructuración del Estado. En este tema central, **TENDENCIA** ha querido poner de manifiesto la diversidad de opiniones regionales sobre este proceso, al mismo tiempo la exposición de las experiencias más significativas, lo cual constituye un punto de vista necesario para la formulación programática de las elecciones seccionales de Octubre de 2.004.

Trae este número en su sección Actualidad Ecuatoriana, un análisis de la coyuntura política y económica del primer año del gobierno de Lucio Gutiérrez.

En la Sección Internacional se ha querido destacar las tendencias principales en América Latina atendiendo sobre todo a los límites de la "antipolítica" y la decadencia histórica del neoliberalismo. Publicamos la conferencia dictada por el Dr. Rodrigo Borja, ex Presidente del Ecuador sobre la Integración Andina, Latinoamericana y Continental en el marco de la Globalización. Ha sido de particular interés abordar el Plan Colombia como uno de los elementos de la coyuntura determinante para el futuro político de la región.

La sección de Historia Contemporánea aborda el desarrollo de los Movimientos Sociales en la última década, particularmente el Movimiento Indígena y el Movimiento de Mujeres. Aborda también el desarrollo democrático del Ecuador en la última década que viene consignado en el artículo sobre Presidencialismo.

En la sección Documentos entregamos la Declaración del XXII Congreso de la Internacional Socialista, realizada en el mes de Noviembre de 2003 en Sao Paulo, Brasil, documento básico que plantea una política mundial alternativa al neoliberalismo; y finalmente, publicamos una conferencia de mucha importancia de Hans – Ulrich Büniger, representante de ILDIS en Ecuador, acerca del debate sobre la Socialdemocracia europea.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando el Coronel Lucio Gutiérrez entre nervioso y emocionado apareció en televisión la noche del 21 de Noviembre de 2.001 para expresar su satisfacción por los resultados electorales de la segunda vuelta pocos fueron los que imaginaron el carácter impostor de este nuevo líder político ecuatoriano que en campaña electoral anunció un gobierno de corte progresista y antineoliberal. Algunos incluso, creyeron encontrar en este militar una réplica de la tendencia, que en América Latina, representa el presidente Chávez de Venezuela.

Y no podía ser de otra manera si ese era el rostro que este personaje había exhibido en Brasil cuando en Mayo de 2001 fue invitado por el "Movimiento Revolucionario 8 de Octubre". En dicho evento expresó una posición patriota y revolucionaria. Así también cuando asistió al Foro Social Mundial de Porto Alegre donde expresó la necesidad de forjar "una segunda independencia", al mismo tiempo que señaló tener una concepción ideológica "nacionalista, progresista, humanista, justicialista y revolucionaria".

Podría afirmarse que la clase política de nuestro país en la última década ha tenido este comportamiento: las promesas de campaña para seducir al electorado y la realidad del poder que niega esas propuestas. Pero en el caso del Coronel Gutiérrez estos planteamientos de campaña estaban ligados al Movimiento Indígena, de significativa trascendencia desde los noventa que proyectaba un cambio en la representación política en el contexto de la reestructuración del poder. Mientras en el pasado, Abdalá Bucaram, representante del populismo lo hizo a través de

una relación clientelar y patrimonial con los pobres que adhirieron a su campaña en 1996; en este caso esta proyección alternativa, tenía como fuerza social un movimiento organizado y vigoroso que se había expresado de manera protagónica en la década pasada y que se constituía en aspecto decisivo para incidir en el sentido del poder y régimen democrático ecuatoriano.

En una suerte de ilusión e incertidumbre, los aliados del Coronel Gutiérrez que lo habían acompañado en la primera vuelta electoral, miraban absortos su triunfo de la segunda; habían apostado a este líder que en campaña electoral se presentaba en las tarimas de ciudades y pueblos de la Sierra en traje de campaña militar y en la Costa a caballo, vestido de montubio. Personaje que el 21 de Enero del 2000, junto con otros coroneles insurrectos y el Movimiento Indígena protagonizó el derrocamiento del Presidente Mahuad y la instalación de una efímera dictadura civil militar que duró apenas 3 horas.

El claro afán renovador de los aliados de Gutiérrez tuvo una visión y experiencia limitada. No pudieron comprender que este tipo de liderazgos, en otros países, habían llevado a transitar a los Estados hacia una práctica neoliberal. Así sucedió en la reciente coyuntura latinoamericana con personajes como Menem, Fujimori, Color de Melo y el mismo Bucaram en el Ecuador. Precisamente en una suerte de "nuevo populismo latinoamericano", en el contexto de la llamada "antipolítica" se habían constituido en renovados caudillos para imponer el neoliberalismo a través del autoritarismo gubernamental.

Pero más allá del asombro, las ilusiones, incertidumbres y previsiones; comprender esta coyuntura nacional, la primera en el siglo XXI,

* Profesor Universitario y Asesor Parlamentario

La configuración del bloque en el poder integra estructuralmente, a la manera de un Estado red, como dice Castells, lo internacional, lo local y lo nacional, generando objetivamente un proceso de reconstitución de la forma de Estado.

requiere analizar las circunstancias objetivas que originaron este liderazgo, y tratar de dilucidar las tendencias y las condiciones del poder y la representación política del primer año de gobierno.

II. LA ESCENA ELECTORAL DEL 2002:

Las elecciones del 2.002 en el Ecuador para elegir Presidente, Vicepresidente, Diputados Provinciales, Consejeros y Concejales se realizó condicionada por factores nacionales e internacionales gravitantes para el análisis y la comprensión de la coyuntura. En efecto el mencionado evento cívico tuvo como trasfondo la crisis de transición, aún no resuelta, del Estado centralista, la misma que durante la década del 90 se vio tensionada, por el proceso de reestructuración del poder del Estado, determinado de una parte por la globalización y, de otra, por los desarrollos cada vez más significativos de los gobiernos locales. Fenómeno que advierte, que la configuración del bloque en el poder integra estructuralmente, a la manera de un Estado red, como dice Castells, lo internacional, lo local y lo nacional, generando objetivamente un proceso de reconstitución de la forma de Estado.

Transición que tuvo en el año 99 con la fenomenal crisis bancaria y fiscal una influencia decisiva. Se redefinieron los intereses de las élites dominantes. Algunas se liquidaron, otras ingre-

saron a un proceso decadente y se iniciaron procesos de fusión. Se manifestaron intereses ligados a fracciones nuevas del capital transnacional. Se inició un proceso de inversión y fusión de capitales serranos en la Costa, principalmente, y de esta en la Sierra. Se produjeron debilitamientos regionales de algunos sectores, lo que todavía en el momento electoral, no se encontraba expresado en el proceso de la reconfiguración del poder del estado. Situación que como contexto, influyó en la modificación de la representación política. Algunas de ellas se deterioraron y surgieron nuevas como es el caso de los partidos de Álvaro Noboa y Lucio Gutiérrez.

El 2.002 evidenció la difícil concreción del nuevo régimen político democrático definido en sus líneas fundamentales por la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó la carta política de 1998, la misma que fue el resultado de una situación de tensión generada por el proceso de redefinición del poder del Estado, por el conflicto de las fuerzas tradicionales enfrentadas a la novedad política que se manifestó en el recambio de Abdalá Bucaram en 1997, así como también por la contradicción que se dio entre la hegemónica tendencia de centro derecha y la de centro izquierda constituida por el Partido Izquierda Democrática, el Movimiento Pachakutik y organismos de la sociedad civil. Fueron estas condiciones las que influyeron para que en el marco jurídico constitucional se manifestaran ambigüedades, limitaciones y contradicciones. De un lado la definición de un fuerte presidencialismo que dejó ambiguamente resuelta la necesidad de la independencia de órganos tan importantes como la Corte Suprema de Justicia, y de otro, la irresolución de la representación política electoral y partidaria que no logró definir los lineamientos de una gobernabilidad democrática, por señalar los principales.

Esta situación ambigua y a veces contradictoria de las reglas de funcionamiento de la democracia empero abrieron la posibilidad para que actores nuevos provenientes de la sociedad civil y, principalmente, los movimientos sociales encontrarán cauces organizativos a través, precisamente, de la reivindicación y garantía de sus derechos contenidos en la nueva carta política. Lo que se advierte sobre todo en la formulación de

los derechos colectivos y de otros referidos en general a la población vulnerable.

Momento cívico en que los desarrollos institucionales se encontraban limitados por la decadencia del viejo estado y su organización, así como también por la concepción reductora, incoherente y discontinuada de los procesos de modernización impulsados en la década del 90 que han trabado y bloqueado el andamiaje institucional del Estado. El "atrincheramiento" de fuerzas políticas derechistas en los aparatos y conducción de importantes funciones del Estado ha contribuido a debilitar el desarrollo institucional, como es el caso de la función judicial en la que posiciones socialcristianas se han encontrado enfrentadas a sectores que demandan la independencia de este importante institución del Estado. Así mismo en este momento electoral encontramos a instituciones prestigiosas tensionadas a su interior, por el propio efecto de la crisis del sistema político en que éstas han tenido que intervenir, como es el caso de las Fuerzas Armadas.

Situación que se encuentra, por otra parte, condicionada por la crisis económica y política de 1999 en la que se expresaron las dificultades y conflictos del proceso de reestructuración del poder del estado y de concreción del régimen político democrático definido en el 98, lo que se manifestó en el período inmediato pasado en la inestabilidad política del gobierno de Mahuad, su derrocamiento y su "arreglo" constitucional con la sucesión del vicepresidente Noboa.

El evento electoral de comienzos de siglo expresó también los límites y decadencia de la representación de los actores sociales y políticos, que en el ritual electoral de toda democracia representativa disputan el poder del Estado. En efecto en ella se manifestó la crisis de las formas de representación tradicional, la ilegitimidad del viejo poder del Estado, que en dos momentos coyunturales el de 1997 y del 2.000, hizo crisis. Así como también la escena electoral se encontró con la presencia de nuevos actores sociales y políticos, algunos de los cuales en la última década, habían tenido significativo protagonismo como es el caso, particularmente, del Movimiento Indígena y su expresión política el Movimiento Pachakutik. Puso de manifiesto así mismo la

difícil articulación y unidad de la tendencia de Centro Izquierda en la que se evidenciaron los límites de representación y legitimidad, la dispersa, heterogénea y desarticulada organización de los nuevos actores y la falta de consistencia de algunos de ellos para advertir lo viable en un escenario tan complejo como era el de la participación en el 2.002. Se encontró también la escena con un populismo decrepito incapaz de mantener la alianza del 98, así como también con un Centro Derecha en decadencia sin capacidad de iniciativa, quebrado en uno de sus componentes y reducido a una acción local y regionalista.

Fue el 2.002 una coyuntura en que se dejaron advertir aún todavía las formas y mecanismos de una cultura política tradicional ligada al clientelismo y a la organización patrimonial de las fuerzas orientadas a disputar el poder. Pero a su vez, contradictoriamente un incipiente proceso de modificación de la mentalidad política ligado al desarrollo de la ciudadanía y de la sociedad civil que han definido su intervención desde nuevos paradigmas participativos, generando una significativa fortaleza de la representación local a través de los llamados movimientos independientes. Es interesante observar el hecho de que en las elecciones del 2002, a nivel local, intervinieron en las Elecciones 13 partidos, 15 movimientos políticos y 63 movimientos independientes locales.

Una visión completa de las características del sistema político en el evento cívico último debe atender a los factores internacionales. En ellos se expresó de manera destacada una actitud y una ofensiva bélica de EEUU por redefinir en el planeta su hegemonía, desde una acción de fuerza antes que de cooperación, frente a los conflictos regionales en el mundo y que tuvieron en la intervención en contra de Irak su manifestación más visible. De una situación económica de recesión mundial y de redefinición del régimen político democrático que ha puesto el énfasis en el desarrollo de las formas autoritarias y de restricción de los derechos humanos, lo que se ha expresado en un proceso paradigmático de reorganización del régimen democrático norteamericano que ha llevado a algunos analistas a calificarlo como un régimen de seguridad, como un estado policial.

Proceso que encuentra como antecedentes históricos momentos de integración y profundidad como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, de Centro América y el Caribe, así como también la propuesta brasileña de integración sudamericana efectuada hace apenas un año.

Momento internacional en el que se manifestó el resquebrajamiento y decadencia de la tradicional Organización de las Naciones Unidas (ONU) y una situación conflictiva y contradictoria entre las políticas de los estados, especialmente de algunos países de la Unión Europea, que expresaron su contrariedad con la forma de intervención de EEUU sobre IRAK.

Pero al mismo tiempo el 2.002 puso de manifiesto procesos gestados, años antes, por organismos de la sociedad civil a nivel planetario en torno a la antiglobalización o por movimientos y países que se han orientado a la defensa ecológica del mundo o por instituciones nacionales y mundiales que han demandado niveles de mayor cooperación internacional, así como la presencia política de la socialdemocracia internacional que ha contenido y expresado, de manera contradictoria, estas reivindicaciones globales. Fuerzas, tendencias, instituciones y países que encontraron en la defensa de la paz mundial en contra de la política guerrillista el punto más importante en la coyuntura histórica mundial, para su articulación a una corriente planetaria tendencialmente orientada a la cooperación, la equidad, la justicia y la concertación, a través de proponer una nueva forma de gobernar a la globalización distinta a la establecida en los últimos años por el neoliberalismo; como se acaba de proclamar en el

Congreso de la Internacional Socialista realizado en el mes de noviembre de 2003.

Regionalmente el contexto internacional de las elecciones del 2.002 se encontró signado por dos circunstancias de vital importancia para el desarrollo económico y político de América Latina.

La una relacionada con los niveles de integración al mundo globalizado a través de la propuesta norteamericana de participación en el ALCA. Proceso que encuentra como antecedentes históricos momentos de diversa significación y profundidad como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, de Centro América y el Caribe, así como también la propuesta brasileña de integración sudamericana efectuada hace apenas un año, entre otros.

En esta definición respecto al ALCA se han generado en la región contradicciones provocadas por intereses ligados al proteccionismo norteamericano y la consecuente negociación de las condiciones del libre comercio entre las Américas; en circunstancias en la que la mencionada participación se ha visto "jalonada" por conveniencias económicas, comerciales, políticas y culturales de los bloques mundiales constituidos en la etapa de la globalización que pugnan por influir y gestar relaciones más amplias y profundas en la región, como el caso especialmente, de la relación entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

La otra situación destacada que estuvo presente en el proceso electoral se refiere al conflicto político-militar de vieja data ubicado en territorio colombiano. Hecho que ha limitado el flujo de las relaciones económicas y políticas entre los países de América del Sur y amenazado en convertirse en un conflicto regional involucrando a países situados en su entorno limítrofe, y en consecuencia afectar la paz de este sector de América Latina.

Confluyó a caracterizar este momento coyuntural la grave crisis económica de la región, la misma que se ha producido como resultado, principalmente, del desmantelamiento de sus aparatos productivos y financieros consecuencia de la política neoliberal impuesta por el FMI lo que ha generado situaciones sociales que se han manifestado de manera dramática en la profundización de la pobreza, la inequidad e injusticia.

Estas condiciones económicas, sociales y geopolíticas de la coyuntura han determinado en la región el surgimiento de nuevas formas de representación, estructuración del poder y gobernabilidad de las sociedades y estados latinoamericanos. En este aspecto es necesario considerar la presencia de partidos socialdemócratas como el Socialista Chileno y el Partido de los Trabajadores en Brasil, que han propuesto nuevas alternativas de negociación económica y de relación geopolítica e integracionista con el mundo globalizado. Así también se encuentran movimientos políticos de corte populista orientados, en unos casos, a la renovación de la representación política como ocurre en Venezuela y, en otros a mantener y consolidar posiciones de derecha neoliberal como es el caso del Perú.

III. LA DISPERSIÓN DE LA ESCENA ELECTORAL

En este complejo entramado de circunstancias y factores del sistema político y su contexto internacional, el Ecuador realizó un nuevo proceso electoral en Octubre de 2.002. En un ambiente de incertidumbre, incredulidad y poco entusiasmo por parte de los electores, se procedió a inscribir los candidatos de los partidos y movimientos independientes, particularmente, de carácter local.

Como previendo la coyuntura del Gobierno a constituirse se redujo la participación política tan solamente a un trámite electoral en procura de atenuar la euforia y entusiasmo propios de los rituales electorales y generar la apatía ciudadana. Sin capacidad de expresión, opacados quizás por las circunstancias económicas y sociales, en apenas dos meses de campaña electoral se realizaron las elecciones en el 2002.

En una suerte de tarima de teatro los actores políticos dejaron percibir los proyectos ideológicos en torno a la reestructuración del poder del estado y la economía. En ella se pusieron de manifiesto los proyectos neoliberales a ultranza, los estatistas de viejo cuño, los de la socialdemocracia tensionada por las crecientes demandas de la sociedad civil, y de los movimientos independientes, principalmente locales; así como las debilitadas posiciones demócrata-populares inten-

tando representar sectores de la sociedad civil. Se expresó también el viejo populismo decadente sin capacidad de iniciativa electoral.

Posiciones ideológicas que se concretaron en trece candidaturas a la Presidencia de la República en la que se pudo advertir, en los andariveles convencionalmente establecidos, candidatos de derecha o de centro derecha debilitada por la quiebra de la Democracia Popular en el 2.000. La tendencia de centro izquierda dividida en varios representantes que buscaron expresar a la amplia base electoral de la socialdemocracia ecuatoriana, al movimiento indígena y a los organismos de la sociedad civil. Concurrieron también a la escena electoral las posiciones que articulan su representación desde la política clientelar y populista.

Dispersión electoral que expresó la tensión política resultado de las contradicciones propias del proceso de reestructuración del Estado y, que a nivel presidencial y de las representaciones al Congreso Nacional, los partidos y movimientos disputaron niveles de fuerza para ser partícipes de la mencionada reconfiguración del poder más allá de la representación en la escena. En este sentido los resultados de la primera vuelta electoral pusieron de manifiesto, la fuerte presencia electoral de partidos como el PSC, ID, PRE, que obtuvieron la mayoría de representación electoral en el Parlamento y, que como dijeron ciertos analistas, condicionará la gobernabilidad de Gutiérrez

Consiguientemente la disputa de la primera vuelta tuvo como contexto el inestable equilibrio entre las fuerzas dominantes y la limitada capacidad de una de ellas para articular el bloque y consiguientemente rearmar, económica y políticamente, el estado y el gobierno. En esa medida todas las fuerzas en la escena disputaron una ubicación en el proceso de reestructuración del poder. El confrontamiento electoral si bien expresó la contradicción entre las fuerzas representantes de la debacle económica del 99 y las nuevas, tuvo como trasfondo, en el campo del bloque en el poder, la limitación señalada. Sin embargo es necesario reconocer que se "barajaron los andariveles" en que se venían, históricamente expresando, las fuerzas y tendencias electora-

Socialmente la candidatura de Lucio Gutiérrez representó a los indígenas, sectores medios pauperizados y defraudados por los banqueros corruptos y a un sector poblacional ligado a sectores del ejército,

les lo que puso de manifiesto, como síntoma, el proceso de modificación del poder.

La conformación del “Estado de estabilidad”, como lo han denominado algunos analistas para referirse a este proceso estatal antes señalado, en el escenario electoral de 2002, aún no estaba definido por la limitada capacidad de las elites para resolver un acuerdo programático sobre aspectos centrales como la integración al ALCA, la mantención del esquema monetario dolarizador, la resolución de la crisis económica y fiscal, la superación de la negativa balanza de pagos, las estrategias para superar la insuficiente capacidad competitiva del Ecuador en el marco de la dolarización, entre otras. Debilidad de las elites para lograr acuerdos, donde las diferencias y necesidades regionales se constituyen en uno de los componentes decisivos; así como también, la presencia significativa del movimiento social, de los movimientos de izquierda y centro izquierda que demandan modificaciones en este proceso de redefinición estatal y de concreción del régimen democrático.

En medio de esta dispersión, heterogeneidad y contradicciones tendenciales del poder se realizó la primera vuelta electoral en la que a una distancia de apenas 3.2% son escogidos por los electores el Coronel Lucio Gutiérrez quien obtiene el 20.6% y el Abogado Álvaro Noboa el 17.4.

La candidatura del coronel insurrecto del 21 de Enero de 2.000, fue el resultado de la alianza gestada entre el Movimiento Pachakutik, el Movimiento Popular Democrático y el flamante

Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero. Socialmente la candidatura de Lucio Gutiérrez representó a los indígenas, sectores medios pauperizados y defraudados por los banqueros corruptos y a un sector poblacional ligado a sectores del ejército, quienes adhirieron en su momento a la acción política del 21 de Enero del 2.000. Así como también expresó a los familiares y su entorno social de miles de emigrantes ecuatorianos, lo que linda social y culturalmente con sectores pueblerinos de las ciudades y cantones, asentados principalmente, en las provincias centrales de la Sierra y que tuvieron en los movimientos independientes locales, una de las formas de articulación. Políticamente representó de manera inmediata en la escena la reacción en contra de Mahuad quien fue el causante visible de la debacle financiera de 1999 y, en consecuencia, Gutiérrez su expresión reivindicativa. Personaje de mediana estatura, poco hábil para el histrionismo y el discurso de tarima en plazas y parques al estilo de los viejos populismos. Con un discurso que reivindicaba su acción patriótica del 21 de enero, la anticorrupción y la “antipolítica”. Mesurado en su expresión, sin atisbos demagógicos, proyectaba en la escena la imagen del militar mesiánico.

Álvaro Noboa en cambio tuvo como base social a los sectores que tradicionalmente han adherido al PRE, principalmente en la costa y en los barrios suburbanos de las ciudades de la región costanera. Así como también sectores poblacionales marginados de algunas provincias de la Sierra. Políticamente constituyó la novedad frente a las expresiones de la vieja y desgastada oligarquía tradicional representada por el PSC. En él se expresó un populismo deslucido y decadente por su discurso y el simbolismo de un empresario multimillonario mesiánico, aunque la limitación personal del candidato no le permitió desarrollar un lenguaje demagógico.

En ambos casos hubo una manifiesta diferencia y oposición a los llamados partidos tradicionales. Surgieron como partidos nuevos, tanto el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) como Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP), y en este sentido formalmente asumieron este dispositivo del sistema político ecuatoriano, como una de las condiciones funda-

mentales, para la conquista y ejercicio del poder del estado. En el un caso se trató de una estructura de empresa electoral para enfrentar las elecciones y en el otro de una alianza de organizaciones sociales y políticas en el que Sociedad Patriótica era uno de los componentes. Al momento de las elecciones surgió la pregunta de si estas fuerzas políticas tenían fortaleza ideológica, liderazgo, estructura orgánica, entre otros aspectos, para ser capaces de manera consistente y permanente de renovar la representación política y desplazar a la de los tradicionales partidos. En la crisis estructural de la representación política contemporánea constituyeron lo que en las ciencias sociales latinoamericanas se ha denominado: la “antipolítica”.

Ya en el curso de la segunda vuelta surgieron inquietudes tales como ¿Podría el PSP convertirse en una organización estable capaz de sostener el viraje hacia la derecha como lo expresó en la segunda vuelta; lo que le generaría dificultades para gobernar y contradicciones con sus aliados “naturales” que hicieron posible el triunfo del Coronel Gutiérrez?

IV. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO

En este apartado del artículo me propongo analizar el carácter y los límites de la conducción política del Presidente Gutiérrez desde dos aspectos o factores que califican el contenido y la calidad de un régimen: la legitimidad, representación y/o sustento político.

Consiguientemente, este párrafo tiene el propósito de analizar la permanente crisis del régimen que llevó al país, en los meses de noviembre y diciembre de 2003, a vivir una situación política en la que se manifestó la debilitada capacidad gubernamental. Se trata entonces de dar cuenta de la política del régimen, atendiendo a estos dos factores señalados lo que permitirá resolver preguntas que los ecuatorianos y ecuatorianas han formulado respecto a este periodo gubernamental crítico. ¿Qué ha ocurrido con el gobierno de Lucio Gutiérrez? ¿Por qué persiste en nuestro país la inestabilidad política? ¿Cuáles son los factores que han puesto de manifiesto la crisis del sistema político ecuatoriano en la actual coyuntura?

Un primer factor a analizarse es el de la ilegitimidad, que tiene que ver con la crisis de gobernabilidad y el deterioro de la imagen presidencial.

Un primer factor a analizarse es el de la ilegitimidad, que tiene que ver con la crisis de gobernabilidad y el deterioro de la imagen presidencial. Ya las encuestas del mes de Noviembre anunciaron un descenso significativo en la popularidad del presidente que bordeaba el 16%. La propia incongruencia y contradicción en la respuesta a la denuncia del Periódico El Comercio, (cuando este, en el mes de noviembre, denunció la existencia de vínculos de su candidatura con el narcotráfico) en el que un día arremetió y en otro concilió, era signo de debilidad y deterioro de la autoridad presidencial. El anuncio de modificar su estilo de gobernar y a su inmediato círculo de partido y de gobierno, manifestó su límite y acrecentó su incredulidad. Ilegitimidad que no era el resultado de la denuncia de este prestigioso medio de comunicación sino que se venía acumulando, prácticamente, desde los primeros días del régimen como efecto del viraje político y la inconsecuencia con su representación y sustento político de aquellas organizaciones sociales y movimientos políticos que hicieron posible su triunfo, lo que llevó a algunos de ellos a afirmar que se trataba de una traición, generándose una situación de incredulidad y desprestigio. Su estilo poco transparente e incongruente, su alianza eventual con el Partido Social Cristiano y su manifiesta discrepancia con los medios de comunicación, expresado en algunas ocasiones a lo largo del año anterior volvieron crítica a la opinión pública.

A esto se sumó su manifiesta incapacidad para gobernar y comunicar su gestión de gobierno. En efecto, la forma de expresar y conducir por parte del Presidente Gutiérrez durante estos primeros meses estuvo salpicada de contradicciones, de usos arbitrarios de la palabra, por lo que

En una suerte de estilo populista-clientelar el Presidente de la República exhibió publicitariamente, en las primeras semanas, su relación con sectores estudiantiles y poblacionales en el intento por lograr popularidad, lo cual al poco tiempo se revertió en su contra.

tuvo que desmentirse mas de una vez, de disputas familiares y grupales por copar espacios y cargos en instituciones del aparato estatal. De ofensivas verbales en contra del Congreso Nacional y de las instituciones democráticas del país, de los partidos y sus dirigentes políticos, que hicieron a algunos analistas pensar, en las primeras semanas del gobierno, en una sui géneris forma autoritaria de gobernar encaminada a la desestabilización constitucional y democrática. Se caracterizó así mismo por intentar conformar una mayoría legislativa utilizando viejas formas corruptas. En una suerte de estilo populista-clientelar el Presidente de la República exhibió publicitariamente, en las primeras semanas, su relación con sectores estudiantiles y poblacionales en el intento por lograr popularidad, lo cual al poco tiempo se revertió en su contra.

El Ecuador de los últimos años ha vivido en esta situación. Ocurrió en el gobierno de Abdalá Bucaram en 1996 quien comenzó su crisis gubernamental a partir del deterioro de la imagen y autoridad del presidente y, luego en el de Mahuad en 1998, que inició su gobierno viciado de fraude electoral, lo que al momento de la crisis del 99, contribuyó decisivamente a configurar un cuadro de desconfianza e ilegitimidad que antecedió a su derrocamiento.

Pero más allá de este factor señalado que ha deteriorado su autoridad presidencial y su gobernabilidad están las contradicciones generadas

por el carácter de su política, su representación y sus alianzas, que configura el segundo factor, referido al modo de concretar el proceso de reestructuración del poder.

En correspondencia con las necesidades y objetivos de las elites económicas que lograron mantenerse o recuperarse de la debacle financiera de 1999 definió su política económica encaminada a garantizar una economía estable en el marco del modelo monetario dolarizador, para lo cual se subordinó al programa del Fondo Monetario Internacional. Lo que llevó a diferenciarse de aquellas fracciones debilitadas, producto de la mencionada crisis, asentadas principalmente en la Costa. Esta política económica asumida en los primeros días de gobierno, pretendía representar el proceso de reestructuración del estado atando intereses internacionales expresados en la posición del FMI y los que internamente correspondían a los intereses de las elites económicas que enfrentaron con ventaja la crisis del 99.

Sin embargo, sin claridad sobre el proceso objetivo en ciernes y compelido por la correlación de fuerzas partidarias resultado de las elecciones, el Gobierno tomó el camino de armar su representación con aquellas fuerzas de derecha y populistas: el PSC y el PRE, que expresaban los intereses de las elites económicas debilitadas por la mencionada crisis del 99 y que obtuvieron una significativa representación en el Congreso Nacional. En consecuencia, conducido por esta equívoca comprensión desde el mismo momento de instalado el Parlamento, en el mes de Enero de 2003, el régimen pretendió establecer una alianza proclive al apoyo gubernamental implementando una estrategia opuesta al Partido Izquierda Democrática, quien en esos días había acordado con el Movimiento Pachakutik y también con el PSC (a quien por mandato constitucional le correspondía la Presidencia de esta Institución) la conformación de las dignidades del Congreso. Fallida política que a nivel parlamentario dejó al gobierno debilitado y a uno de sus principales aliados sin su participación en las dignidades de esta importante función del Estado.

En consecuencia, desde el punto de vista de la representación y sustento político -y ahí quizás

está el más grave error del gobierno-, conducido por un "rudo pragmatismo" el régimen apostó desde los primeros días y antes en el proceso electoral de la segunda vuelta a producir el viraje hacia la derecha subordinando y desplazando a las fuerzas aliadas que hicieron posible su presidencia.

Complementariamente con esta política interna, a nivel internacional, estableció acuerdos y expresó su abierta ligazón con el gobierno norteamericano de Bush alejándose geopolíticamente del eje que representaba y representa en América Latina Luiz Ignacio Lula da Silva, Presidente de Brasil. Esta vinculación con la administración "estadounidense" puso de manifiesto su cercanía con las políticas asumidas por el régimen norteamericano sobre el conflicto colombiano, la guerra contra Iraq y la demanda de integración económica y comercial de Latinoamérica a través del ALCA. En este sentido fue sintomática la visita, que en los primeros días hizo el Presidente, a EEUU y al gobierno de Washington, la misma que tuvo por objetivo político suplir la falta de poder interno a través de esta relación y apoyo del gobierno norteamericano. Difícil encrucijada en el que el vacío de hegemonía en el proceso de reestructuración del poder se pretendió resolverlo con la fuerte determinación política del gobierno de Washington. Al parecer el Presidente Gutiérrez creyó encontrar en este acuerdo la base de articulación de otros intereses y fuerzas políticas internas. De ahí que es sugestivo el encuentro del Presidente Gutiérrez con el socialcristiano Febres Cordero, dos días después de su retorno de Norteamérica.

Orientación interna e internacional que generó conflictos particularmente con sus aliados políticos que pusieron de manifiesto la oposición a su viraje a la derecha y a esta incondicional subordinación a Estados Unidos, lo que se decía por parte de estos, creaba las condiciones para involucrarnos en el conflicto armado de Colombia y alinearnos con la política de guerra contra Irak del gobierno de Washington así como condicionar las negociaciones en el proceso de integración al ALCA

En su momento el Presidente de la República en ese estilo ambiguo y poco transparente de co-

Orientación interna e internacional que generó conflictos particularmente con sus aliados políticos que pusieron de manifiesto la oposición a su viraje a la derecha y a esta incondicional subordinación a Estados Unidos.

municar sus gestiones de mandatario, negó todo compromiso de alineamiento con la política mundial y regional del gobierno de Washington y endilgo a la perversidad de los medios de comunicación y editorialistas, la tergiversación de sus actuaciones en su viaje oficial a Norteamérica. Sin embargo de lo cual no explicó al país el contenido y los alcances del mencionado acuerdo con las autoridades estadounidenses.

Dos fueron entonces las políticas destacadas que en sus primeros días de gobierno asumió el Presidente Gutiérrez, una de corte económico y otra internacional, para lo cual definió una política de alianzas, representación y sustento político con las fuerzas de derecha socialcristianas, evidenciándose la diferencia y paralelismo existente al interior del régimen. En efecto frente a estos dos lineamientos se expresaron de manera diferenciada y opuesta el Movimiento Pachakutik y el MPD que optaron por disputar la orientación del Régimen desde la presión de los gremios, como en el caso del MPD y del Movimiento Indígena, como en el caso de Pachakutik. Así como también desde la convocatoria a los organismos de la sociedad civil, a través de la organización de los Diálogos Nacionales creyendo encontrar en la definición de un extenso programa, de carácter productivo, social y democrático, la fuerza suficiente para disputar la orientación del Gobierno.

V. LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD

Es esta política analizada, su viraje a la derecha y sus límites de gobernabilidad, lo que determinó que hacia la mitad del primer año el Régimen se encontrara afectado en su capacidad de respuesta política. Sin comprender el sentido y el significado de la representación en la escena, en correspondencia con el proceso objetivo de redefinición del poder estatal, se apresuró a implementar una estrategia encaminada a recuperar su legitimidad y sustento político en momentos en que se profundizaron las diferencias y contradicciones con el Movimiento Pachakutik y, en general, con el Movimiento social.

En esta perspectiva fortaleció la relación con su partido. Creyó encontrar en su organización la fortaleza y el sustento político necesario para gobernar, razón por la cual estrechó los vínculos con la dirigencia de Sociedad Patriótica y se encaminó a suplir la débil condición social y política a través de la intervención y las alianzas con determinadas instituciones del estado. En esta línea modificó arbitrariamente la cúpula de las FFAA y la Policía Nacional con el propósito de colocar a sectores claramente identificados con su posición. A nivel del Congreso Nacional continuó en el proceso orientado a establecer la alianza formal con el PSC y buscó realizar acuerdos con el PRE y el PRIAN.

Luego de manifiestas diferencias y provocaciones con uno de sus aliados, el 6 de Agosto decidió dar por terminada la alianza con el Movimiento Pachakutik, quien días antes había manifestado su inconformidad con la orientación, los acuerdos políticos y el modo de gobernar de Gutiérrez a quien acusó de encontrarse sometido a un "circulo oscuro", como definió Virgilio Hernández, ex-Subsecretario de Gobierno, a las relaciones del Presidente con la dirigencia de Sociedad Patriótica y su familia.

Estrategia gubernamental inconsistente que dio lugar al surgimiento de nuevos conflictos y contradicciones tanto políticas como institucionales. En efecto, en la arena se desata la oposición manifiesta del Movimiento Indígena y de su representación política el Pachakutik. Se visi-

bilizaron contradicciones al interior de Sociedad Patriótica por el control del aparato partidario, las redes clientelares y la cercanía al presidente Gutiérrez, revelándose la inconsistencia, incoherencia y falta de perspectivas de esta novísima organización, que ha demostrado mas bien que se trata de un aparato personalista de disputa de funciones y cargos en la administración del estado. No encuentra el suficiente sustento político en su principal aliado el PSC, quien eventualmente apoyó en el congreso algunas iniciativas legales del Ejecutivo, como es el caso de la Ley de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Homologación Salarial, pero que dubitó en explicitar su alineación con el gobierno en tanto pudiera afectar sus perspectivas electorales.

A nivel institucional se ve condicionado por el conflicto y contradicciones latentes que se dan al interior de las FFAA. El modo arbitrario de recambio de la cúpula militar ha generado descontento y oposición en sectores institucionales de tan importante organismo del Estado. La respuesta política, confusa e incongruente, a la denuncia de tráfico de armas hacia Colombia profundizó las diferencias en las FFAA que vieron erosionada la legitimidad y prestigio institucional ganado en muchos años.

El presidente asumió una línea de conducción, respecto al conflicto Colombiano de manera ambivalente, indecisa e incoherente en relación a la política internacional del Ecuador de los últimos años. Para algunos analistas esta conducta gubernamental, tenía por objetivo involucrar al país en la conflagración del vecino país, como expresión esta si coherente, de las alianzas internacionales establecidas desde el primer momento de su gobierno. Línea de actuación con la cual sectores militares se manifestaron contrarios.

El presidente implemento además una estrategia para conformar mayorías congresiles que le llevó en la práctica a negar la tan preconizada propuesta de despolitizar la Justicia. Así, en acuerdo con el PSC se constituyó en parte de la confabulación para enjuiciar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien defendió la independencia de esta institución de los intentos manipuladores del socialcristianismo.

VI. EL NUEVO GABINETE

En esta situación conflictiva del gobierno, en el mes de noviembre, se denunció por parte del Periódico El Comercio, la existencia en la campaña electoral pasada de vínculos de Gutierrez y su partido con el supuesto narcocontratista manabita César Fernández. No bien conoció la denuncia el Presidente de la República arremetió agresivamente, intentando dar muestras de autoridad, contra el prestigioso matutino a quien amenazó con enjuiciarlo sino revelaba la fuente de la que provenía la denuncia. A su regreso de la cumbre Iberoamericana de Presidentes realizada en Bolivia en medio de una marcha de partidarios de Sociedad Patriótica, vuelve a poner de manifiesto ese estilo autoritario, que en la ocasión, más bien advertía desconcierto e incertidumbre.

Dos días mas tarde en una suerte de espíritu conciliador depuso la amenaza al medio de comunicación, llamó a constituir una comisión de transparencia para que investigue el supuesto vínculo de su candidatura con el narcotráfico, se comprometió a alejar a su círculo inmediato y anunció un cambio de gabinete.

Mas allá de la veracidad de dicho vínculo está el hecho de la reacción de las fuerzas políticas y sociales en contra de este modo incoherente, contradictorio y "disparatado" de gobernar. Luego de reaccionar con sus "bravatas", creyendo encontrar en el autoritarismo la forma de la gobernabilidad en el Ecuador, volvió nuevamente en los meses de Noviembre y Diciembre a intentar recomponer la representación del Estado y el gobierno, la legitimidad y el sustento político y social del régimen, esta vez aparentemente, a través del cambio de asesores y ministros de estado y la promesa de modificar su estilo e impulsar una política social.

En clara manifestación de indecisión el presidente Gutiérrez demoró la renovación del gabinete. En la soledad del poder, "atrapado sin salida", y debilitado el prestigio de su "círculo íntimo", el presidente de la República, entre asustando y sorprendido, sin luces para comprender el sentido en que se mueve la realidad política, aparentemente se dejó conducir por asesores y funcionarios contratados a última hora. Y allí,

Mas allá de la veracidad de dicho vínculo está el hecho de la reacción de las fuerzas políticas y sociales en contra de este modo incoherente, contradictorio y "disparatado" de gobernar.

vuelve a manifestarse dramáticamente la contradicción estructural que determina el proceso de este recambio electoral y de este gobierno, constituida de una parte, por el proceso de configuración del poder luego de la crisis del 99, y de otra, por la forma de representación de este a nivel de la escena. "Vacío de representación", que expresa dificultad para concretar en la forma el proceso de redefinición del poder. Situación que tuvo como manifestación mas visible el forcejeo por definir la representación y sustento político a través, de las viejas organizaciones políticas de derecha y populistas de una parte, y de otra, por medio de aquellos intereses carentes aún todavía de la forma necesaria que requería el momento político. Allí se expresaron las posiciones que proclamaron el acuerdo institucional y político del Congreso con el Gobierno, por parte del PSC y el PRE y los que se deslizaron por los pasillos del palacio presidencial, intentando sin figura, ser la representación de este proceso tendencial de reconstitución del poder estatal.

En un esclarecedor Editorial el Periódico El Comercio (9 de diciembre de 2003) tomó partido respecto a esta situación que antecedió al desenlace de la crisis, (ya lo había hecho en la defensa de la independencia de la Corte Suprema de Justicia en contra de la manipulación partidaria del Socialcristianismo). Dicho medio de comunicación señaló:

"En cuanto a lograr una reforma política y en su contenido provocar un cambio en la estructura de la función Judicial, la dura experiencia del primer año debe haber proporcionado una dosis de realismo político. Por tanto, en términos de posibilidades, no debe caer en fantasías cuando

los intereses reales de sus posibles aliados apuntalan a la consolidación del establecimiento. Mucho mas coherente será lograr un gabinete ministerial prestigioso y eficiente"

Este fue quizás el contenido de la indecisión del Presidente de la República, donde la disputa por rearmar su Régimen, desde la conformación del gabinete y la definición de la agenda de gobierno, dejó advertir las tendencias de los principales actores en disputa: en primer lugar la de las viejas organizaciones políticas disputando el poder y la orientación económica a la tradicional usanza oligárquica y populista. En segundo lugar la de aquellos que expresaban las posiciones del poder mediático y de los intereses institucionales que aspiraban a resolver la crisis desde las necesidades del poder y la orientación económica en juego. Y en tercer lugar, la que corresponde a la fuerza del movimiento social y los gremios de trabajadores que demandaban, en el recambio gubernamental, una salida coherente y viable a las reivindicaciones sociales y económicas de la mayoría de la población, decantando con la forma subordinada e incondicional que ha tenido el régimen con el FMI.

Luego de una larga espera de mas de quince días, y en medio de esta situación conflictiva, el 17 de Diciembre, el Presidente anunció el nuevo gabinete que fue integrado con personajes independientes que han estado ligados a esas redes de poder que aupan a ciudadanos y ciudadanas técnicos, dispuestos a prestar sus nombres para ser funcionarios de estado. Al rearmar su equipo gubernamental se cuidó de nombrar a uno de los dirigentes de su partido, el Coronel Acosta como Ministro de Bienestar Social, acogiendo la sugerencia que tiempo atrás hizo Napoleón Villa para ejecutar, por parte del Partido Sociedad Patriótica, una política clientelar sobre la base del control de este Ministerio.

La decisión del 17 de diciembre, "distrajo" a la opinión pública, e invisibilizó el acuerdo que ya se había establecido con el PSC y el PRE., con quienes había acordado la alianza al comienzo de la crisis ministerial, en base a los siguientes puntos: reparto del poder político; estabilización del Régimen; fortalecimiento de los organismos seccionales mediante la entrega de

partidas a los gobiernos locales afines; y reestructuración de los organismos del estado, como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y los organismos electorales.

Al mismo tiempo que constituyó su gabinete, prometió un cambio de estilo y se comprometió a impulsar una política social; descubrió, en realidad su verdadero rostro. Fue así como dio lugar a una situación de represión en contra del movimiento social. En esta línea se produjo el apresamiento del Presidente del Ecuarunari Humberto Cholango, lo que por otra parte, provocó y polarizó el enfrentamiento con esta organización. Al estilo del populismo bucaramista de última data, propició movilizaciones de partidarios a favor de su gobierno, al mismo tiempo que implementó una estrategia de división del movimiento indígena. En claro acatamiento a la rigidez impuesta por el FMI y el Ministro de Finanzas demoró el cumplimiento del compromiso contraído con la UNE de elevar el sueldo básico de los maestros.

VII. CONCLUSIÓN

Luego del desenlace de la crisis gubernamental de diciembre se requiere considerar la situación política en los próximos meses del presente año. Sin lugar a dudas en la línea tendencial de reestructuración del poder el gobierno ha concretado la agenda económica y política, que se refiere principalmente: al impulso al acuerdo bilateral con EE.UU. a través del TLC; la consolidación de la dolarización; el involucramiento, ambiguo y contradictorio, en el conflicto colombiano; la política de competitividad; y la disciplina fiscal acordada con el FMI entre otros.

A nivel de la representación y sustento político, el régimen ha optado por consolidar la línea, que se expresó desde los primeros meses, en la alianza con el PSC y el PRE. Lo que generará conflictos con sus inmediatos colaboradores como en el caso del flamante Ministro de Gobierno. Conflicto que se expresara también con el movimiento social, la izquierda y centro izquierda. Así también, esta conducta política del régimen, dejará debilmente resuelta la necesaria correspondencia entre la tendencia a la reestructuración del poder y su representación política, lo

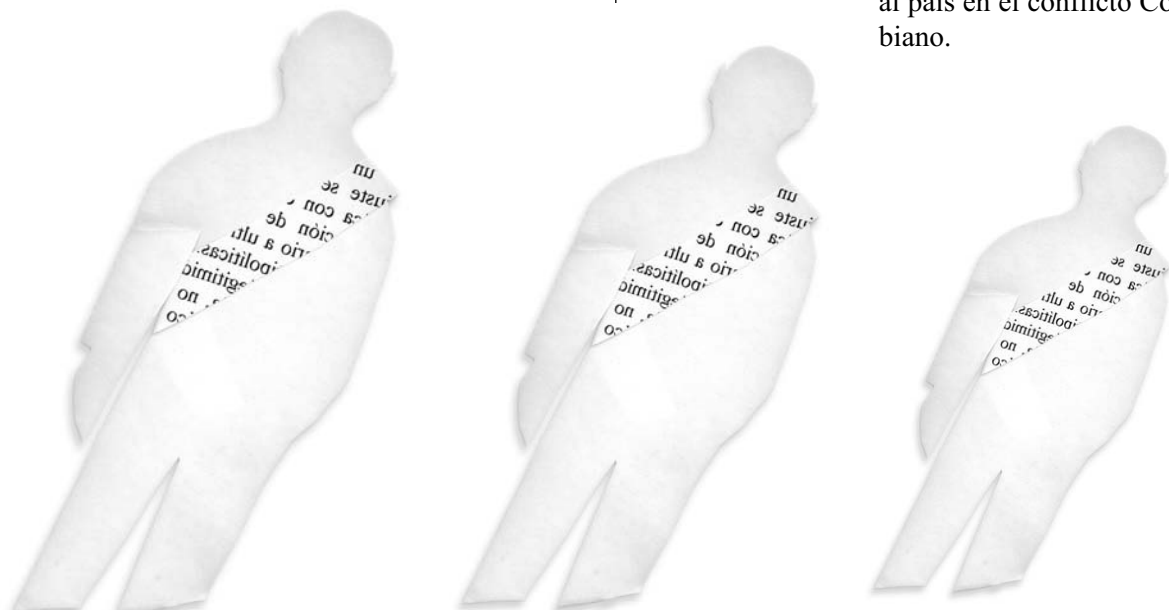
que se manifestará en renovadas tensiones y contradicciones, que afectarán en los próximos meses, la estabilidad del Regimen.

Desde este punto de vista señalado, la solución de la crisis gubernamental del fin de año, a través de la nominación de un nuevo gabinete, ha sido solamente "juegos fatuos". El intento por encontrar en figuras independientes y honorables llamadas a conformar el equipo de gobierno, la solución de la gobernabilidad, se manifiesta como una ficción. Ha pretendido resolver su ilegitimidad, encubriéndose en un gabinete honorable, pero su condición personal, la situación política nacional e internacional, la crisis de representación, solo puede llevarlo, como ha ocurrido ya, a expresar impudicamente su verdadero rostro.

Recomienda Maquivelo en el Príncipe, que para tener capacidad gubernamental, se requiere ser "zorro y león". Es decir, zorro en cuanto a la capacidad y astucia que debe tener un gobernante para lograrlo. Gutiérrez ha buscado suplir esta falencia tomando prestado, a última hora, asesores y funcionarios técnicos experimentados; Y León en cuanto a la fuerza, al sustento político sin el cual no es posible la conservación y mantención del poder. Esta es la dialéctica que se ha constituido en el dilema de la acción gubernamental. La perspectiva del Gobierno está trazada. Su recomposición política ha sido hipoteca-

da al acuerdo con las fuerzas de derecha y populistas, aunque este pacto pretenda encubrirse en un juego de alianzas eventuales que harán creer a los ecuatorianos y ecuatorianas que este cambio de estilo y de gabinete ministerial modifica el rumbo gubernamental.

En esa medida, este personaje que en el Ecuador ha representado la "antipolitica", tendrá que expresar su condición humana ligada a las fuerzas tradicionales de derecha y populistas más corruptas. Paradojas del poder, de la representación y del sustento político que ahondarán su ilegitimidad y le abrirá el camino del enfrentamiento con el movimiento social y las fuerzas de Centro Izquierda. En esta perspectiva trazada no tendrá otra alternativa que asumir abiertamente lo que le constituye a estos "liderazgos nuevos" ligados a las determinaciones neoliberales internacionales y del FMI: el autoritarismo. La abierta ofensiva por desconocer la inmunidad parlamentaria del diputado de Izquierda Democrática, Guillermo Haro, expresa esta posición en la que se han confabulado las fuerzas de derecha, populistas, la cúpula militar y el gobierno. Grave y contradictoria actuación, que generara conflictos de diverso nivel con los sectores institucionales de las fuerzas armadas, instituciones, organizaciones políticas y mediáticas, que han manifestado su rechazo a esta forma torpe de atentar contra un derecho constitucional. Será también esta conducta la que coloque las premisas sociales y políticas para involucrar al país en el conflicto Colombiano.





Difícil encrucijada la de nuestro país gobernado por Lucio Gutiérrez, en la que el gabinete últimamente nombrado tendrá pocas posibilidades de contribuir a la gobernabilidad del Régimen. Ha sido tan solo la "distracción" que requería la escena política antes de consolidar la estrategia. Así mismo esta orientación política generará contradicciones con posiciones, que en el proceso de reestructuración del poder han manifestado su fuerza, como es el caso de determinados intereses mediáticos e institucionales que han expresado su desacuerdo con esta forma de resolver la representación y sustento político del Régimen. Contradicciones que volverán a ponerse al orden del día en el presente año.

Al cerrar este artículo quedan algunos nudos problemáticos que marcarán el proceso político de los próximos meses y que se refieren a la agenda económica y política acordada y cuya aplicación generará conflictos entre las élites económicas y las fuerzas sociales. La negociación del TLC, la mantención de la dolarización,

la disciplina fiscal que limita la acción social del gobierno, el involucramiento en el conflicto colombiano, para citar las principales, son temas que gravitarán en los próximos meses.

En estas condiciones surge la pregunta: ¿Será posible el acuerdo entre las fuerzas políticas de derecha y populistas y las que promueven una reestructuración del poder? ¿Será viable el acuerdo entre las élites económicas que sufrieron el efecto más fuerte de la debacle del 99 y aquellas que fueron capaces de enfrentar la mencionada crisis? ¿En esta lucha por la reestructuración del poder del Estado, la representación y sustento político del Gobierno, de qué manera las fuerzas sociales y la tendencia de Centro Izquierda implementaran su estrategia para incidir en este proceso político y conquistar objetivos ligados a su proyección futura?

Quito, 19 de Enero del 2003.

ECUADOR:

¿En el atolladero de una "panamenización" petrolera?



Alberto Acosta *

"La decisión final sobre la dolarización plena no se impondrá ni se rechazará por los designios de la razón, sino que responderá a la dinámica derivada de la armazón de los intereses políticos hegemónicos y de la lógica del capital a escala internacional, respaldados por las cúpulas dominantes de los países latinoamericanos".

Jürgen Schuldt, octubre del 2000.

Ecuador concluyó el siglo XX con una crisis sin precedentes, de la que pretendió salir con la dolarización. Esta fue proclamada, no sólo como la única alternativa existente para escaparse de una supuesta hiperinflación (inexistente e imposible de producirse en ese entonces, al vivir el país una severa depresión), sino como la gran solución para resolver prácticamente todos los males de la economía ecuatoriana. A los casi cuatro años de la dolarización, es tiempo propicio para hacer un balance del proceso.

RASGOS DE LA MAYOR CRISIS DEL SIGLO XX

Luego de un prolongado período de estancamiento desde 1980 hasta 1998, en el cual la economía apenas creció a un 0,3% de promedio anual, al año 1999 se le recordará por registrar la mayor caída del PIB¹. Este declinó en -6,3% medido en sucres constantes, y medido en dólares en -28%: de 23.255 millones en 1998 pasó a 16.674 millones de dólares en 1999. El PIB por habitante se redujo en

casi -30%, al desplomarse de 2.035 a 1.429 dólares.

El país -entre el año 1995 y el 2000- experimentó un acelerado empobrecimiento, uno de los más altos en la historia de América Latina. El número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones, el salto relativo fue del 12% a un 31% (ver cuadro 1). El deterioro de los índices de bienestar y por ende de la seguridad humana en todos sus ámbitos, como es fácil suponer, fue masivo. Téngase presente que el ingreso por habitante del Ecuador alcanzó apenas un 43% del promedio latinoamericano.

Lo anterior vino acompañado de una mayor concentración de la riqueza. Así, mientras en 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en el 2000 captaba menos de 2,5%; entre tanto el 20% más rico incrementaba su participación del 52% a más del 61% (ver cuadro 2). Esto es sobre todo preocupante, pues en este país la capacidad productiva disponible y más aún potencial podría satisfacer una demanda sustentable de bienes y servicios de toda la

Servicios Libreros más que una librería...



LA POBREZA:
UN ESTUDIO
FILOSÓFICO

Paulette Dieterlen



EN LA RAÍZ
DE AMÉRICA

William Carlos W.



CRISIS DE LA
POLÍTICA

Toni Negri



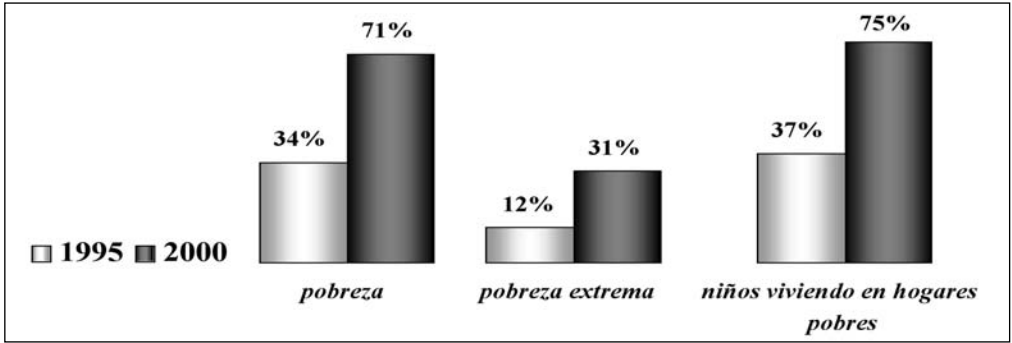
OFICIO DE
CARTÓGRAFO

Jesús Martín-Barbero

Bélgica # 161 y Av. 6 de Diciembre • Telfs.: 254 7680 / 244 9073
227 3787 • Cel.: 09 903 1540 • libros@interactive.net.ec

* Ecuatoriano. Economista, diplomado en la Universidad de Colonia, Alemania. Consultor internacional y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) en Ecuador. Profesor universitario. Dirección electrónica: acos-ta@ildis.org.ec y alacosta48@yahoo.com

Cuadro 1
Evolución de la pobreza
(en porcentaje de la población total)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

población, de existir una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza².

La consecuencia lógica de esta evolución fue la quiebra de empresas, la destrucción de empleos, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el empeoramiento de las condiciones de trabajo, el congelamiento de los depósitos, la caída de las inversiones sociales -salud, educación, desarrollo comunitario, vivienda-, el deterioro de los servicios públicos, un ambiente de marcada inestabilidad política y de creciente inseguridad ciudadana, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida y de la competitividad del aparato productivo, lo que condujo a la caída de la confianza en el país...

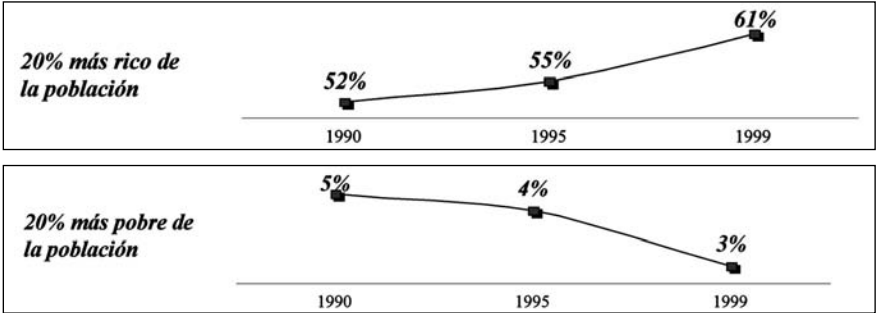
Las cifras expuestas demuestran la gravedad de una situación dramática, explicable por una

serie de factores coyunturales que se potenciaron mutuamente:

- . **De orden natural:** el fenómeno de El Niño
- . **De orden económico:** la caída de los precios del petróleo, la desestabilización financiera internacional, el continuado ajuste fondomonetarista, el salvataje bancario
- . **De orden político:** cinco gobiernos en cinco años

A más de dichos problemas coyunturales, deben ser mencionados algunos problemas estructurales mutuamente interrelacionados, que se agravaron por los factores coyunturales anteriormente mencionados:

Cuadro 2
Ecuador: Evolución de la distribución del ingreso nacional
(en porcentaje de la población total)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

. La debilidad y fragilidad del mercado interno, a causa de las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, del bajo poder adquisitivo de las masas (pobreza) y de una creciente concentración del ingreso y los activos en pocas manos (inequidad); concentración que motiva, también, la creciente pobreza.

. La presencia de amplios sistemas de producción atrasados (con baja productividad de la fuerza de trabajo, pero con elevada productividad del capital) y de relativamente reducidos segmentos productivos modernos (con alta productividad de la fuerza de trabajo, pero con bajísima productividad del capital); situación que caracteriza la heterogeneidad estructural del aparato productivo. Esta realidad explica también la poca capacidad de absorción de la fuerza de trabajo en actividades productivas con importantes niveles de competitividad y la desigualdad en la distribución del ingreso y los activos.

. La ausencia de políticas generadoras de empleos estables y de calidad, que incorporen sistemáticamente la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo.

. La carencia de una adecuada integración entre las diversas regiones del país y el débil desarrollo de las ciudades intermedias y pequeñas, agobiadas por diversas manifestaciones de centralismo gubernamental y de concentración de la riqueza en manos de reducidos segmentos de la sociedad.

. Los escasos encadenamientos productivos y de consumo; a lo cual se suma la reducida vinculación sectorial, en particular de la agricultura con la industria y de las actividades de exportación con el resto de la economía.

. La inexistencia de una adecuada política fiscal y de una estructura tributaria equitativa y eficiente, además de un gasto público insuficiente, inequitativo, ineficiente y hasta dispendioso en algunos rubros.

. La elevada propensión marginal a importar, no sólo maquinaria, equipo y materias pri-

mas, sino también, bienes de consumo duradero y no duradero, como consecuencia de la consuetudinaria dependencia externa, en especial tecnológica y cultural, agravada en los últimos años como resultado directo de la dolarización.

. El mal manejo administrativo del Estado, una marcada arbitrariedad burocrática y una gran cantidad de ineficiencias acumuladas a lo largo de la historia.

. El irrespeto casi permanente a la institucionalidad democrática y a la misma Constitución (la propia dolarización es una muestra irrefutable), que ha aumentado la inestabilidad política y que deteriora la imagen internacional del país.

. Las masivas ineficiencias del sector privado, así como la falta de empuje y capacidad innovadora de gran parte del segmento empresarial, infectado por la inercia del rentismo y de los clientelismos de antaño, que se reproducen con el ajuste estructural y con la misma dolarización.

. La existencia de estructuras oligopólicas y aún monopólicas que frenan el desempeño de los mercados. Aquí se destaca un sistema financiero ajustado a las estructuras oligárquicas del país, que carece de transparencia y eficiencia, al tiempo que reproduce sistemáticamente las tendencias concentradoras y excluyentes.

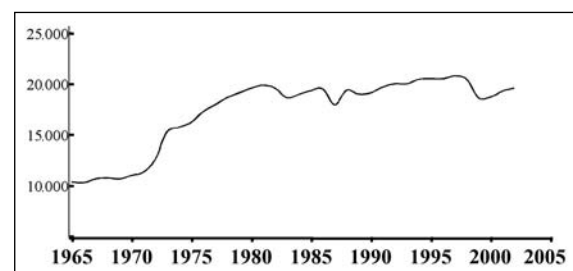
. La corrupción generalizada en toda la sociedad, no sólo en el sector público.

En este contexto, la ya de por sí crítica situación explotó con el congelamiento de los depósitos bancarios en marzo de 1999. A esto se sumó la reducción de las inversiones sociales con el fin de financiar el servicio de la deuda externa. Así, mientras la sociedad, por un lado, era literalmente esquilma para sanear la banca, concretamente para entregar recursos a los banqueros corruptos, por otro, se suspendió, en el año 1999, por varios meses, el pago de sueldos y salarios a maestros, enfermeras, médicos, policías y militares tratando de sostener el servicio de la deuda externa. Este esfuerzo colapsó en

agosto del año 1999 cuando se tuvo que suspender el servicio de dicha deuda. Fue una decisión inútil al no ser parte de un estrategia activa para enfrentar el tema del sobreendeudamiento externo y al no estar enmarcada en una propuesta económica diferente a la seguida desde inicios de los años ochenta. Además, fue una decisión tardía, pues el país había entrado ya en la mayor crisis del siglo XX. Y todo en un ambiente de corrupción desbocada, dentro de la cual resalta el mencionado salvataje bancario, cuyo costo neto fluctuaría alrededor de 5 mil millones de dólares, y que es el resultado directo de un proceso de liberalización financiera impulsada desde 1994.

Por cierto, uno de los factores que explican la gravedad de la crisis, y que merece ser resaltado, radica en el ajuste estructural y en las políticas de estabilización de inspiración fondomonetaristas.

Cuadro 3
Ingreso por habitante en Ecuador: 1965-2002
(sucres de 1975)



Fuente: “Efectos económicos y sociales de la dolarización”.
Carlos Larrea. Septiembre 2003

ta aplicadas en las últimas dos décadas. Aunque hay quienes sostienen lo contrario, la economía ecuatoriana, como la de otros países de la región, ejecutó y sufrió el recetario del ajuste. Así, desde inicios de los años ochenta, con diversos grados de coherencia e intensidad, en el Ecuador se adoptó una concepción aperturista y liberalizadora tanto comercial como financiera de inspiración fondomonetarista/bancomundialista, impuesta a través de múltiples mecanismos (por ejemplo las “cartas de intención” del FMI) y hasta recurriendo a chantajes externos e internos. Según John Williamson, quien acuñó el término de Consenso de Washington a inicios de los años 90, salvo los Estados Unidos y Cuba,

todos los países del hemisferio ejecutan dicho Consenso. Y como resultado de dicho ajuste en el Ecuador -tal como se observa en el cuadro 3- tenemos un ingreso per cápita en la actualidad similar al existente hace 20 años...

Tampoco pueden quedar al margen los efectos nocivos de la dolarización, a la que de ninguna manera se puede endilgar todos los problemas existentes. Empero, a los casi cuatro años de su imposición, sus resultados son preocupantes, por decir lo menos. Si nos atenemos a las promesas iniciales, la dolarización no cumplió lo ofrecido, tal como veremos a continuación.

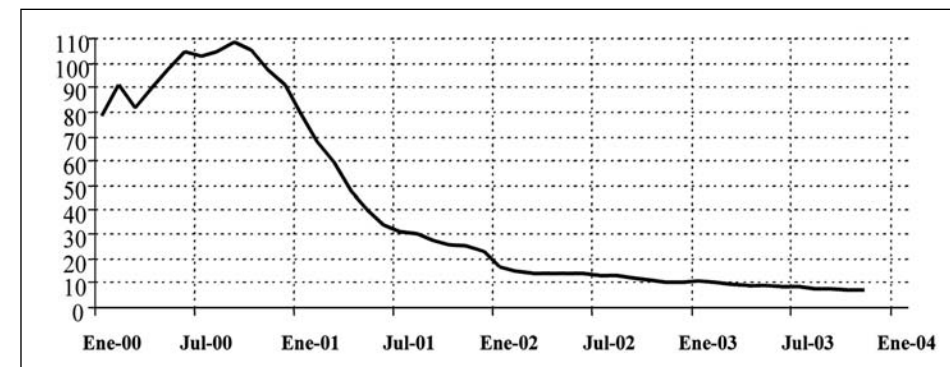
El país, entonces, al entrar en la mayor crisis de su historia, inauguró un proceso inédito de emigración, una verdadera estampida, cuyas consecuencias recién se empiezan a entender. Sólo en el cambio de siglo, cientos de miles de ecuatorianos habrían huido del Ecuador; las estimaciones al respecto señalan que desde fines de los noventa al menos un millón de personas habría emigrado: ¡Esto, en una Población Económicamente Activa - PEA de algo menos de 5 millones de personas, representaría un 20%!³

REALIDAD FRENTE A LOS OFRECIMIENTOS DE LA DOLARIZACIÓN

Como corolario del proceso brevemente descrito, Ecuador sorprendió al mundo en enero del 2000. Con la dolarización oficial plena de su economía fue el primer país de América Latina que sacrificó su moneda nacional e introdujo una moneda extranjera como de curso legal completo. Panamá era, hasta entonces, el único país⁴ que había asumido el dólar norteamericano, como resultado de una imposición externa a poco de su separación de Colombia en 1903.⁵ A inicios del tercer milenio, un año después que Ecuador, El Salvador se encaminó hacia la dolarización plena de su economía.⁶

Para poder realizar una evaluación de los cuatro años de dolarización conviene recordar los ofrecimientos que justificaron el sacrificio de la moneda nacional, el Sucre. Quienes plantearon la dolarización, sobre todo los miembros del denominado Foro Económico, algunos de cuyos

Cuadro 4
Ecuador: Inflación mensual anualizada: 2000 - 2003



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

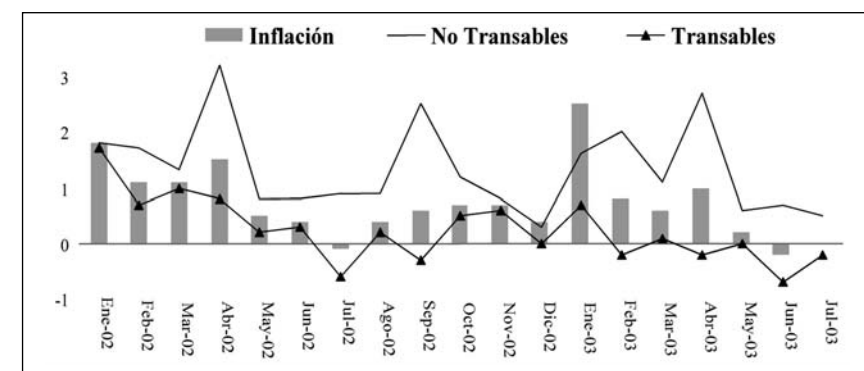
integrantes han dirigido y dirigen la economía nacional en este lapso, ofrecían, entre otras maravillas: “una baja inmediata de las tasas de interés, de la inflación y la entrada de capitales foráneos, dando paso a la reactivación inmediata de los sectores productivos” (Diario El Universo, Guayaquil, 7.1.2000).

¿Cayó inmediatamente la inflación? No. En promedio anual, ésta -también por efecto de la dolarización- pasó de 52% en 1999 a 97% en el 2000, antes de declinar lentamente a un 40% en el 2001; alcanzando en diciembre del 2002 recién un 22,5%, valor que, al finalizar el año 2003, bordea el 6% [en dólares], tres veces el nivel inflacionario de los EEUU. En estos años dolarizados, la inflación acumulada supera los 150 puntos, frente a una inflación acumulada en los EEUU de alrededor de 11 puntos. Además, para lograr la estabilidad macroeconómica no se trata sólo de abatir a la inflación, sino que dicha esta-

bilización debe reflejarse en la reducción de los costos de producción a niveles competitivos a nivel internacional y, en especial, debe asegurar una situación que permita a la economía enfrentar con flexibilidad los diversos embates exógenos o endógenos que puedan presentarse (especialmente con una política fiscal contracíclica, imposible en la actualidad); una verdadera estabilidad también debería reflejarse en estabilidad laboral y salarial, algo que está lejos de suceder en el Ecuador. Por eso, si se hace un análisis más detenido, se puede afirmar que lo que existe en la actualidad es más un ilusión de estabilidad macroeconómica lograda en especial por efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio real y como consecuencia del ahorro compulsivo para atender el servicio de la deuda pública, en particular.

Además, no sólo que la inflación está todavía en niveles altos, sino que la evolución de los pre-

Cuadro 5
Ecuador: Inflación de bienes no transables y transables: 2002 -2003



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

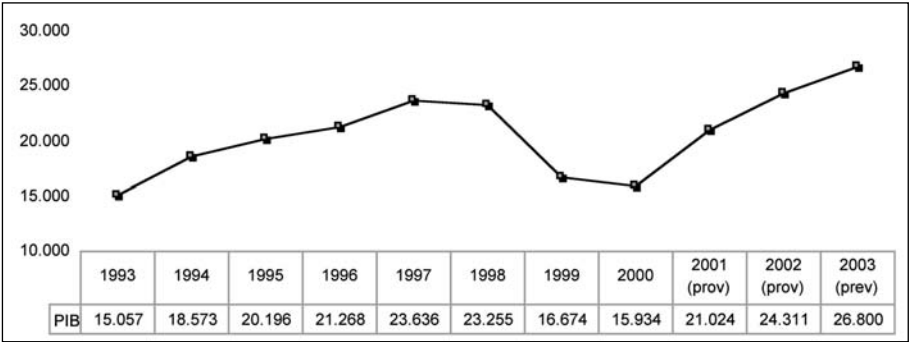
cios de los bienes transables difiere de los no transables (ver cuadro 5). Mientras los primeros experimentan una reducción importante -por efecto de las crecientes importaciones-, los segundos mantienen una tendencia creciente y/o niveles tan elevados que demuelen la competitividad del aparato productivo, basta ver la realidad de las tarifas de los servicios públicos.

Por otro lado, la relativa calma conseguida por la ausencia de la devaluación no se refleja en una sustantiva caída de las tasas de interés en dólares, que superan para la mayoría del aparato productivo el 18% y aún el 80% para compras a plazos en establecimientos comerciales privados. El Ecuador con su economía dolarizada tiene una tasa de interés activa superior a las tasas también en dólares de varios de los países vecinos -Colombia, Perú, Bolivia, Costa Rica-, que no han dolarizado sus economías.⁷ Adicional-

sola comienza a hacer girar las ruedas de la reactivación económica", como clamaba José Luis Cordeiro, venezolano importado para promover la dolarización (Diario El Universo, Guayaquil, 24.2.2000)⁸. En el 2000, luego del bajón en 1999, la economía apenas frenó su caída en el 2000, cuando creció en 2,8%. Y recién convaleció en el 2001 con un 5,1%, para luego volver a un ritmo declinante de crecimiento: 3,4% en el 2002 y un 2,7% en el 2003 (ver cuadro 6).

Luego de transcurrido el 2003, son ya lejanos, casi olvidados, los discursos sobre un Ecuador liderando el crecimiento económico de América Latina que llenaron la boca de numerosos analistas económicos y voceros oficiales a finales del 2001 y aún del 2002. Por el contrario, las advertencias de crisis se multiplican con rapidez en distintos círculos. En efecto, cabe decir que durante el 2003, a los sectores que desde un inicio

Cuadro 6
Ecuador: Evolución del PIB en millones de dólares
1992 – 2003



(prov) Valor provisional, semidefinitivo.
(prev) Previsión del Banco Central del Ecuador.
Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador.

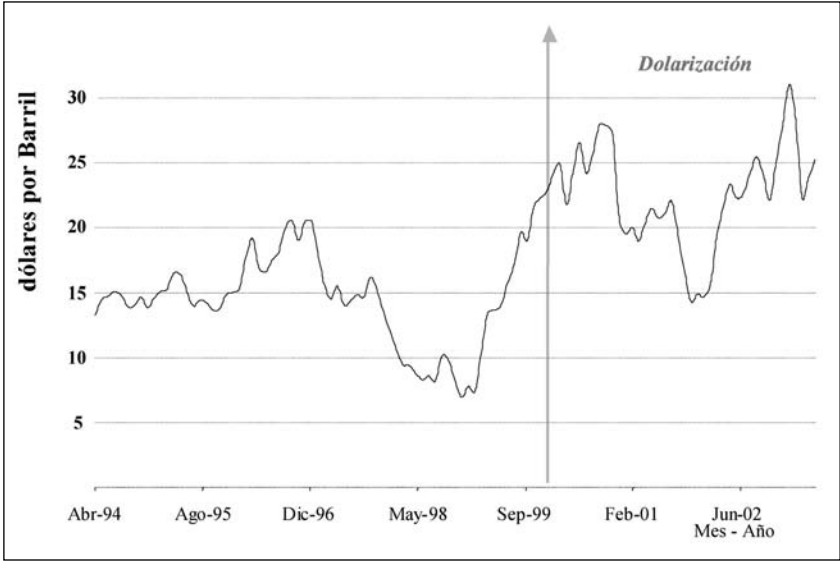
mente, hay que destacar el hecho de que la banca tiene depósitos de más 1.000 millones de dólares fuera del país, aduciendo los riesgos inherentes a un sistema financiero sin prestamista de última instancia, producto de la dolarización. Y, por otro lado, el grueso de los créditos concedidos por la banca, en forma asimétrica, se destina al consumo, por ende al financiamiento de las importaciones.

¿Se reactivó de inmediato el aparato productivo? Tampoco. Fue falsa la propaganda que aseguraba que "la medida es tan poderosa que por sí

se mostraron críticos a la dolarización, se han sumado preocupaciones por parte de los líderes socialcristianos (recuérdese las declaraciones de Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil en julio del 2003) y aun de ciertos técnicos del Banco Mundial.

Por otro lado hay que anotar que en los dos primeros trimestres del año 2003 la economía decreció sostenidamente. La explicación oficial de esta tendencia recesiva, que culpa a la reducción de la producción petrolera, no es creíble. Desde hace rato se sabía sobre la merma en la

Cuadro 7
Precios del barril de petróleo ecuatoriano:
1994-2003



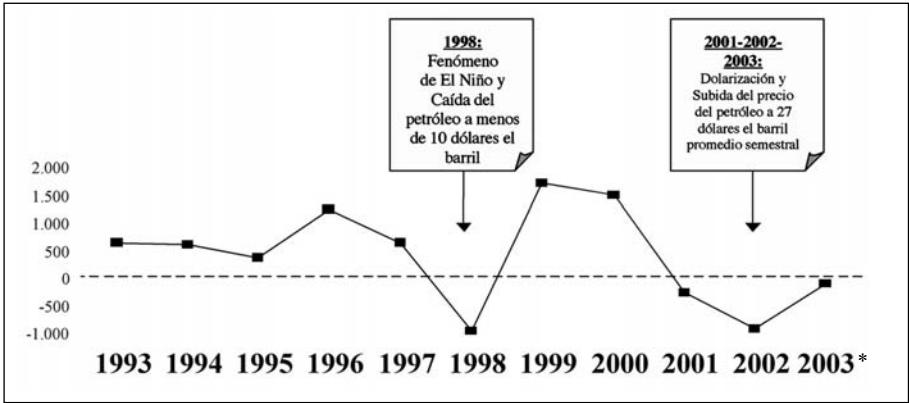
Fuente: Banco Central del Ecuador.
Información Estadística Mensual, varios números.

actividad petrolera, que se habría recuperado en la segunda mitad del año 2003 y que sería la explicación para que la economía haya registrado un aumento de 2,7%, ya que el resto del aparato productivo se habría estancado. Lo que no se dice es que, a pesar de que la economía ha tenido viento de popa desde el 2000, no avanza en forma sostenida. Esta se beneficia de altos precios del petróleo, de crecientes remesas de los y las emigrantes, de crédito externo para el sector privado. Anotó importantes inversiones para la construcción del nuevo oleoducto. Y, desde la lógica oficial, cuenta con el respaldo del FMI, del Banco Mundial, del BID y la CAF, que han ofrecido créditos por más de 4 mil millones en cuatro años, lo que ha reflejado en una reducción del índice de riesgo-país.

En este punto hay que averiguar las causas que explican la existencia de tendencias recesivas a pesar de tener tantos elementos externos positivos. La principal explicación radica en la propia política económica aplicada, definida como “ortodoxa, conservadora y prudente”, que se plasmó en la suscripción de la décima tercera Carta de Intención con el FMI a inicios del año 2003 (y que está suspendida desde el tercer trimestre del año 2003). Sus resultados están a la

vista: Ecuador realiza un ahorro compulsivo para servir la deuda pública que contrae la actividad económica, a través de un superávit fiscal primario -saldo de ingresos y egresos fiscales sin considerar el servicio de la deuda- de 5,2% en el 2003, que subiría al 6,4% en el 2004, mientras que el superávit global pasaría de 1,9% al 3,5%; las metas más altas de toda América Latina. Alcanzar un superávit tan abultado en medio de una economía que no despegue en forma sostenida plantea al menos un dilema. Si se reduce el gasto público se reduce la demanda agregada y por ende el crecimiento económico. Esto a su vez erosiona los ingresos tributarios y, en consecuencia, no sólo que impide conseguir el superávit esperado, sino que dificulta el servicio de la deuda. Si aumentan los impuestos -sobre todo indirectos como el IVA- el efecto recesivo también se agranda, pues se retira circulante de la economía. Mas, si no se rebaja el gasto público y/o no se incrementan los tributos, será difícil sostener el pago de la deuda. ¿Cómo hacer para que el manejo fiscal no prolongue la recesión y por ende aumente la inestabilidad fiscal? Reto complejo por efecto de las inflexibilidades que atenazan a la economía: la rigidez cambiaria que impide tener una política monetaria expansiva y que fomenta importaciones al tiempo que debili-

Cuadro 8
Ecuador: Balanza comercial anual
en millones de dólares
1993 – 2003



Fuente: Banco Central del Ecuador
(*) Los valores del 2003 son de enero a noviembre.

ta la competitividad del aparato productivo, así como las rígidas exigencias de la deuda que limitan respuestas contra cíclicas desde el lado fiscal.

Lo que interesa averiguar ahora es de dónde han salido los dólares para sostener la economía dolarizada y cuál podría ser su evolución. Aquí cabe mencionar a los siguientes rubros básicos:

- . los elevados precios de petróleo en el mercado mundial -en promedio anual los más altos de los veinte últimos años-, superan con creces la caída de producción de crudo (ver cuadro 7);
- . las remesas de los emigrantes, que desde el año 2001 son más elevadas a las inversiones petroleras y son también superiores a las ex-

portaciones sumadas de los seis principales rubros no petroleros: banano, café, cacao, camarón, atún y pescado;

- . la posibilidad de acceder a créditos externos por parte de agentes económicos privados;
- . el monto de recursos demandados por la construcción del nuevo oleoducto.

En estos años debe haber ingresado, además, una cuantía importante de narcodólares y dólares falsos, que han inundado la economía ecuatoriana; en estos dos casos sí alentados por la dolarización.

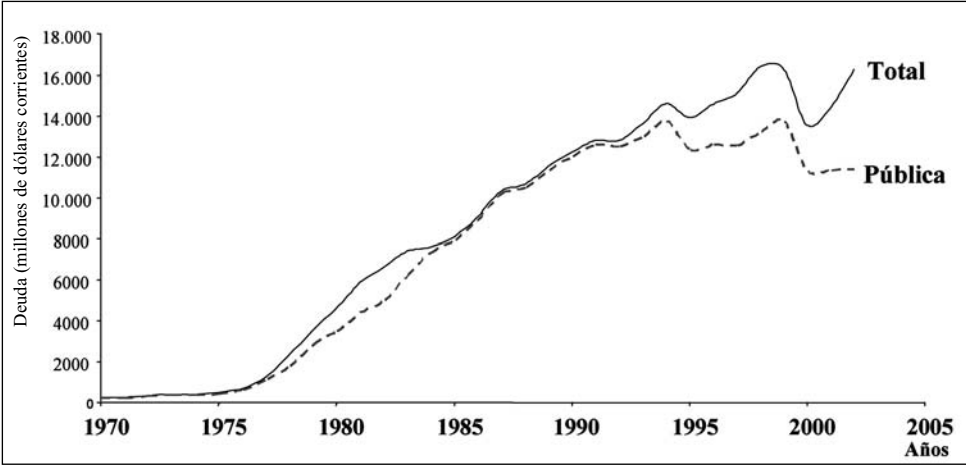
En este punto preocupa la evolución de la balanza comercial (ver cuadro 8), que demuestra

Cuadro 9
Ecuador: Balanza comercial petrolera y no petrolera
en millones de dólares
1993 – 2003

	Exportaciones FOB			Importaciones FOB			BALANZA COMERCIAL		
	ene-nov	Petroleras	No Petroleras	Total	Petroleras	No Petroleras	Total	Petrolera	No Petrolera
2000		2.442	2.484	4.927	256	3.213	3.469	2.187	-729
2001		1.900	2.778	4.678	250	4.731	4.981	1.650	-1.953
2002		2.055	2.981	5.036	232	5.773	6.006	1.823	-2.792
2003*		2.279	3.078	5.357	534	5.092	5.626	1.745	-2.056

Fuente: Banco Central del Ecuador
(*) Los valores del 2003 son de enero a noviembre.

Cuadro 10
Deuda externa ecuatoriana: 1970-2002



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios números.

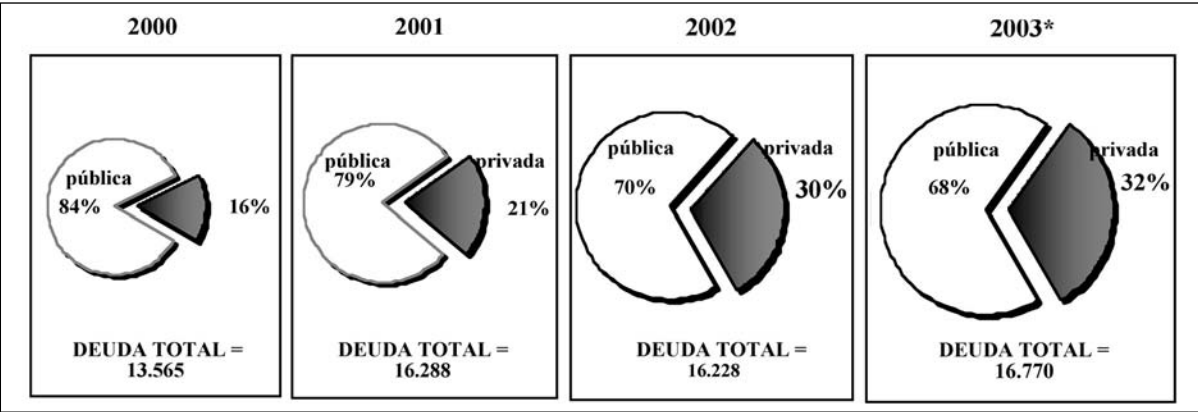
valores negativos en los últimos tres años a pesar de haber registrado un elevado precio del petróleo: el promedio del año 2003 es el más elevado de los últimos veinte años. Esta combinación de precios del petróleo elevados con balanza comercial deficitaria no se ha registrado.

Por otro lado, como se ve en el cuadro 9, las exportaciones no petroleras mantienen un nivel de crecimiento moderado, mientras que las importaciones aumentan, especialmente hasta el año 2002. Con lo cual el Ecuador -preso en la trampa cambiaria- ya enfrenta un déficit comercial inédito, mientras consolida un modelo libre-

cambista que fomenta las importaciones. Esto debe preocupar aún más en una economía caracterizada por un déficit crónico de la balanza de servicios, provocado particularmente por la sangría de la deuda externa. Lo que dejaría al país con una cuenta corriente deficitaria.

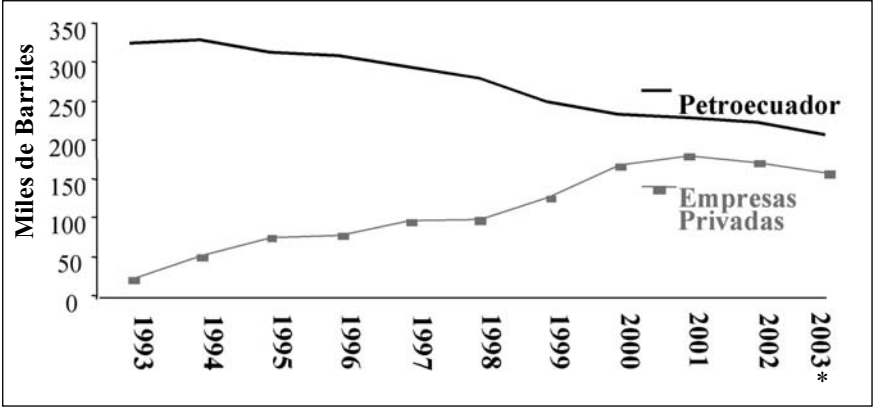
En estas condiciones, como resultado también de la apertura comercial, con una política económica recesiva que frena la actividad económica y con un sistema financiero que no otorga créditos para la producción, pero sí para el consumo, las importaciones totales -con 6 mil millones- ya superan de largo los niveles precrisis, incluyen-

Cuadro 11
Evolución de la estructura de la deuda externa en porcentajes y en millones de dólares a diciembre de cada año (2000 – 2003)



(*) Los valores del 2003 son hasta el mes de noviembre
Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador

Cuadro 12
Producción Petrolera de Petroecuador y Empresas Privadas: 1993-2003



Fuente: Banco Central del Ecuador
(*) Valores aproximados

do cada vez más productos agrícolas de bajo precio, como maíz, papas, naranjas, papayas, garbanzo, lenteja, quinua, fréjol, carnes... ¿Estará cerca el día en que se importe banano?

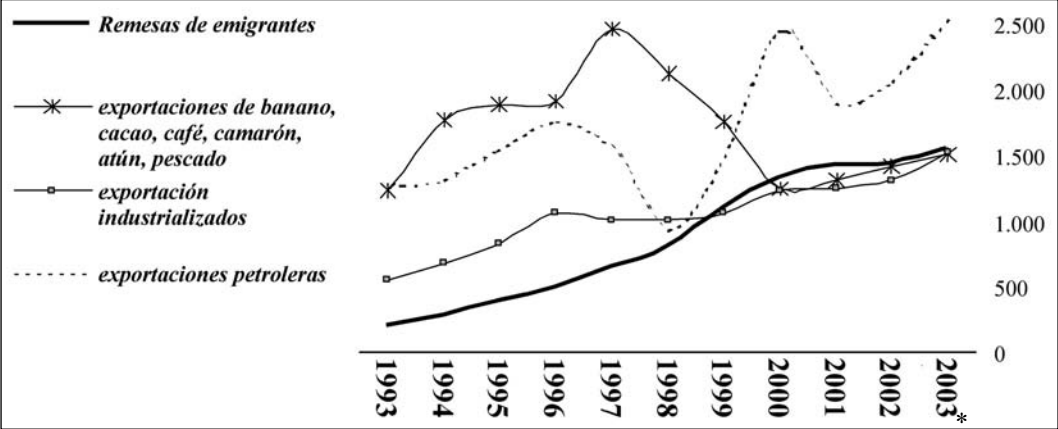
La deuda externa, como lo reconoció el propio presidente de la República, es una bomba pronta a estallar (de nuevo, ver cuadro 10 y 11). El monto del servicio de la deuda pública, externa e interna, se mantiene elevado. A primera vista, se destinará apenas 36% del Presupuesto para ese fin en el año 2004. En realidad el peso de intereses y amortizaciones representa más del 44% de los egresos efectivos que a nivel de caja registra el Ministerio de Economía y Finanzas; un promedio conocido desde 1999 y que se incrementó en valores absolutos desde 1998 a pesar de la negociación de los Bonos Global en el 2000. Así, estos egresos, que alcanzaron los 2.299 millones de dólares en el 2002, aún sin pagar todos los intereses, significaron un 41,1% de los 5.600 millones registrados como egresos efectivos. Para el 2004, el país requerirá nuevos créditos -1.500 millones de deuda interna y 500 millones del exterior- para atender un servicio que superará los 2.500 millones; la diferencia se cubrirá con el ahorro compulsivo de la sociedad, lo que -como se señaló anteriormente- recesa la economía e impacta en la recaudación tributaria reduciendo incluso los ingresos para servir la deuda...

La cifra de recursos previstos en el Presupuesto del 2004, empero, no recoge toda la verdad de

los pagos previstos, pues allí no se contabilizan más de 300 millones o sea el 70% de los ingresos que se generen por la exportación de petróleo a través del nuevo oleoducto (FEIREP), preasignados -desde el 2002- por ley para el pago anticipado -vía recompra preanunciada- de la deuda externa. Así las cosas, el peso real del servicio superará el 50% de egresos totales; cifra que crecería con la reforma tributaria planteada para el 2004, cuyos ingresos -como ha reconocido el ministro de Economía-, también irán a dicho servicio. Como para anticipar mejor la magnitud de la explosión en ciernes, basta con recordar que todavía el Ecuador no paga la amortización de los Bonos Global, que empieza en el 2007; que no hay cláusulas de contingencia si cae el precio del petróleo, por ejemplo; que para apuntalar la cotización de dichos bonos se armó todo un paquete de medidas que castiga al país si se atrasa en el plan de pago impuesto... Por otro lado, se debe comprender que ninguna estrategia sostenible se basa en un endeudamiento externo indefinido; regla válida incluso para el sector privado, cuya creciente deuda externa -con más 5.300 millones- constituye otra carga que podría estallar.

Punto aparte merece el endeudamiento interno, no sólo el público, que crece peligrosamente. Muchos consumidores han recurrido a un endeudamiento crónico en base al uso de tarjetas de crédito, lo que ha creado una falsa ilusión monetaria de solvencia. Esto alimenta una peligrosa burbuja consumista.

Cuadro 13
Ecuador: Remesas de los emigrantes y exportaciones en millones de dólares



Fuente: Banco Central del Ecuador
(*) Valores aproximados

Por otro lado, hay que anotar que la producción petrolera estatal ha declinado mientras Petroecuador colapsa. Su planificado desmantelamiento da resultados. Recortándole recursos para inversiones a Petroecuador y dándole el tratamiento de cualquier entidad burocrática para obtener el financiamiento que requiere para sus obras, su producción tenía que declinar. Transformada sistemáticamente en botín político para distribuir cargos públicos, su eficiencia cae. Además, con esquemas de contratación petrolera negativos para los intereses nacionales, se constituyó, sobre todo desde 1992, un marco jurídico favorable a las empresas transnacionales, en el cual la propia Constitución, no se diga las leyes, son pisoteadas por decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales o reglamentos. Dotándole de un personal ejecutivo inepto -no sólo corrupto- se completa su demolición. En estas cir-

cunstancias ahora se pretende entregar a compañías transnacionales los mayores campos petroleros en producción a cargo de la empresa estatal, a cuenta de que el Estado no tendría ni los recursos ni la tecnología para recuperar la producción petrolera: una de las mentiras mejor cultivadas en los últimos años por los sucesivos gobiernos, con apoyo de los grandes medios de comunicación.

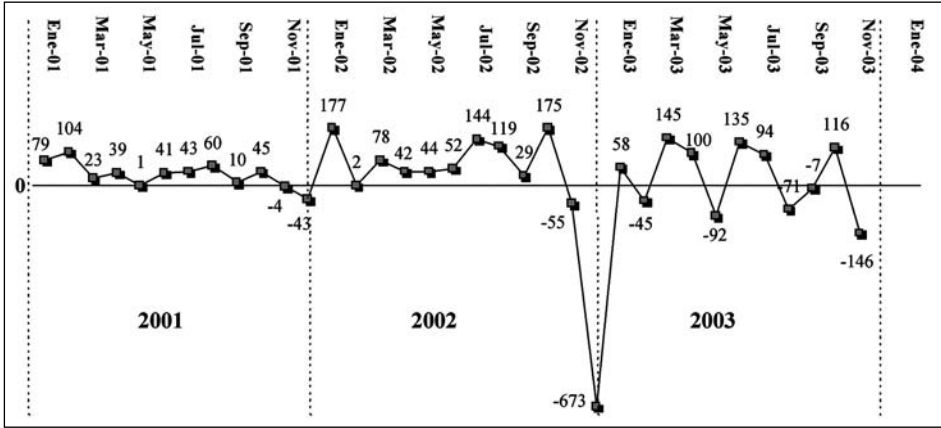
El pasajero convalecimiento de la economía ecuatoriana de los años dolarizados vino acompañado con una reducción de los índices de desempleo y subempleo, pero no por efecto de un incremento de la actividad productiva que pudiera haber creado nuevos puestos de trabajo, sino especialmente por la corriente indetenible de emigrantes. Así, en la actualidad, cerca del 60% de la población económicamente activa sigue en

Cuadro 14
Ecuador: Remesas, inversiones sociales*, servicio de la deuda externa en millones de dólares

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
remesas de emigrantes	201	273	382	485	644	794	1084	1317	1415	1432	1650
inversión social	551	737	1038	1099	1170	1040	853	717	926	906	1011
servicio de la deuda	538	769	1806	1630	2392	1736	1788	1680	1828	2226	2268
egresos totales Presup.	2178	2883	4308	4451	5290	4385	3960	4035	5489	5408	5826

* Inversión social incluye educación, cultura, salud, desarrollo comunal, desarrollo agropecuario.
Fuente: Banco Central del Ecuador

Cuadro 15
Ecuador: Déficit o superávit mensual del sector fiscal
en millones de dólares
2001 - 2003



Fuente: Banco Central del Ecuador

situaciones laborales precarias o desempleada: el subempleo afecta a cerca de un 48% de la PEA, el desempleo abierto a un 10%; por lo demás cabe repetir que casi un 20% de la PEA se encuentra fuera del país en calidad de emigrante.⁹ Si por un lado la migración ha permitido desactivar parte de las tensiones sociales, por otro su aporte para la economía es fundamental: en el año 2000 las remesas superaron los 1.300 millones de dólares, en el 2001 y 2002 los 1.400 millones, para alcanzar un nuevo record en el 2003 al bordear los 1.700 millones. (Ver cuadros 13 y 14).

Por el lado de los ingresos de los hogares, si bien hubo una recuperación de los mismos en relación a los momentos más críticos de 1999 y el 2000, hay todavía elementos poco satisfactorios. El ingreso mensual mínimo de una familia de 4 miembros con 1,6 perceptores es de 253 dólares mensuales y cubre un 67% de la canasta básica familiar (también para cuatro miembros). Por otro lado, en el futuro inmediato se anuncian cambios sustanciales en las relaciones laborales para impulsar una mayor flexibilidad de las mismas y el consiguiente abaratamiento de la mano de obra, cuyo costo es considerado como muy elevado...

En esta somera revisión de la economía ecuatoriana no puede estar ausente la problemática vinculada al manejo del Estado, el que, a pesar de estar plagado de una serie de problemas y

aberraciones (muchos de ellos gestados como producto de la estrategia neoliberal para reducir la capacidad de maniobra estatal en el campo económico), no resulta tan grande como pretenden hacer creer los defensores de las tesis neoliberales. Si se toma como referencia el gasto total del sector público versus el PIB, se tiene que en los países de la OCDE, en el año 2001, esta relación era del 40,2% (Suecia 56,9%, la Unión Europea 47,4% y los EEUU 34,9%) y Chile, para citar un caso neoliberal del sur, llegaba al 26%, mientras que Ecuador, por efecto del salvataje bancario, sumó 23,5%. Desde la participación del empleo público en el empleo total también se ratifica esta apreciación que desbarata el discurso dominante: Suecia 31,9% Canadá 20,6% y EEUU 15,5%, mientras que Ecuador tenía 8,7%.

En estas condiciones, la dolarización tampoco ha garantizado un equilibrio fiscal, pues el Presupuesto del Estado ha consolidado su posición como el campo de confrontación por excelencia, con lo cual las presiones políticas se reflejan en nuevas inestabilidades fiscales. Basta ver la errática evolución mensual del saldo de las cuentas fiscales, sobre todo en el 2003, para comprender las dificultades que atraviesa la economía nacional; una lectura de dicha evolución en el cuadro 15 es decidora: téngase en cuenta que en el 2003 la economía ecuatoriana fue reajustada nuevamente de conformidad con los cánones de la aus-

teridad fondomonetarista que buscan ante todo la estabilidad...

Por último, atrapado desde hace rato en la red del FMI, el Ecuador no encuentra una salida a sus múltiples problemas. Es más, el país se ve envuelto crecientemente en el Plan Colombia y al parecer su gobierno ha mordido el anzuelo para apurar el paso intentando un acuerdo bilateral de libre comercio con los EEUU, que aumentará la fragilidad y dependencia externas, ya de por sí excesivamente expuestas por la dolarización y la apertura. En suma, en una economía con crecientes vulnerabilidades, más allá de los discursos de un optimismo sin fundamento, las expectativas no son alentadoras.

AVANZAR HACIA EL PASADO PARA SALVAR LA DOLARIZACIÓN...

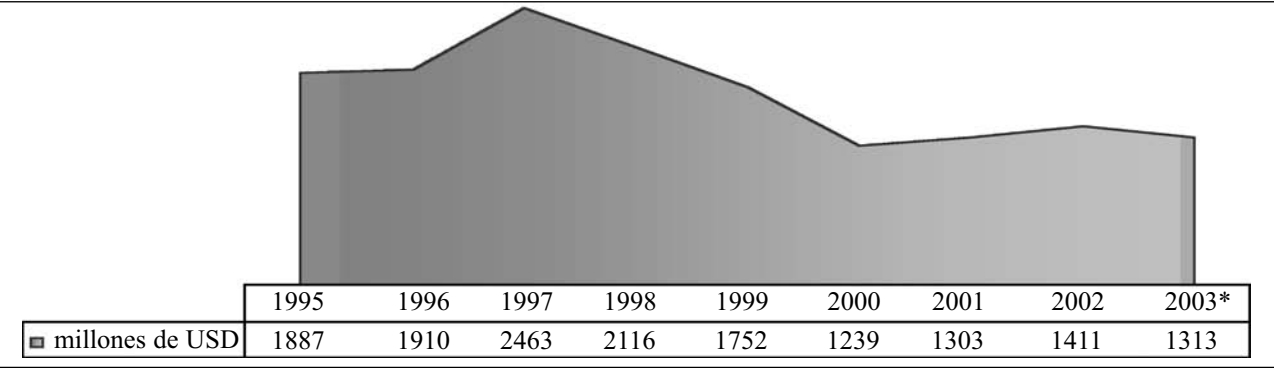
En este contexto el Ecuador, para avanzar, ha vuelto su mirada al petróleo. Con el incremento de la producción y exportación de crudo se espera sostener la dolarización. La apuesta es reeditar otro auge petrolero como en la década de los setenta en el siglo XX, pero en un ambiente diverso. Por un lado el país ha sido ajustado y reajustado sostenidamente, con lo que su economía está casi totalmente abierta y su mercado financiero se encuentra prácticamente liberalizado.

Por otro lado, los potenciales ingresos petro-

leros para la sociedad en su conjunto serán inferiores a los de los años setenta, en tanto los contratos hidrocarburíferos existentes no dejarán ingresos importantes para el país, pues la participación estatal en la renta petrolera en el mejor de los casos será de un 20% (Téngase presente que la Texaco, que trabajó en Ecuador más de un cuarto de siglo hasta inicios de los años noventa, dejaba al Estado más del 85% de la renta petrolera). En la actualidad, además, varias empresas petroleras no pagan el impuesto a la renta porque declaran pérdidas, no cancelan o exigen la devolución del impuesto al valor agregado, ni las glosas al Estado y hasta consiguen tarifas arancelarias preferenciales para sus importaciones.

Apostar por el petróleo es más riesgoso en dolarización. No resulta nada recomendable la rigidez cambiaria para países cuyas exportaciones son fluctuantes, como sucede con los países exportadores de petróleo; la mezcla de dolarización con la volatilidad de los precios en el mercado petrolero resulta extremadamente explosiva. Esa es la conclusión a la que llega un defensor de la dolarización como Juan Luis Moreno-Villalaz, panameño, uno de los consultores internacionales del gobierno ecuatoriano al momento de aplicar la dolarización, quien afirma que las “condiciones ideales para una eficiente dolarización son: (1) una importante proporción de las exportaciones en la moneda de reserva (lo que minimiza la necesidad de variaciones en la tasa de cambio real), y (2) que los ingresos de expor-

Cuadro 16
Ecuador: Evolución de las exportaciones de banano, café, camarón, cacao, atún y pescado
en millones de dólares
1995 - 2003



Fuente: Banco Central del Ecuador

Este castramiento monetario fue, para decirlo descarnadamente, producto de la mediocridad de las élites gobernantes y de la tolerancia cómplice de algunos grupos sociales y políticos incapaces de proponer alternativas viables.

taciones sean estables y diversificados, lo que refuerza la estabilidad económica y que evita que haya cambios abruptos del tipo de cambio real. Muchos países cumplen estas condiciones, con la excepción de países con una alta proporción de exportaciones de petróleo”. Este asesor económico del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá señala, además, que “un régimen de cambio flexible es más conveniente para países con grandes fluctuaciones de sus ingresos de exportación, o regiones muy grandes, o donde una unión monetaria no es factible.”

Ecuador no ha dejado de ser un país dependiente de las fluctuaciones internacionales. Una entrada significativa de capitales tenderá a aumentar el crédito y la demanda internos, alentando la actividad económica e incrementando los pasivos externos. En cambio, ante un déficit de cuenta corriente o una salida de capitales, la defensa de la dolarización conllevará una mayor subida de las tasas de interés y la consecuente disminución de la actividad económica, con el consiguiente impacto sobre los ingresos fiscales y la deuda externa. Los ajustes serán por el lado de las cantidades: salarios, empleo, producción, tal como sucedió en Argentina con la convertibilidad, una suerte de dolarización minus.

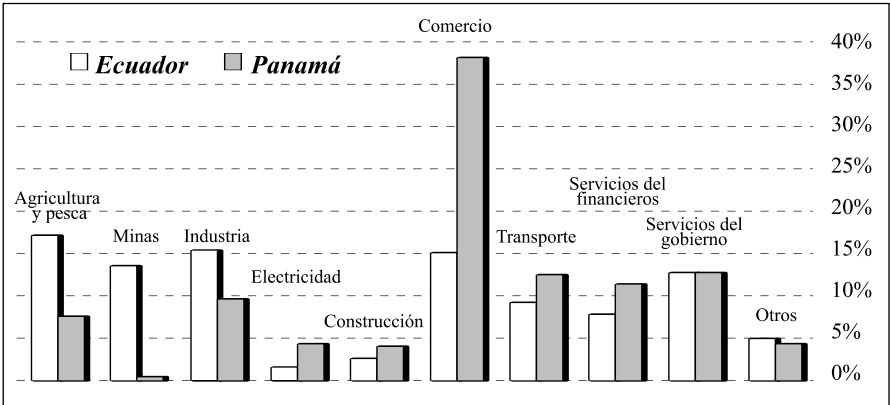
La pérdida de competitividad relativa de las exportaciones, alentada por la rigidez cambiaria, resulta preocupante en un mundo imperfectamente competitivo, dominado todavía por tasas de cambio variables. Algo angustioso en una economía que tiene uno de los niveles más bajos

de competitividad registrados por la Universidad de Harvard: el Ecuador no sólo sigue al final de la tabla de la competitividad, sino que ha perdido puestos en estos últimos años. El resultado de la rigidez cambiaria, sumada a la baja competitividad de la economía y a una apertura ingenua, conllevará procesos complejos: menor utilización de la capacidad instalada en algunas áreas, incorporación de tecnología ahorradora de mano de obra en otras y por cierto una significativa quiebra de empresas; de acuerdo a información de la Cámara de Comercio de Guayaquil, de 1.778 empresas exportadoras existentes en el 2002, en el 2003 ya habrían cerrado 963; como complemento de esta constatación se aprecia el deterioro de las exportaciones de productos tradicionales como banano, café, camarón, cacao, atún y pescado, que aún no recuperan los niveles precrisis (cuadro 16). En este escenario, las exportaciones se verían obligadas a mejorar su competitividad despidiendo personal o reduciendo los salarios, así como forzando a cualquier costo la renta de la naturaleza, esto es con crecientes destrozos ambientales. En otras palabras, las variables de ajuste son la mano de obra y la naturaleza...

De facto, la combinación de tipo de cambio irrevocable y neoliberalismo ahondará las tendencias concentradoras y excluyentes: basta ver lo que sucedió en Argentina. Además, con los planteamientos flexibilizadores, no solo que se dificultan acuerdos equitativos entre empleadores y trabajadores, sino que se ahondará aún más la conflictividad social. Esta, al profundizarse las disputas distributivas e incrementarse los reclamos de los grupos marginados y perjudicados, encontrará nuevas expresiones cuando se configure con claridad la alianza pro-dolarización y los grupos que se la oponen, cuyas composiciones variarán en la medida que aparezcan las rigideces cambiarias y sociales que provoca este matrimonio por interés entre la dolarización y el neoliberalismo.

En definitiva, el esquema dolarizador ecuatoriano sólo podrá sobrevivir mientras se garantice el ingreso abundante de recursos externos provenientes de exportaciones primarias, particularmente petroleras (inestables e impredecibles), crecientes remisiones de emigrantes (que

Cuadro 17
Comparemos la estructura productiva de Ecuador y Panamá: la una economía está orientada hacia la producción, la otra a los servicios...

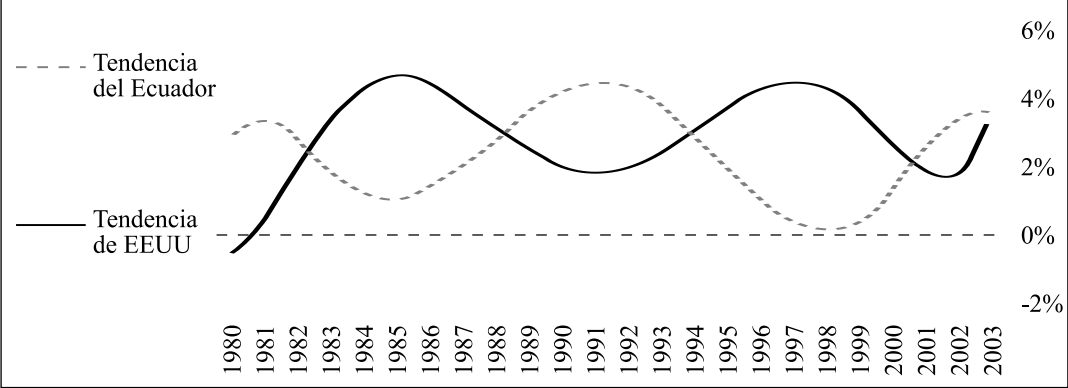


podrían comenzar a estabilizarse y aún a caer como consecuencia de las crecientes barreras para el ingreso de personas a Europa y los mismos EEUU, o cuando la migración afiance sus raíces en los países de acogida) o si se logra mendigar el financiamiento externo necesario para mantenerla en vida, a través de una mayor deuda externa, a más de los coyunturales y magros ingresos que puedan provocar las privatizaciones y por la inversión extranjera directa, que en el caso ecuatoriano no tendrán una trascendencia mayor. Estos ingresos, sin embargo, se verán estructuralmente amenazados por las crecientes importaciones y la pérdida de competitividad de las exportaciones. Por eso, incluso ahora cuando la inflación ha descendido a un solo dígito, el esquema dolarizador no garantiza un crecimiento económico sostenido y una expansión sustantiva del empleo. Pero eso sí se profundiza el esquema

primario-exportador de acumulación y obliga a mantener aún más la eterna genuflexión frente a los capitales foráneos.

No es extraño que, en estas circunstancias, se esté procesando un recambio de actividades de ciertos empresarios: un creciente número de industriales ha optado por transformar sus empresas manufactureras en unidades importadoras, ciertos fabricantes han dejado de comprar materia prima en el interior para adquirirla en el exterior con el fin de mantener su posición en el mercado y más de un exportador se transforma en importador... La tendencia a incursionar en actividades de servicios es otra característica de esta economía que parecería que se “panameniza” de varias formas, aunque sin tener un canal interoceánico y menos aún el vigoroso centro financiero mundial y también comercial, que sos-

Cuadro 18
Ciclos económicos de Ecuador y EEUU
1980 - 2003



tienen la economía del istmo (Véase el cuadro 17, en donde se aprecian la diferente estructura productiva de Panamá comparada con la de Ecuador antes de la dolarización y en el cuadro 18 se registra otro dato angustioso: Ecuador tiene un ciclo económico diferente al de los EEUU...).¹⁰ Como contrapartida de este proceso, se consolidan tendencias concentradoras, por ejemplo en algunas actividades agrícolas, con el fin de asegurar mejores posibilidades para competir a través de crecientes inversiones y de la incorporación de tecnologías costosas, normalmente ahorradoras de mano de obra.

Al momento es difícil comprender la profundidad y magnitud de los procesos de cambio productivo en marcha, pero todo indica que no serán suficientes para que el grueso del aparato productivo esté en mejores condiciones para afrontar los crecientes retos internacionales.

En estas circunstancias el Ecuador será lo que siempre ha sido. Un país productor de bienes primarios, pero atrapado en un esquema cambiario intrínsecamente inestable. Y en este escenario, el petróleo -uno de cuyos rasgos principales es la inestabilidad de su cotización- asoma como la principal fuente de divisas para paliar las tensiones que provocará un déficit comercial crónico en la balanza comercial no petrolera. La intención es producir y transportar la mayor cantidad de crudo posible. La desesperación por aumentar la oferta de dólares, conduce al Ecuador hacia una petrodolarización en la que los impactos ambientales aumentarán peligrosamente, al igual que las tensiones políticas, pues, en medio de la actual ola privatizadora, quien logre controlar directamente la riqueza petrolera se apoderará de hecho del poder del Estado, el cual aún manteniendo formalmente la apariencia democrática se volverá en la práctica más autoritario. Viéndolo desde otro lado, mayores inversiones privadas en el campo petrolero pueden provocar un aumento del PIB, el que, sin embargo, no se reflejará en un incremento del Producto Nacional Bruto, o sea no serán mayores los beneficios que provoque la expansión de la actividad petrolera para la sociedad en su conjunto.

Para concluir, no hay duda, la decisión final sobre la dolarización oficial plena fue el resulta-

do de decisiones y angustias políticas. Ella no fue “impuesta por el pueblo ecuatoriano al gobierno”, como conclusión del proceso de dolarización “espontánea”. No fue el anuncio de un nuevo modelo económico al margen del neoliberalismo y del mismo FMI. Tampoco significa que el Ecuador dolarizado “ya tiene un pie en el primer mundo”, como afirman algunos de sus promotores. Este castramiento monetario fue, para decirlo descarnadamente, producto de la mediocridad de las élites gobernantes y de la tolerancia cómplice de algunos grupos sociales y políticos incapaces de proponer alternativas viables.

Hace cuatro años se ofreció resolver la mayoría si no todos los problemas económicos con la renuncia de la moneda nacional, y ahora se exige dar una respuesta a todas las tareas pendientes para que funcione la dolarización... Lo que sí está claro es que ella sirve para acelerar el ajuste y se espera que ella también actúe como ancla para enraizar el modelo neoliberal, cuya continuidad estaría en cierta medida garantizada independientemente de quién gobierne, el sueño tecnocrático de despolitizar la economía.

Anclar el tipo de cambio puede ser recomendable por un tiempo, pero mantenerlo indefinidamente congelado, en medio de una economía internacional predominantemente flexible, termina por provocar explosiones como las que experimentó Argentina. También se podría recordar la experiencia ecuatoriana de los años setenta, cuando se mantuvo un tipo de cambio rígido gracias a los crecientes ingresos petroleros y al endeudamiento externo “agresivo”, en un escenario en que las economías aplicaban esquemas de política proteccionista; esta experiencia de prolongada rigidez cambiaria desembocó en una grave crisis, que abrió la puerta al ajuste neoliberal. No reconocer esta realidad raya en la torpeza o en la irresponsabilidad. La rigidez cambiaria se pinta como insostenible en un ambiente internacional de tipos de cambio flexibles, salvo que se apunte -conciente o inconcientemente- hacia una imposible “panamenización” petrolera, que dependa, además, de las crecientes remesas de compatriotas que trabajan en el exterior y del acceso a créditos internacionales... Si esto es así, no cabe sentarse a especular simplemente

cómo sería esa economía “panamenizada” -en esencia productiva y socialmente depredadora- y tampoco sobre la duración de una dolarización que se pinta como no sustentable. A la sociedad ecuatoriana le urge preparar y procesar una salida ordenada de la trampa cambiaria, sin creer que con eso se van a resolver todos los problemas.

En suma, a viejos retos hay que ofrecer remozadas respuestas, que sean viables en tanto beneficien a las mayorías, con la participación activa de dichas mayorías que deberán hacer viables los cambios necesarios. Además, ya es tiempo de proponer respuestas compartidas entre los pueblos latinoamericanos, incluida la constitución de una unión monetaria regional, que tengan en su mira inmediata la superación del mo-

NOTAS

(1) El producto por habitante en 1998 era apenas un 5% superior al de 1980.

(2) Según el FMI (1999), con una transferencia anual del 0,8% del PIB a favor de los afectados se podría eliminar la indigencia y con una transferencia del 6%, la pobreza. Por cierto que la inequidad no sólo se manifiesta en el campo económico y social, pues hay otras facetas culturales, étnicas, regionales, ecológicas, generacionales y de género.

(3) Debido en parte al peso de la irregularidad, es difícil dar cifras precisas sobre la emigración. Hay que anotar que la emigración, como fenómeno de alcance nacional, es un proceso reciente, pues si bien antes ya se había registrado la salida de pobladores, éstos provenían de pocas zonas, especialmente del austro, concretamente de las provincias del Azuay y Cañar, sobre todo a raíz de la crisis en la producción de sombreros de paja toquilla en los años cincuenta y sesenta.

(4) El dólar circula como moneda oficial en algunos territorios y colonias como Guam, Islas Marshall, Islas Marianas, Micronesia, Palau, Samoa, Islas Vírgenes e Islas Turks y Caicos. Otros pocos países y territorios, en diversas partes de mundo, utilizan otras monedas como el dólar australiano (Kiribati, Nauru, Tuvalu, Isla Norfolk, e Islas Cocos), el dólar neocelandés (Islas Cook, Niue y Tokelau), la libra esterlina (Santa Elena), la lira turca (norte de Chipre), o la corona danesa (Groenlandia).

(5) Su independencia de Colombia estuvo relacionada directamente con el interés norteamericano por asumir el control del canal interoceánico y en ese contexto surgió como país con su economía dolarizada desde 1904.

(6) El Salvador, a diferencia de Ecuador, al momento de dolarizar no tenía un problema inflacionario, contaba con una banca relativamente sólida, su ciclo económico se asemeja al de los EEUU, cuenta con una estructura productiva débil y poco diversificada, se beneficia de remesas de sus emi-

grantes relativamente más significativas que Ecuador y ya era un país con cierto atractivo para el capital externo.

(7) Según el Fondo Latinoamericano de Reservas, en una información difundida por la propia Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Colombia tendría una tasa de 7,3%, Perú de 10,42%, Bolivia de 7,98%, Costa Rica de 9,89%, mientras que en Ecuador era 11,29%.

(8) Este audaz personaje, al que los medios le abrieron generosamente sus puertas, incluso afirmó en la misma ocasión que la dolarización “no es la cura de todos los males, no va a acabar con el SIDA, pero sí sentará las bases para que la economía pueda crecer”. Le resultaba irrelevante hasta la construcción del nuevo oleoducto, pues “la medida (la dolarización) se debe aprobar porque es tan poderosa, que por sí sola comienza a hacer girar las ruedas de la reactivación económica”.

(9) Debe considerarse que entre los y las emigrantes no sólo se van jóvenes con estudios profesionales, sino también trabajadores bien capacitados: excelentes albañiles, técnicos, fontaneros, electricistas, carpinteros, etc. No hay que desestimar la relación entre la emigración y la falta de obreros de la construcción, que ha generado importantes movimientos migratorios internos y recientemente flujos inmigratorios desde Perú y Colombia atraídos sobre todo por los salarios en dólares que pueden ser bien aprovechados en esos países.

(10) Un análisis de la realidad panameña permite desechar la posibilidad para que el Ecuador no es el referente. Este país, a más del canal y de todo lo que este implica, cuenta con un prestamista de última instancia, que es el FMI: Panamá ha suscrito 17 Cartas de Intención, a pesar de lo que mantiene un inveterado déficit fiscal. Cuenta, adicionalmente, con un arreglo para recibir al menos parte del señoreaje por no tener moneda nacional. Y los resultados de 100 años de dolarización son realmente magros en términos de desarrollo.

esto desde una perspectiva, no se reduce, en la discusión del tema monetario o no dolarizar, esa



GLOBALIZACIÓN: Efectos en el Tercer Mundo¹



Rodrigo Borja *

En los últimos quince años ocurrieron acontecimientos espectaculares de orden geopolítico y geoeconómico que cambiaron el rumbo de la historia. La caída de la Unión Soviética -que desde el punto de vista de la Filosofía de la historia es la caída de uno de los grandes imperios que conoció la humanidad- marcó el fin de una era histórica y el comienzo de otra, que todavía no ha sido bautizada pero que bien vale llamarse la "era electrónica" en función de los sorprendentes avances de la revolución digital. La caída del muro de Berlín -que fue esa gigantesca pared de concreto que no solamente partió en dos a una ciudad sino que se constituyó en el lindero ideológico, político, militar y económico de los dos grandes sistemas contendientes-, fue otro de los espectaculares acontecimientos de los últimos años. El fin de la Guerra fría que por cuarenta y cuatro años atormentó a la humanidad, que dividió al planeta en dos grandes zonas de influencia y que convirtió a los países pequeños en peones del ajedrez geopolítico que adelantaban las superpotencias en su afán de apoderarse de los recursos perecibles del planeta, fue también uno de los acontecimientos claves para entender la era en que vivimos.

Los avances de la tecnología electrónica, con el fascinante mundo de la informática, la Internet, la Internet-2, la realidad virtual, el correo electrónico, la inteligencia artificial, la prensa digital y todos los demás prodigios de la revolución electrónica de nuestros días, contribuyeron a diseñar una nueva etapa histórica. Quedó atrás el *homo sapiens*, que imperó a lo largo de

1.400 generaciones humanas, para insurgir el *homo digitalis*, que es el dueño y señor de la moderna sociedad del conocimiento.

Este nuevo orden político y económico internacional, acaudillado por la potencia triunfadora de la guerra fría, es terriblemente complejo y sus principales características son: 1) la globalización; 2) el Estado desertor reemplazado por el mercado en la organización económica; 3) la idolatría del llamado "comercio libre"; 4) las megafusiones de las grandes empresas; y 5) el advenimiento de la sociedad del conocimiento.

La globalización, entendida como la inducida internacionalización e interpenetración de las economías nacionales en un planeta que tiende a ser cada vez más un solo y gran mercado financiero, monetario, cambiarlo y bursátil que funcional las 24 horas del día, es al final de cuentas una habilísima estrategia de los países industriales para conquistar los mercados del mundo y para imponer su dominación ideológica, política, económica, científica y tecnológica.

Así, pues, la globalización deja en su camino ganadores y perdedores. Para el Norte es un instrumento de desarrollo, de avance científico, de conquista de mercados, de expansión de la producción, de ampliación del consumo y del logro de muy apreciables niveles de bienestar para sus poblaciones, pero para el Sur las cosas son diferentes: condena a los pueblos a convertirse en abastecedores sempiternos de primeras materias para alimentar las usinas industriales del primer mundo, agudiza la dependencia, forma una sociedad de consumo con hábitos im-

portados, quiebra empresas y las pocas que pueden subsistir deben hacer reajustes por la parte más débil, que es la parte laboral. No pueden hacerlo ni por la tecnología, ni por los costes financieros, ni por el precio de las materias primas, ni por los bienes de capital, ni por los arrendamientos, sino que tienen que pasar la factura a los trabajadores que al final son los que pagan los costos de la globalización.

La otra característica del mundo en que vivimos es la implantación del "Estado desertor", que fuga de sus responsabilidades frente a la sociedad, al tiempo que un mercado omnímodo se hace cargo de dirigir la producción, el intercambio y la distribución de los bienes y servicios de naturaleza económica; o sea, como diría Milton Friedman, el oráculo de los neoliberales, de fabricar los productos adecuados, en las cantidades precisas, para que estén disponibles en los lugares necesarios. Pero resulta que el mercado en gran medida no es otra cosa que el conjunto de los consumidores con sus apetencias, sus prejuicios, sus ignorancias, complejos, esnobismos, egoísmos y flaquezas. Ese es el mercado y el conjunto de consumidores que lo integran no tiene evidentemente un criterio nacional ni racional ni justo para la conducción de las cosas del Estado. No pueden los consumidores reemplazar a la planificación. No tienen ellos preocupaciones de escala y de interés general sino que se mueven dentro de las dimensiones de la microeconomía.

La tercera característica es la idolatría del "comercio libre", como si todos tuviéramos las mismas oportunidades de acceder al mercado mundial, como si éste estuviera abierto en la misma proporción para todos los países. La realidad es que detrás de la pantalla del llamado "comercio libre" lo que hay es un comercio planificado y dirigido hasta en sus más pequeños detalles por las grandes corporaciones internacionales que son las que en definitiva nos dicen lo que debemos producir y lo que debemos consumir.

Las megafusiones de las grandes empresas constituyen un elemento amenazante del nuevo orden económico y político internacional. Han sido superadas las escalas nacionales, hay una tendencia a formar megacompañías que piensan

Este nuevo orden político y económico internacional, acaudillado por la potencia triunfadora de la guerra fría, es terriblemente complejo y sus principales características son: 1) la globalización; 2) el Estado desertor reemplazado por el mercado en la organización económica; 3) la idolatría del llamado "comercio libre"; 4) las megafusiones de las grandes empresas; y 5) el advenimiento de la sociedad del conocimiento.

en escala planetaria para afrontar las nuevas dimensiones del comercio internacional. Las cifras del venta de estas grandes compañías sobrepasan a las cifras de los productos internos brutos de nuestros países. Las asignaciones que ellas hacen para fines de investigación superan en mucho los presupuestos nacionales. Howard Friederick, de la Universidad de California, sostiene que no más de cinco a diez grandes compañías dominarán, en el ámbito de la información, las principales estaciones de radiodifusión, las más importantes televisoras, los más influyentes periódicos, la edición masiva de libros, la difusión de películas, las redes de datos y las entidades servidoras de Internet.

El resultado de todo esto es una concentración empresarial de escala planetaria que no demorará mucho en someter a los Estados, en suplantarlos en el ejercicio de su soberanía y de las potestades políticas que ella entraña. No está lejano el día en que veremos que los imperios no sean los Estados sino los conglomerados industriales y comerciales y que los imperialismos ya no tengan a los Estados como sus principales protago-

¹Conferencia dictada en el evento "Fiesta de Bolívar, 220 años después" el día 21 de julio de 2003, organizada por el Parlamento Andino

*Ex-Presidente constitucional del Ecuador y Director Nacional de Izquierda Democrática

La única forma de defensa que tenemos los países pobres es la integración de nuestras economías y la formación de amplios frentes corporativos con poder de negociación.

nistas: El Instituto de Estudios Políticos de los EEUU en su informe del año 2000 sostiene que de las cien entidades más poderosas del planeta, cincuenta y una son corporaciones privadas y cuarenta y nueve son Estados.

Finalmente, la "sociedad del conocimiento", dentro de la cual es la información en forma de textos, gráficos, imágenes, sonidos, ideogramas en movimiento, ya solos, ya combinados, la materia prima con la que trabajan los modernos instrumentos de la producción. Lo cual ha generado un mundo terriblemente dinámico, insuflado del enorme dinamismo que tienen los conocimientos, que es un dinamismo abrumador. La duplicación de los conocimientos tomó desde la época de Cristo hasta mediados del siglo 18, la nueva duplicación se hizo en los siguientes ciento cincuenta años y actualmente los conocimientos se duplican cada cuatro o cinco años. Este es el dinamismo que tiene la "sociedad de la información", que evidentemente representa la etapa posindustrial del capitalismo, que ha modificado las relaciones de producción y las relaciones de propiedad, que ha suplantado a la máquina como principal fuente del producto interno bruto de los países por el conocimiento y por las tecnologías de punta, especialmente en el ámbito de la electrónica, y que ha obligado a transformarse a las instituciones basadas en la imprenta: la ciencia, la política, la educación, la economía, la literatura, el periodismo y otras que responden a la cultura escrita.

Todo eso constituye, evidentemente, una amenaza de nuevos trizamientos sociales, porque mucho hay que temer que el conocimiento científico y tecnológico se concentre en pocas mentes y juegue por tanto el mismo papel polarizan-

te que ha jugado largamente la propiedad concentrada en pocas manos y que divida al mundo dramáticamente entre "los que saben" y "los que no saben". Quiero decir con esto, señoras y señores, que el nuevo orden económico y político internacional lleva en sus entrañas muchas acechanzas contra los países pequeños y que esas acechanzas provienen de los Estados industriales, de los organismos internacionales que sirven sus intereses y de las megacompañías que no demorarán demasiado en subordinar al Estado en el diseño de las políticas económicas y sociales.

Frente a eso la única forma de defensa que tenemos los países pobres es la integración de nuestras economías y la formación de amplios frentes corporativos con poder de negociación frente al mundo hostil que nos rodea. Los países pequeños están obligados por instinto de conservación a descubrir que en la unión esta la fuerza para defenderse de las acechanzas del nuevo orden económico internacional. Lamentablemente esto no han comprendido muchos de los gobernantes de nuestra América, que no han aprendido las lecciones de los años ochenta, cuando se suscitó el problema de la deuda. Ellos, frente a la globalización tan asimétrica, no han acertado en el diseño de políticas defensivas. Es cierto que la globalización no puede ser suprimida, que es un dato de la realidad del siglo XXI, pero no es menos cierto que sí puede dársele la equidad que no tiene y las asimetrías que le hacen falta para producir bienes globales para la humanidad.

Fue decepcionante el espectáculo que ocurrió en La Habana, en abril del año 2000, cuando se convocó a la llamada "Cumbre del Sur", con una agenda que era la agenda de nuestra América: relaciones Norte-Sur, cooperación Sur-Sur, globalización, reforma de las entidades del Breton Woods y tratamiento de la deuda que sigue siendo el gran yugo que aplasta el desarrollo de nuestros pueblos. Pues bien, acudieron a la cita cincuenta gobernantes del tercer mundo y apenas dos de América Latina y el Caribe, que fueron el anfitrión y el teniente coronel Chávez. Todos los demás gobernantes de nuestra América, ajenos a la conciencia bolivariana, se dieron el lujo de dejar vacíos los asientos de la cumbre.

CRISIS Y RECONVERSIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA



Julio Echeverría *

Una compleja e intrincada combinación de crisis institucional, de antipolítica y populismo, de pobreza generalizada y de impugnación a la democracia -a la cual muchas veces se tiende a endilgar la responsabilidad por el deterioro generalizado de las condiciones de reproducción de amplias masas poblacionales-, caracteriza al proceso político latinoamericano. Desarreglo institucional generalizado que se agudiza por efectos de la crisis económica por la que ha atravesado la región en sus tentativas, muchas veces incoherentes, de enfrentar al proceso de globalización, el mismo que la afecta definitivamente.

Actualmente, las democracias latinoamericanas sobreviven en un contexto de deslegitimación de la representación que pone constantemente a sus regímenes en situaciones límite, muchas veces de ruptura, de las que sobreviven más por efecto del rechazo al autoritarismo político que como producto de la plena interiorización de los valores intrínsecos de la democracia.

El análisis de la actual coyuntura por la que atraviesa la región deberá absolver el reto de encontrar líneas explicativas que reconozcan tendencias comunes para la diversidad de situaciones políticas que connotan a los distintos países y a las distintas agregaciones subregionales y nacionales que componen la heterogeneidad de América Latina. Un reto particularmente difícil en la actual coyuntura de compleja integración a las tendencias dominantes del mundo globalizado.

LA NUEVA COYUNTURA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Uno de los rasgos más peculiares de la actualidad política de la región es la llegada al poder de líderes identificados con posturas de izquierda en varios países de la región. La presencia de Chávez en Venezuela, de Gutiérrez en Ecuador y de Lula en Brasil llevó a algunos sectores de opinión a saludar la llegada de una nueva era en la política, aunque el tipo de ejercicio del poder de algunos de estos líderes desmintió la lectura optimista del fenómeno. En algunos casos, como en el de Chávez en Venezuela, el apoyo y la adhesión de organizaciones y movimientos de izquierda fue no solo explícita sino activa y entusiasta; en el caso de Gutiérrez en Ecuador, la movilización de actores y movimientos de izquierda ha sido determinante tanto para catapultarlo al poder como para exigir ahora su dimisión y salida; en el caso de Lula en Brasil, en cambio, fue la misma izquierda la que asumió el poder luego de algunos lustros de trabajosos intentos.

Estos nuevos fenómenos políticos se explican en mucho como derivación de la crisis de representación que ha venido afectando a los sistemas políticos y a los estados nacionales de la región; los años 80 y 90 fueron para América Latina años de deterioro social y económico creciente, y sus efectos más graves se han manifestado en la extrema fragilidad institucional de sus sistemas políticos, y en el apareamiento de actores políticos con escasa proyección estratégica. Una condición de crisis y desarreglo institucional en la cual se combinan inequidad distributiva, inestabilidad del crecimiento eco-

* Politólogo, Profesor de las Universidades Andina y Central del Ecuador

Actualmente, las democracias latinoamericanas sobreviven en un contexto de deslegitimación de la representación que pone constantemente a sus regímenes en situaciones límite, muchas veces de ruptura, de las que sobreviven más por efecto del rechazo al autoritarismo político que como producto de la plena interiorización de los valores intrínsecos de la democracia.

nómico, y débil capacidad de gobierno de las instituciones democráticas.

Desde el campo de la política, la crisis aparece como incapacidad de gobierno, esto es, como dificultad en la implementación de políticas públicas reductoras de complejidad; pero, más *a monte*, como debilidad de la función de la representación, eje central de la política moderna. Las sociedades no logran generar actores y estructuras que representen legítimamente intereses y valores de un cuerpo social altamente diferenciado; de igual forma los sistemas institucionales fracasan o demuestran limitaciones para producir la legitimidad necesaria que requiere la toma de decisiones en el actual contexto de compleja integración global. Una muestra de ello es la reciente caída del gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia, a manos de una rebelión desatada por reivindicaciones de soberanía sobre los recursos naturales y protagonizada por los radicales movimientos indígenas de ese país.

Lo que entonces parecería ponerse en juego en la actual coyuntura latinoamericana es la diferencia entre el acceso al poder político y la gestión del mismo, funciones que se mueven con lógicas distintas y cuya conjunción exige una alta capacidad de apertura política y una gran ma-

durez en la comprensión de los procedimientos institucionales que regulan tanto el proceso electoral como la gestión democrática. El fenómeno Lula parecería indicar un claro esfuerzo en esta dirección, no así las experiencias del movimiento de izquierda en su relación con Chávez en el caso venezolano y con Gutiérrez en el ecuatoriano. En estos últimos casos, a la alta capacidad de movilización y de acumulación de consensos en procesos electorales, no se corresponde una igualmente alta consistencia en la construcción y en la gestión programática que se requiere para la función de gobierno. Las experiencias de Chávez y de Gutiérrez parecerían constituirse como variantes de izquierda del fenómeno antipolítico que en otros casos ha presenciado derivaciones claramente neopopulistas como lo fueron los regímenes de Fujimori en el Perú o de Collor de Mello en el Brasil.

Mientras en los dos primeros casos presenciamos una clara adhesión de la izquierda a liderazgos formados en la lucha antipolítica frente a la institucionalidad democrática consolidada en los años 70, en el caso de Lula estamos frente a una clara maduración de una postura de izquierda que no solamente parecería demostrarse fuerte en las lógicas y en los procesos de acceso al poder, sino también en los de su gestión y gobierno.

Por sobre estas paradojas, la actualidad política de la región nos muestra elementos de regularidad, que tienen que ver más con los retos comunes que debe enfrentar que con la construcción de posturas programáticas compartidas. Dos tipos de retos parecerían ofrecer el campo que permite reconocer regularidades para toda la región. Por un lado, la existencia de una experiencia común para todos los países, que se expresa en la fórmula: ajuste estructural, recesión económica y crisis social. Todos los países, de alguna manera, con distintas temporalidades e intensidades, han debido conjugar esta trilogía. Un segundo reto tiene que ver con el intento de consolidar estrategias hegemónicas no necesariamente favorables para la soberanía y autodeterminación regional, que se expresa con claridad en fenómenos como la conformación del ALCA bajo la hegemonía de EEUU, y la legitimación y consolidación creciente de la presencia militar de esta potencia, a través del Plan Colombia.

Una doble conformación de retos para la política latinoamericana; retos que reflejan condiciones internas y externas a cada país y que podrían resumirse en las dificultades para enfrentar los efectos de la globalización, y definir respecto de éstos una estrategia relativamente clara de inserción y de gobierno, en la cual América Latina aparezca como socio y protagonista del proceso y no como derivación pasiva enfrentada a experimentar solamente sus efectos perversos. Tanto el acceso al poder político como las funciones de gestión y gobierno, deberán saldarse en una creativa operación de enfrentamiento a esta doble exigencia para la política latinoamericana, enfrentar las crisis internas con estrategias de inserción claras en las complejidades del mundo globalizado.

EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LOS PARADIGMAS DE LA POLÍTICA EXPANSIVA Y RESTRICTIVA

La crisis económica y los procesos de ajuste estructural han sido vistos ampliamente como graves obstáculos para la consolidación de la democracia en la región. El crecimiento de la pobreza, la exacerbación de los conflictos sociales, el fortalecimiento de identidades étnicas diferenciadas, entre otros, han generado inestabilidad en los regímenes democráticos. Pero el fenómeno de la inestabilidad democrática no puede agotarse en esta descripción.

La comprensión de la crisis de representación en América Latina, puede ser vista como resultado del enfrentamiento neutralizante entre dos paradigmas o 'formas' de entender la política. Por un lado, la 'política expansiva', que reconoce en el Estado y en la actividad en torno a él, la única o más importante función en la generación de bienestar colectivo. Por otro lado, la 'política restrictiva', en la cual la política aparece como activadora de su propia despotenciación en función de visiones cortoplacistas y rigurosamente economicistas. Una contradicción entre la reivindicación de políticas expansivas como forma de expresar y satisfacer demandas crecientes que se habían represado en el pasado, y que afloraban con los procesos de redemocratización; y políticas restrictivas, a las que acudían sistemá-

El embate del neoliberalismo no solamente afectó al modelo de la 'política expansiva': las consecuencias de la implantación de una política de ajuste reducida a una visión exclusivamente instrumental y cortoplacista de estabilización a rajatabla, echó al traste con cualquier lógica de intermediación política y pretendió sustituir este espacio con el de la negociación directa entre actores e instituciones administrativas, emulando prácticas y procedimientos propios de lógica empresariales.

ticamente los gobiernos elegidos, presionados por los imperativos de la internacionalización y la globalización económica.¹

El trasfondo histórico de la actual crisis latinoamericana parecería encontrarse justamente en el enfrentamiento entre estos dos paradigmas de la política moderna, el cual puede caracterizarse también desde el campo de las posturas ideológicas, como oposición entre programas socialdemócratas y neoliberales; un enfrentamiento desgastante que podría explicar en profundidad la afirmación para estas décadas de un proceso generalizado de neutralización y desgaste político que estará en la base, como veremos mas adelante, del surgimiento de fenómenos postpolíticos y antipolíticos.²

Lo que en el lenguaje de la economía se conoce como ajuste estructural funciona como un indicador claro que ilustra la contradicción entre estas dos formas de la política en América Latina: el paradigma expansivo y el restrictivo. Al paradigma restrictivo se corresponde una visión

del ajuste estructural que privilegia la estabilización macroeconómica y una rigurosa disciplina fiscal como respuesta a la crisis derivada de la aplicación del paradigma expansivo, tanto en su función de satisfacción de demandas sociales crecientes, como en el consecuente incremento de la burocracia pública, crecida al calor de la política expansiva. Esta orientación deriva hacia un concepto de democracia restringida, ya que se atribuye a la democracia expansiva de los Estados de Bienestar la responsabilidad del déficit público, de la crisis fiscal y, por lo tanto, de la necesidad del ajuste.

El enfrentamiento entre estas dos posturas giró en un círculo vicioso que terminó por bloquear la afirmación de ambos paradigmas, lo cual impidió reconocer la necesidad de transformaciones de corte estructural que no se redujeran ni a la exclusiva estabilización fiscalista ni a la intervención directa y omnimoda del Estado en el mercado. Una lectura que escapara de este círculo y de este empantanamiento hubiera estado en capacidad de reconocer la importancia de la estabilización económica como variable de una transformación más amplia, tendiente a volver más productivas y competitivas a economías que han ingresado en una nueva lógica de acumulación a escala global. Una visión más radical del ajuste estructural hubiera podido reconocer la necesaria combinación de disciplina fiscal y estabilización con la exigencia de reconversiones tecnológicas y productivas que introdujeran mejoras competitivas en mercados ampliados a escala global. Esta perspectiva hubiera supuesto una versión renovada de la política expansiva, en cuanto generadora de incentivos para incrementos de productividad y competitividad; pero las urgencias y polarizaciones del enfrentamiento ideológico entre las dos posturas, ocultó esta necesaria proyección.

Los efectos de este bloqueo político afectan directamente a la institucionalidad política, en particular a las lógicas de la representación sobre las cuales se construye la democracia moderna. El embate del neoliberalismo no solamente afectó al modelo de la 'política expansiva': las consecuencias de la implantación de una política de ajuste reducida a una visión exclusivamente instrumental y cortoplacista de

estabilización a rajatabla, echó al traste con cualquier lógica de intermediación política y pretendió sustituir este espacio con el de la negociación directa entre actores e instituciones administrativas, emulando prácticas y procedimientos propios de lógicas empresariales. La política como función de agregación de intereses y proyección de valores colectivos fue sustituida por una lógica de transacción instrumental de recursos económicos, permitiendo de esta forma que la dinámica de un mercado salvaje penetre e intente colonizar el campo de la política representativa y del interés colectivo. El Estado vio reducirse su rol redistributivo, la crisis disminuyó su capacidad de gasto para satisfacer demandas, y por tanto para entregar bienestar; por esta vía, debilitó a los partidos y fuerzas que ubicaban en la intervención estatal la posibilidad de distribuir rentas y beneficios.

En los años 80 y 90 se produce un enfrentamiento entre aquellos actores afectados por la reestructuración política que se desprende de la globalización y las políticas de apertura e internacionalización económica: los actores centrales de la política expansiva del Estado de Bienestar tienden a 'ocupar' el espacio de la representación como 'nicho de resistencia' al embate de las fuerzas neoliberales; representación y resistencia corporativa tienden a identificarse, promoviendo acciones de bloqueo a las 'reformas estructurales' que impulsa la política neoliberal, mientras su reclusión en las estructuras cada vez más cerradas del sistema de representación amplía las distancias respecto de una sociedad en movimiento que percibe la política como una lógica instrumental y excluyente. Pronto aquello que parecía afectar solamente a los actores de la política expansiva comprometerá también a las fuerzas que impulsaron inicialmente el ajuste restrictivo; la función de resistencia a este embate, que ocupó el espacio de la representación, será ulteriormente despотenciada; las reformas institucionales, en su intento por revertir las condiciones de ingobernabilidad creciente, refuerzan las lógicas administrativas, reduciendo a los parlamentos a puras cajas de resonancia de un conflicto social que en momentos de radicalización puede fácilmente prescindir de estas estructuras.³

LA POSTPOLÍTICA Y LA ANTIPOLÍTICA

Con estas categorías, la politología de los años 90 apunta a interpretar las nuevas condiciones de los procesos políticos y fundamentalmente de los nuevos actores y de sus lógicas de acción derivadas de la crisis del modelo de la política expansiva. El debilitamiento de la representación genera nuevos espacios de expresión que no recorren los canales previstos por la institucionalidad de los sistemas políticos; genera el despertar de nuevas sensibilidades políticas que cuestionan las lógicas de construcción abstractas sobre las cuales se fundó la institucionalidad de la representación política. En alguna medida, esto, que el politólogo italiano Alberto Melucci designara como 'hipersensibilidad de lo social'⁴, genera la ilusión de una propia capacidad de articulación y definición política por parte de actores poco dispuestos a entablar lógicas de negociación e intermediación; la democracia representativa es percibida como responsable de la reproducción de lógicas institucionales cerradas que impiden la expresión directa de las necesidades sociales. Esta proyección, que calca en negativo el instrumentalismo despolitizante de corte neoliberal, convive con el apareamiento de otras dimensiones de politicidad más cercanas a la autorreferencia social, posturas que pretenden ocupar el espacio de algo que va 'más allá de la política'; una sensibilidad nueva, reconocible en las posturas iniciales de movimientos como el ecologismo, el feminismo y las reivindicaciones étnicas, y que aparecen como clara expresión de una nueva condición de crisis ya no reconducible ni sintetizable por las lógicas de institucionalización de los estados nacionales⁵; una clara expresión que resulta de la crisis de integración global que comienza a afectar a los estados y a las sociedades nacionales, una lógica de movilización con gran fuerza de impacto en las estructuras debilitadas de los estados nacionales, pero de escasa capacidad de agregación programática.⁶

La antipolítica podría definirse, en cambio, como el intento de constituir nuevos regímenes políticos a partir de una sensibilidad de corte postpolítico. La antipolítica se deriva de las transfor-

La antipolítica expresa la descomposición de la representación y del paradigma de la política expansiva e incremental, y pretende aparecer como su alternativa real y efectiva.

maciones culturales que se desprenden de la crisis de los estados nacionales y de su forma política representativa; toma a la crisis institucional como punto de partida de su acción, y se sirve para ello de la carga de impugnación ya desarrollada por el movimentismo social. De aquí proyecta una pragmática utilitaria, encasillando a la política como 'mercado de transacciones efectivas', una suerte de *realpolitik* y 'política espectáculo'. La antipolítica expresa la descomposición de la representación y del paradigma de la política expansiva e incremental, y pretende aparecer como su alternativa real y efectiva.

La antipolítica aparece como una ruptura con la cultura política tradicional encarnada en los partidos políticos y cuya expresión más clara la encontramos en los procesos electorales. Proyecta hacia los electores la percepción de que la institucionalidad política en general es la responsable de la crisis económica. Esta percepción se generaliza y es reforzada en el discurso político; la antipolítica que emerge impulsada por actores externos al sistema político, termina sin embargo siendo inconscientemente promovida también por los mismos actores de la institucionalidad representativa, los cuales de manera desesperada tratan de evadir sus efectos. La antipolítica funciona también de manera afirmativa: frente a la devaluación de los actores tradicionales, aparece la sociedad y sus actores 'no incluidos' como contraparte limpia frente a la política 'sucias', que se enreda en la demagogia y la corrupción. El resultado será la emergencia de actores políticos 'nuevos', ubicados en los márgenes institucionales del sistema político, que 'acceden' al poder.

Esta diversidad de corrientes se volvió hegemónica durante los años 80 y 90 y describe lo que podríamos denominar como crisis de la po-

En estos casos, como en otros de América latina, los nuevos movimientos de corte antipolítico no parecen ser el germen de nuevos partidos que permitan la regeneración de un sistema de partidos estable y consolidado. Su mismo discurso antipolítico, mediante el cual pretenden presentarse como alejados de la política tradicional, mina su capacidad de consolidación como estructuras organizativas e ideológicas; su escasa capacidad de estructuración democrática como espacios de representación es compensada por la extremización de expedientes autoritarios. Tanto en Perú como en Venezuela, estos rasgos cuajan en regímenes autoritarios

lítica moderna y de su eje central: la lógica de la representación, al tiempo que evidencia la dificultad en impulsar un modelo de política expansiva, al menos como ésta había sido pensada por el paradigma del Estado de Bienestar.

UNA TIPOLOGÍA DE CASOS LATINOAMERICANOS

La experiencia de la crisis del Estado de Bienestar y la aplicación de las políticas de ajuste es común a todo el subcontinente. Si se examinan estos procesos, se pueden hallar rasgos similares que pueden configurar tipologías comprensivas de la heterogeneidad política latinoamericana, en las cuales intervienen tres

tipos de variables relevantes. Una, la crisis del sistema de partidos tradicional y el debilitamiento de los mecanismos de representación política: los partidos políticos pierden centralidad, los actores de la política tradicional son identificados con la corrupción y la ineficiencia en la gestión pública, y en su lugar aparecen 'nuevos movimientos sociales' que hacen de la participación una lógica alternativa y en muchos casos opuesta a la lógica de la representación. Dos, la aparición de movimientos políticos de corte electoral que generan adhesiones, pero no llegan a consolidarse como mecanismos de representación de intereses, ni a recorrer el tramo hacia la constitución de partidos políticos. Tres, el apareamiento de nuevas tendencias de renovación de la política expansiva que parecerían surgir del reconocimiento de la crisis de las soberanías nacionales y de la misma función de síntesis y de redistribución anclada a la figura del Estado, la nueva centralidad de la política regional y la integración entendida como estrategia de acumulación de poder y de reposicionamiento latinoamericano a escala global.

La aparición de liderazgos o regímenes centrados en la antipolítica es una constante en la región, reconocible como tendencia en gobiernos como el de Color de Mello en Brasil, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela. Sin embargo, son evidentes las diferencias en sus mecanismos.

En los casos de Perú y Venezuela, el ajuste fiscalista y estabilizador genera las condiciones para reacciones antipolíticas que devienen en la constitución de regímenes autoritarios. Este desenlace posterga o anula la capacidad de transitar hacia una segunda fase del ajuste, y agudiza las contradicciones generadas por éste. En Perú, el régimen de Fujimori hizo el recorrido completo de la antipolítica. El Perú venía de una profunda crisis durante los años 80, con la administración de Alan García. El intento de resistir a las tendencias del ajuste degeneró en una profunda crisis, caracterizada por la hiperinflación y la marginación del país de los circuitos financieros internacionales. Chávez en Venezuela representa también la opción del 'outsider' por parte del electorado, frente a la profunda crisis experimentada bajo los gobiernos de los partidos tradicionales.

Perú y Venezuela son casos extremos de la crisis de representación, al experimentar la quiebra del sistema de partidos. En estos países, los partidos tradicionales desaparecen casi por completo, pierden su capacidad de intermediación, la crisis fiscal del Estado vuelve obsoleta su función en la distribución corporativa de beneficios.

En estos casos, como en otros de América latina, los nuevos movimientos de corte antipolítico no parecen ser el germen de nuevos partidos que permitan la regeneración de un sistema de partidos estable y consolidado. Su mismo discurso antipolítico, mediante el cual pretenden presentarse como alejados de la política tradicional, mina su capacidad de consolidación como estructuras organizativas e ideológicas; su escasa capacidad de estructuración democrática como espacios de representación es compensada por la extremización de expedientes autoritarios. Tanto en Perú como en Venezuela, estos rasgos cuajan en regímenes autoritarios. Tanto Chávez como Fujimori hallan el espacio para plantear la "refundación" política de sus países, a través de la creación de nuevas cartas constitucionales que pretenden borrar de un brochazo todos los vicios de la política tradicional, pero que en los hechos funcionan como exclusivos mecanismos de legitimación de regímenes autoritarios. En el Perú, la caída del régimen de Fujimori significó el momento más alto de crisis institucional, con serias consecuencias para la vigencia del régimen democrático. En Venezuela, la antipolítica convertida en régimen supervive con dificultad frente a radicales impugnaciones de la oposición.

Una segunda línea de caracterización puede trazarse entre aquellos países que, como Chile y Brasil, han completado una primera fase del ajuste estructural (centrada en la reducción del déficit público y en el control de la inflación) y se encuentran en una etapa sucesiva que apunta a la reducción de inequidades y al fomento de la productividad y competitividad. Chile es un caso atípico en el escenario latinoamericano, pues la primera fase del ajuste se lleva a cabo bajo un régimen autoritario (Pinochet) y la segunda fase se aplica con el retorno a la democracia, la relegitimación del sistema político y la reactivación de los partidos tradicionales. Parecería ser que la intervención del régimen autoritario a ultranza le

evitó el paso por los autoritarismos de corte civil basados en prácticas antipolíticas. Mientras los sistemas políticos de los otros países han experimentado crisis de legitimidad, en algunos casos recurrentes, los chilenos, después del retorno a la democracia, no han sucumbido a las tentaciones del discurso antipolítico. El caso chileno es el único en que los partidos tradicionales, cuya vida institucional se remonta a inicios del siglo pasado, siguen siendo protagonistas del escenario político actual.

Si bien no es el "tipo ideal", Brasil puede también ser clasificado en esta categoría, por su capacidad actual de enfrentar desde la institucionalidad democrática el reto de la segunda fase del ajuste, esto es, volver a la centralidad del Estado no ya como actor económico directo, sino como protagonista de la lucha contra la pobreza, y del fomento de la productividad y la competitividad. Al igual que Chile, Brasil conserva en sus principales rasgos el sistema tradicional de partidos, como opciones viables de gobierno. Al contrario de Chile, Brasil si experimentó el revés de la antipolítica, con el gobierno de Color de Mello, pero éste no logró consolidar en régimen político como en los casos de Perú y Venezuela; el gobierno de Cardoso logra afrontar la deslegitimación del régimen y reposicionar la institucionalidad democrática.

Ecuador y Argentina aparecen como casos intermedios respecto a las dos tipologías anteriores y guardan en común el hecho de que sus crisis de legitimación política no han derivado en la consolidación de regímenes autoritarios. Ambos países experimentaron eventos de corte antipolítico, con Menem y Bucaram. Ambos pasaron recientemente por desplomes de sus estructuras económicas y financieras, y por alteraciones sustantivas del régimen democrático. Seguramente se trata de los casos latinoamericanos en los cuales se han puesto a prueba ciclos intensos de movilización colectiva con la irrupción de actores radicalmente antagónicos a las lógicas de representación y de intermediación democráticas. Sin embargo, a pesar de la gravedad de la impugnación al sistema político, la existencia de una cultura política antiautoritaria derivada de la traumática experiencia de la dictadura militar en el caso argentino, y a la vocación democrática de

Es el caso de la generalización del paradigma de la política restrictiva, que dominará decisivamente en América latina en los años 80 y parte de los 90; la generalización de este paradigma será altamente determinante para explicar el surgimiento del fenómeno que hemos denominado como ‘postpolítica’.

las bases del movimiento indígena ecuatoriano, permitieron retomar la vía institucional. En ambos casos, el sistema de partidos ha sufrido un serio revés, si bien no ha llegado a la desaparición de los partidos tradicionales. En Argentina el régimen de Kirchner intenta una recomposición del entramado institucional democrático en un contexto de complejas condiciones económicas internas; la opción de la alianza regional en el marco del MERCOSUR parecería inaugurar una nueva estación para la política argentina; cómo ingresar en condiciones de superación de la crisis nacional impulsando procesos de integración de tipo regional supranacional.

Por otro lado, Bolivia y Ecuador presentan uno de los rasgos más impactantes de la política latinoamericana actual: la irrupción de movimientos indígenas como actores políticos de fuerte influencia en el escenario local, y cuya intervención puede proyectarse hacia dimensiones supranacionales al evocar contenidos de identidad generalizables al conjunto de la región andina⁷. Si bien su irrupción en la escena política los asocia, una mirada más atenta revela importantes diferencias; pragmáticas políticas de corte sindical, derivadas de la historia colectiva de explotación en la producción minera del cobre caracterizan al ala radical del movimiento boliviano, mientras las pragmáticas del movimiento indígena ecuatoriano parecerían proyectarse hacia posturas postpolíticas centradas en lógicas de construcción de identidad y de movilización de

alto contenido simbólico. Una diferenciación que no es trivial si la relacionamos con su impacto en las estructuras institucionales de los sistemas políticos nacionales; paradójicamente la postura de la movilización sindical boliviana parecería funcionalizarse a derivaciones de tipo político partidario, si bien dentro de la tradición rupturista de la izquierda marxista, mientras la lógica del movimiento ecuatoriano parecería escindirse en dos líneas luego de su experiencia de cogobierno con Gutiérrez; la una interesada en el reforzamiento de la gestión local y en el copamiento de los poderes locales en regiones de predominancia indígena, y la otra, interesada en replantear modalidades de acceso directo al poder, pero sin contar ya con la posibilidad del establecimiento de alianzas con fuerzas antipolíticas, como fue la entablada con la figura de Gutiérrez.

CONCLUSIONES

Lo dicho hasta aquí plantea algunas derivaciones que pueden ser de importancia para la reconfiguración de la política latinoamericana en el actual contexto de aceleradas transformaciones e innovaciones que caracterizan al mundo globalizado. Los distintos casos latinoamericanos ponen en evidencia la existencia de distintas temporalidades y de grados de maduración al conjugar las complejidades de este proceso. Es importante resaltar que las características de los fenómenos tratados –ajuste estructural, política restrictiva y expansiva, postpolítica y antipolítica– están presentes en la generalidad de los procesos políticos latinoamericanos; en muchos casos, rasgos de cada una de estas dimensiones se articulan entre sí, presentando configuraciones diferenciadas, en las cuales algunos de estos pueden aparecer como dimensiones causales de otros o, en su defecto, influir decisivamente en su aparición.

Es el caso de la generalización del paradigma de la política restrictiva, que dominará decisivamente en América latina en los años 80 y parte de los 90; la generalización de este paradigma será altamente determinante para explicar el surgimiento del fenómeno que hemos denominado como ‘postpolítica’. La implementación del ajuste restrictivo de corte neoliberal tiene su derivación clara en la constitución de una democracia res-

tringida en la cual los partidos políticos, ejes centrales del sistema de representación, comienzan a perder centralidad en la canalización de la representación y en el control democrático de la gestión pública. La crisis de la representación se expresa como crisis de los principales partidos políticos, como decadencia de los procesos de abstracción institucional que caracterizan a las lógicas de la representación y de la delegación política; y por este lado, como debilitamiento de la dimensión de control de la gestión, lo cual genera como contrapartida efectos de reclusión de la representación en espacios cada vez más cerrados y oligopolizados. Este fenómeno crea las condiciones para la generalización de posturas críticas que aceleran su crisis y que al mismo tiempo anuncian el apareamiento de nuevos valores y la posibilidad de nuevas pragmáticas políticas. Es el caso del surgimiento de nuevos movimientos como el ecologismo, la reivindicación étnica y el feminismo, movimientos que apelan a la reconfiguración de la política sobre nuevos valores y referentes de acción que no hacían parte de la política tradicional.

Neoliberalismo y postpolítica aparecen como fenómenos contrapuestos en cuanto a su formación y derivación ideológica, pero efectivamente unidos en su lógica de despolitización y de debilitamiento de la representación como eje de la política moderna. Es sobre la base de esta tarea de erosión de la institucionalidad, que prefigurará fundamentalmente a la segunda parte de la década de los noventa, que aparecerá el fenómeno de la antipolítica como caracterizante de la realidad latinoamericana actual, fenómeno de claro corte transicional que tendrá igualmente, de acuerdo a las especificidades socio-históricas de cada caso, una mayor o menor duración, desde su efectiva conformación como régimen político –como en el caso peruano y venezolano– hacia fenómenos de más corta duración y más limitado impacto –como han sido las experiencias antipolíticas expresadas en el fenómeno Collor de Melo en Brasil, Menem en Argentina y Bucaram en Ecuador–.

En otros casos, como el del venezolano de Hugo Chávez y el ecuatoriano de Lucio Gutiérrez, se aprecian combinaciones particulares en las cuales movimientos que se remiten a postulaciones de izquierda rescatan la memoria de la

crítica a la representación y se alían con líderes que expresan posiciones antipolíticas (ambos ex-militares tienen el antecedente de haber atentado contra el orden democrático en sus países). Esta vinculación se demuestra altamente eficaz para canalizar el descontento y traducirlo en resultados electorales favorables, pero de muy escasa consistencia al definir su conformación programática. En estos casos, se aprecia un marcado desbalance entre acumulación de consenso electoral y gestión democrática del sistema de gobierno. Este fenómeno aparece con mucha claridad tanto en el caso venezolano, el cual acusa una crónica inestabilidad que compromete su desarrollo; como en el caso ecuatoriano, donde la canalización de adhesiones impulsada por grupos de izquierda vinculados al movimiento indígena, permitió catapultar al poder a un líder con claras derivaciones antipolíticas para, en el lapso de apenas seis meses, convertir ese apoyo en oposición radical. Una alianza que expresa la incapacidad de estos movimientos en percibir a la antipolítica como un rasgo degenerativo que socava la capacidad de representación, mina los valores innovadores de la postpolítica y profundiza la lógica de despolitización generalizada.

Otro de los nexos que aparece como decisivo en la caracterización de los casos latinoamericanos es la relación entre el ajuste restrictivo, propio de la implementación de las políticas neoliberales, y las modalidades de ajuste que podrían denominarse como postneoliberales, en las cuales éste supera su visión fiscalista y de exclusiva estabilización de variables macroeconómicas, hacia el privilegiamiento de políticas activas de regulación del mercado en función de la potenciación de la competitividad, la reducción de la inequidad y el combate a la pobreza como ejes de una inserción protagónica en las lógicas del mundo globalizado. Este fenómeno aparece con claridad en el análisis del caso chileno y del caso brasileño. Como se apuntó en el análisis, el caso chileno expresa con claridad la implementación ‘casi completa’ del ajuste estructural en su fase de corte neoliberal impulsado desde un régimen autoritario, como fue el de Pinochet, fenómeno que impidió el surgimiento de derivaciones antipolíticas; y el tránsito hacia una segunda fase del ajuste, sostenido por una clara articulación de

compromisos democráticos y finalizada al logro de mejores índices de equidad, de competitividad y de reducción de la pobreza.⁸ Es evidente, en cambio, que existe una relación estrecha entre incoherencia y tortuosidad en la implementación del ajuste neoliberal y el apareamiento de fenómenos antipolíticos, como ocurrirá con claridad en casos como el peruano y el venezolano.

El caso brasileiro presenta una interesante vinculación entre ajuste neoliberal, antipolítica y reconfiguración política. La gestión de Cardoso logró frenar la erosión de legitimidad del régimen de representaciones, desatada por la presidencia de corte antipolítico de Collor de Melo, y generar condiciones más adecuadas para el apareamiento de la figura de Lula y la emergencia de una postura de izquierda renovada, atenta a no ensayar salidas instrumentales de utilización del fenómeno antipolítico. Es importante resaltar que solamente desde una postura de una izquierda renovada es factible impulsar con claridad una vinculación virtuosa entre ajuste estructural de la economía, equidad y superación de la pobreza, como parecería presentar el caso de Lula. Un fenómeno interesante de innovación política que se complementa con un alto protagonismo en el impulso de una política regional que apunta a incidir decididamente en las lógicas de distribución del poder a nivel global, rediscutiendo con fuerza políticas como la integración comercial impulsada por los EEUU, pero al mismo tiempo promoviendo un interesante cambio de paradigma en la distribución del poder global, al transformar la tradicional política de cartelización tercermundista en una firme disputa por ingresar en el sistema de decisiones globales.

Este nuevo panorama, definido por la política brasileira, generará condiciones más aceptables para dar salida a otros fenómenos de crisis, como es claramente el argentino, el mismo que en estas condiciones ha podido negociar de manera más firme con los organismos multilaterales de crédito su salida de las condiciones desastrosas de la crisis dejadas por el experimento antipolítico y neopopulista del menemismo. Estos vínculos son una clara expresión de cómo el 'nuevo regionalismo', expresado en el reforzamiento de la integración del MERCOSUR en un contexto de integración regional más amplia, brinda espa-

cio para la resolución de problemas que ya no pueden ser abordados desde una lógica exclusiva de la política nacional y de los estados nacionales.⁹ Esta renovación de la política supone una clara vinculación entre política estatal nacional y política regional, característica que se muestra ya como uno de los rasgos definitorios de la nueva política latinoamericana.

Estos procesos de innovación expresan una tendencia que no está exenta de dificultades y que podría también verse expuesta a fenómenos regresivos. Evitar estos retrocesos dependerá en mucho del fortalecimiento de liderazgos renovados y de la reconstitución de la política y de la institucionalidad democrática, en el contexto de la superación de fenómenos como el neoliberalismo y la antipolítica.

NOTAS

(1) El discurso económico rescatará esta dimensión de la crisis bajo la figura de lo que se denominó como la 'década perdida para el desarrollo latinoamericano'; una década en la cual el enfrentamiento entre estas posturas devino en bloqueo institucional, en recesión y contracción del crecimiento económico, y que para los años '90, presentará sus efectos perversos en la desarticulación y crisis social, en la generalización del fenómeno de la pobreza, de la exclusión social y en algunos casos, en el apareamiento de peligrosas polarizaciones conflictivas.

(2) América Latina inicia el proceso de reconstitución de la democracia en un contexto profundamente adverso para la consolidación de políticas expansivas. Entre finales de los años 70 y durante toda la década de los 80 se generalizan en el continente fenómenos de crisis económica y de reestructuraciones a los que se conoce como procesos de 'ajuste estructural de la economía'. A breves rasgos podríamos decir que en estas décadas se produce una contradicción entre economía y política que será altamente definitoria para entender los distintos casos latinoamericanos; por un lado, economías con tendencias restrictivas y recesivas, y por otro, una demanda de políticas expansivas que se constituían al calor de los procesos de redemocratización.

(3) Esta tendencia es fácilmente reconocible en casos de alta fragmentación partidaria como acontece en la política ecuatoriana; la dificultad por alcanzar mayorías consistentes por parte de los partidos centrales del sistema de representaciones obliga a estos a ejercer presiones que condicionan la gestión de los ejecutivos; en el caso ecuatoriano los partidos que no logran articular mayorías consistentes se hacen fuertes en la oposición parlamentaria, configurando lo que se ha llamado el "gobierno desde la oposición". Cf. Echeverría J., "Crisis de integración global y desgaste de la representación en el caso ecuatoriano", en *La Revista de Diagonal*, www.diagonal-ecuador.org, 2003.

(4) Melucci, A., *Verso i movimenti postpolitici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

(5) Echeverría, J. "Globalización y caducidad de las bases nacionales de la política" en *Revista Ciencias Sociales*, No. 18, Quito, 2000.

(6) La postpolítica aparece como una categoría provisoria que, al igual que la otra más general de postmodernidad, remite a fenómenos de crisis del referente al cual alude. Si en el caso de la postmodernidad el referente es el de la modernidad, en el caso de la postpolítica ésta remite a la crisis de la política. Registra la obsolescencia o decadencia de la política que se expresa en fenómenos como la oligopolización de la representación, la burocratización y la corrupción que tienden a generalizarse y comprometer el campo de las relaciones sociopolíticas, pero al mismo tiempo cumple una

función utópica en la formulación de nuevas perspectivas y posibilidades de reconfiguración o reformulación de los paradigmas centrales de la política.

(7) En el Perú, la barbarie de Sendero Luminoso clausuró para un buen tiempo una participación similar del movimiento indígena en la vida política.

(8) Se podría deducir que el costo político del ajuste neoliberal fue atribuido al régimen autoritario, lo que preservó al sistema de representaciones, el cual se mantuvo latente en la fase dictatorial y resurgió con nueva legitimidad para asumir la siguiente fase del ajuste.

(9) Cf. *Gobernancia global y bloques regionales*, Julio Echeverría y Sergio Fabbrini editores, Corporación Editora Nacional, Diagonal Capítulo Ecuador, Quito, 2003.

TRAMASOCIAL EDITORIAL

Libros publicados:



EL MITO DE LA GOBERNABILIDAD
Varios autores: Eduardo Ruiz Contardo, Haroldo Dilla Alfonso, Beatriz Stalowicz, Francisco Muñoz, Klaus Meschkat, Philip Oxhorn. Compilador: Hernán Yanes Quintero.



LAS ILUSIONES DE LA MODERNIDAD
Autor: Bolívar Echeverría



ASAMBLEA... ANÁLISIS Y PROPUESTAS
Varios autores: Simón Espinosa C., José Sánchez Parga, Simón Pachano, Julio César Trujillo, José Martí Villamil, Fernando Carrión M., Santiago Ortiz Crespo, Luis Maldonado, María Arboleda, Eduardo Santos A., Alberto Acosta, Ivan Fernandez E., Diego Mancheno P. Compilador: Francisco Muñoz Jaramillo.



DESCENTRALIZACIÓN
Varios autores: Miguel Carvajal A., Fernando Cordero C., Fabián Corral B., Freddy Ehlers, Susana González, Alex Hurtado, Jorge León T., Humberto Mata, Paco Moncayo G., Ricardo Noboa B., Wellington Paredes R. Compilador: Francisco Muñoz J.



GLOBALIZACIÓN MITO Y REALIDAD
Varios autores: Jürgen Schuldt, Jaime Astudillo Romero, Marena Briones Velasteguí, José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco.



LOS MESTIZOS ECUATORIANOS Y LAS SEÑAS DE IDENTIDAD CULTURAL
Autor: Manuel Espinosa Apolo



ESTADO Y GLOBALIZACIÓN
Varios autores: José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco, Massimo Salvadori, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi, Alberto Acosta.



LA CIUDAD INCA DE QUITO
Varios autores: Ines del Pino, Manuel Espinosa A., Waldemar Espinosa, Udo Oberem, Pedro Porras, Frank Salomon. Compilador: Manuel Espinosa Apolo.

tramasoc@uio.satnet.net



EL PLAN COLOMBIA: Génesis, Realidad e Hipótesis



Francisco Proaño Arandi *

A partir del ascenso de Alvaro Uribe, el 7 de agosto de 2002, al solio presidencial en Colombia, se puede señalar, con una mayor claridad, que el llamado Plan Colombia, diseñado entre los gobiernos de Bogotá y Washington para combatir el narcotráfico, es sobre todo un proyecto estratégico de contrainsurgencia, destinado a optimizar la lucha antiguerrillera en ese país andino y pacificarlo por la vía armada. Dentro de la estrategia planteada, sus propulsores aspirarían a involucrar en ella a los países de la región, en especial a las naciones limítrofes. Esto constituiría un tremendo error histórico para estas naciones: significaría entrar a formar parte de un conflicto devastador de incalculables consecuencias. Lo sensato será conceptuar el Plan como un esfuerzo colombiano, con ayuda financiera y logística norteamericana, diseñado para alcanzar la paz en Colombia, pero en el cual nada tienen que ver los demás países, excepto contrarrestar los efectos negativos que su aplicación genera o puede generar en sus respectivos territorios.

El énfasis actual en los aspectos militares y contrainsurgentes del Plan Colombia derivan del fracaso de los esfuerzos de paz que en su momento desplegó el antecesor de Uribe en la presidencia, Andrés Pastrana, pero también tiene que ver con la propia visión que del problema colombiano es poseedor el actual mandatario. Esta visión se concentra en el fortalecimiento de la seguridad pública, por sobre cualquier otro factor. El fortalecimiento de la seguridad pública implica, para el gobierno de Uribe, una contradicción de hecho: mientras por un lado el programa gubernamental señala como

meta prioritaria alcanzar una seguridad democrática con garantías ciudadanas, por otro se han hecho evidentes las restricciones institucionales y ciudadanas.

En todo caso, Colombia sigue enfrentando un continuo y agudo deterioro de la situación de seguridad ciudadana, como resultado de la violencia generada por el conflicto interno, por el narcotráfico, la corrupción, la criminalidad común y últimamente por la recesión de su economía.

En cifras conservadoras, el conflicto colombiano arroja un promedio de 4.000 muertes anuales, aun cuando hay analistas que hablan de hasta 10.000. Según el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional de Colombia, en el 2001 se habrían producido unos 27 mil homicidios, 4.000 de ellos en el contexto de la violencia política, es decir, una tasa de homicidio de 64,64 por cada 10.000 individuos. La población desplazada llegó en ese año a unos 2.7 millones de personas más 1 millón de refugiados internacionales y se registró un promedio de siete secuestros por día.¹

Factores preponderantes para el proceso de degradación política que vive la sociedad colombiana son la renuencia de ciertos sectores de poder a facilitar cambios de beneficio popular en la estructura económica y social y la corrupción: un promedio de 580 millones de dólares al año que es desviado a los bolsillos de administradores y políticos corruptos. Por otro lado, cabe señalar otro parámetro negativo: el deterioro económico. A partir de 1998, Colombia experimentó un proceso de creciente recesión y en 1999 el crecimiento descendió al -3,6 %, como consecuencia de múltiples causas: la caída

de los precios del café, el déficit fiscal, entre otras. El repunte experimentado en el comercio exterior a partir del año 2000, secuela de una agresiva política de exportaciones, no parece que logrará paliar los efectos estructurales de la crisis, entre ellos, el déficit fiscal (-4.3 % del PIB), la deuda externa 33.099 millones de dólares en el 2001) y el desempleo (12 %).²

EL PLAN COLOMBIA: DIVERSAS VERSIONES

Con anterioridad al documento actual, hubo varios borradores o versiones del Plan Colombia. Un primer borrador aparece ya en la campaña presidencial de Andrés Pastrana, en 1998, y se lo conoció como el Plan Marshall para Colombia. Tenía como objetivo "promover una gran concertación nacional para lograr la paz". Incluía la posibilidad de involucrar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el más importante grupo insurgente, en un programa de sustitución de cultivos de coca. Al reconocer como causas fundamentales del conflicto la inequidad social y económica, más el narcotráfico, el documento proponía una acción gubernamental, con apoyo financiero norteamericano, centrada en los siguientes aspectos prioritarios: desarrollo económico y social; atención humanitaria; fortalecimiento institucional; mejoramiento de la infraestructura; y protección ambiental.³

El proyecto pasó a tener fuerza de ley una vez aprobado por el Congreso colombiano, bajo el título de Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz".

No obstante ello, el 5 de junio de 1999, aparece un nuevo documento, que se presenta al grupo consultivo de apoyo al proceso de paz: en este documento se señalan "como cruciales para impulsar el proceso de paz" los siguientes: desarrollar procesos productivos sostenibles (desarrollo alternativo sostenible); atención humanitaria a los desplazados; protección del capital humano; desarrollo institucional y del capital social; infraestructura para la paz; sostenibilidad ambiental. Según Manuel Salgado Tamayo⁴ se trata de "un texto más elaborado en el que se desarrollan los aspectos relacionados con la nego-

ciación, la reforma política, el problema de los desplazados y un plan de cultivos alternativos".

El 16 de septiembre de 1999 se difunde una tercera versión del Plan Colombia, que concentra su atención en la lucha contra el narcotráfico, más que en el desarrollo social, la atención humanitaria y la sostenibilidad ambiental. Los objetivos de este tercer plan son: fortalecimiento del Estado y de la sociedad para negociar la paz; reforma institucional; lucha antinarcóticos; recuperación económica. Estos objetivos debían lograrse mediante las siguientes estrategias: Reactivación económica; Ajuste fiscal y financiero; Negociación de la paz con la guerrilla; Modernización y fortalecimiento de la capacidad combativa de las Fuerzas Armadas y de la Policía; Fortalecimiento del Poder Judicial y los Derechos Humanos; Lucha antinarcóticos, en asocio con todos los países involucrados; Desarrollo alternativo; Ampliación de la participación social; Desarrollo humano; y, Corresponsabilidad internacional en el combate a las drogas.

La cuarta y hasta ahora definitiva versión del Plan Colombia se presenta al empezar el año 2000. Este documento es similar en su contenido a la tercera versión, aunque con mayor énfasis en el fortalecimiento económico y en la terminación del conflicto. Cabe subrayar⁵ que el único Plan Colombia conocido por el Congreso de ese país fue el correspondiente a su primera versión. Los subsiguientes no fueron conocidos ni aprobados por instancia legislativa alguna.

Este cambio entre una primera versión que apuntaba más a lograr la paz mediante la proyección y el tratamiento globales de todos los factores que inciden en el conflicto colombiano (pobreza, corrupción, narcotráfico, inequidad) y otra, la última, centrada más en la lucha antinarcóticos y la insurgencia guerrillera (incluyendo la identificación de ambos factores como uno solo, la narcoguerrilla), podría deberse a un acentuamiento del punto de vista norteamericano en relación con parámetros tanto históricos cuanto coyunturales:

Entre los parámetros históricos estaría la intención del Gobierno de Washington de incrementar su control e influencia en la región andina, que, habida cuenta de la persistencia del con-

*Escritor y diplomático, Ex-Viceministro de Relaciones Exteriores del Ecuador

flicto colombiano, el auge del narcotráfico y la aparición de regímenes independientes de la política norteamericana como el liderado en Venezuela por el coronel Hugo Chávez, ve en esta zona una potencial amenaza a su seguridad. De modo coyuntural, aunque teniendo siempre en cuenta el escenario esbozado en las líneas anteriores, la propuesta inicial del Plan Colombia hubo de evolucionar a su actual versión debido a la acción combinada de factores como los siguientes: la presión del zar antidrogas de los Estados Unidos, Barry McCaffrey, por un lado, y la intransigencia de las FARC, por otro. Según Luis Alberto Restrepo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia⁶, todo ello habría hecho que "Washington reorientara el Plan hacia el fortalecimiento militar del Estado colombiano en una supuesta lucha contra las drogas. De allí nació -dice- el actual Plan Colombia, aprobado por el Congreso norteamericano el 30 de marzo de 2000. Con este Plan, Estados Unidos se compromete de manera amplia en el conflicto interno de Colombia y da probablemente inicio a una escalada bélica que puede ser duradera".

CONTENIDO DEL ACTUAL PLAN COLOMBIA

En la Introducción del documento, el ex-presidente Pastrana, formula como propósitos fundamentales de su accionar gubernativo el "construir un país mejor y más seguro para las generaciones de hoy y mañana y asegurar que el Estado sea una fuerza más eficaz para la tranquilidad, la prosperidad y el progreso nacionales". "Debemos -añade- construir un Estado de justicia social que proteja a todos los ciudadanos y mantenga vigentes sus derechos a la vida, la dignidad y la propiedad, la libertad de creencia, opinión y de prensa". Para cumplir con tales objetivos señala que, antes, se debe superar los retos determinantes originados en la proliferación del narcotráfico y en el impacto económico, político y social del proceso de globalización, factores -indica- que dificultan "los esfuerzos del gobierno en el cumplimiento de sus deberes constitucionales". "Un círculo vicioso y perverso de violencia y corrupción ha agotado

los recursos indispensables para la construcción y éxito de un Estado moderno".

Con relación a las negociaciones de entonces con los grupos insurgentes, señala como un punto crítico el resolver un "conflicto que ya lleva 40 años como fuente de obstáculos para la creación del Estado moderno y progresista en que Colombia debe convertirse con urgencia".

A fin de alcanzar dichas metas, el Plan contempla diez estrategias:

1. Una *estrategia económica* (generación de empleo, capacidad impositiva, expansión del comercio internacional, acuerdos de libre comercio).
2. Una *estrategia fiscal y financiera* (austeridad y políticas de ajuste que se juzguen necesarias).
3. Una *estrategia de paz* (negociación y acuerdos con organizaciones insurgentes, fortalecimiento del estado de derecho, lucha contra el narcotráfico).
4. Una *estrategia para la defensa nacional* (reestructuración y modernización de las fuerzas armadas y Policía para fortalecer seguridad pública en contra del delito organizado y los grupos armados y para promover y proteger los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario).
5. Una estrategia judicial y de derechos humanos (reafirmación del estado de derecho, justicia igualitaria e imparcial).
6. Una *estrategia antinarcóticos* (en asocio con los demás países involucrados en algunos o en todos los aspectos de este ilícito, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas e impedir el flujo de los productos de dicho tráfico -que alimenta la violencia- hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas; optimización de operaciones aéreas, fluviales y marítimas; erradicación de cultivos y fumigación aérea).
7. Una *estrategia de desarrollo alternativo* (para desviar la mano de obra campesina del trabajo en la producción de drogas ilícitas a proyectos productivos rentables y sostenibles).

8. Una *estrategia de participación social* (fortalecimiento de gobiernos locales y comunidades en esfuerzos anticorrupción y presión sobre grupos armados, promoción de modelos innovadores y productivos, promoción de valores).

9. Una *estrategia de desarrollo humano* (servicios de salud y educación adecuados, en especial para desplazados y sectores en condiciones de extrema pobreza).

10. Una *estrategia de orientación internacional* (principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga).

Se considera que el papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano.

Del análisis del documento, éste identifica tres protagonistas centrales del conflicto: los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN; los grupos de autodefensa al margen de la Ley (AUC); y, "en medio del fuego cruzado la gran mayoría de los colombianos". El financiamiento total del Plan Colombia asciende a unos 7.558.10 millones de dólares: de éstos, 3.663.60 deben ser aportados por el Estado colombiano; 3.525.22 por la comunidad internacional; y 369.28 mediante créditos.⁷

Frente a la adopción del Plan Colombia, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un paquete de ayuda antinarcóticos del orden de 1.319,1 millones de dólares. De éstos, 860,3 millones corresponden a asistencia para Colombia y el resto de países vecinos (110 para Bolivia, 32 para Perú y 20 para Ecuador) y para las agencias estadounidenses comprometidas en operaciones antinarcóticos en la región andina. De los 860,3 millones para Colombia, 519,2 corresponden a asistencia militar (60 %), 123,1 a la Policía Nacional (14 %), 68,5 para proyectos de desarrollo alternativo (8 %), 51 para promoción y protección de los derechos humanos (6 %), 45 para fortalecimiento institucional (5 %), 37,5 para ayuda a desplazados (4 %), 13 para reforma judicial (2 %), y 3 para apoyo en general para búsqueda de la paz.⁸

Una lectura atenta del documento arroja muchas reflexiones, pero entre ellas cabe subrayar las siguientes:

. Se trata de un conjunto de acciones antiinsurgencia y antinarcóticos, con varias dimensiones: militar, policial, institucional y social.

. Implica un conjunto de políticas de responsabilidad exclusivamente del Estado colombiano, con apoyo financiero y logístico norteamericano.

. Por tanto, son sus efectos fuera de Colombia los que implican acciones o reacciones de los países vecinos a Colombia, sin que ello entrañe involucrarse en el conflicto interno de ese país. La política actual del gobierno de Uribe ha buscado definir un esquema de acción regional que ayude al Gobierno colombiano en sus propósitos de lucha antiinsurgencia y pacificación del país. Hasta la fecha tales esfuerzos han sido infructuosos para Colombia, puesto que sería, como se anotó más arriba, un error histórico que sólo serviría para internacionalizar la guerra con impredecibles consecuencias. El 12 de marzo del 2003, el Gobierno de Colombia presentó en un cónclave de países limítrofes con Colombia reunidos en Bogotá (Ecuador, Venezuela, Perú, Brasil, Panamá), con Estados Unidos como Observador, un documento en el que se esbozaba un esquema de seguridad semejante. La propuesta colombiana no fue aceptada.

. El documento implica una visión parcial sobre los orígenes del conflicto colombiano, puesto que lo atribuye a la violencia desatada por la guerrilla y las llamadas autodefensas (AUC), al tiempo que relativiza sus verdaderas causas: la persistencia de una estructura política, económica y social injusta, que ha tenido diversas expresiones políticas, entre ellas, el sistema bipartidista que por muchos años prevaleció luego del asesinato de líder populista José Eliécer Gaitán en 1948, y en cuyo marco floreció ominosamente dicha violencia, o, en la actualidad, la acción de las ya mencionadas autodefensas, a las que se vincula con sectores de las propias

Cuatro son los principales grupos de problemas que el conflicto genera en el Ecuador: aumento del fenómeno del desplazamiento hacia territorio ecuatoriano; desplazamiento del fenómeno del narcotráfico; potencial desplazamiento de la violencia; efectos nocivos de la fumigación aérea en zonas fronterizas aledañas a tales operativos.

fuerzas armadas y que serían financiadas por grupos de terratenientes e industriales.

. En la actualidad, uno de los puntos cruciales del Plan Colombia ha sido prácticamente abandonado: las negociaciones de paz, tal como fueron entendidas por los factores en conflicto y la comunidad internacional durante la presidencia de Andrés Pastrana. El actual Presidente, Alvaro Uribe, ha puesto sobre el tapete la exigencia de que los grupos insurgentes abandonen primero la lucha armada, o exista un cese de hostilidades, antes de reiniciar las conversaciones, lo que ha sido rechazado por la guerrilla.

. Algunos analistas insisten en el hecho de que el Plan Colombia contempla el logro de la paz en la concreción de un acuerdo con los insurgentes, sin ninguna mención a la posibilidad y necesidad de reordenar o reformar la actual situación económico - social colombiana y el esquema prevaleciente de injusta distribución de la riqueza, causa fundamental del conflicto.

EFFECTOS DEL PLAN COLOMBIA PARA EL ECUADOR

En estricto sentido debería hablarse de efectos del conflicto colombiano en el Ecuador y demás países vecinos. El Plan Colombia, como queda dicho, es una iniciativa interna colombiana que agudiza dichas secuelas, habida cuenta de que mientras dure su aplicación resulta lógico que algunas de ellas, igualmente, se incrementen y proliferen. Cuatro son los principales grupos de problemas que el conflicto genera en el Ecuador: aumento del fenómeno del desplazamiento hacia territorio ecuatoriano; desplazamiento del fenómeno del narcotráfico; potencial desplazamiento de la violencia; efectos nocivos de la fumigación aérea en zonas fronterizas aledañas a tales operativos.

El fenómeno del desplazamiento tiene dos aspectos: a) el incremento de la migración ilegal a través de la amplia zona de frontera, que incluye elementos delictivos e indeseables. Se calcula en más de cien los pasos irregulares a lo largo de la línea fronteriza de cerca de 600 kilómetros. b) el incremento del número de refugiados, que durante los años 2002 y 2003 se triplicó: de más o menos unos cinco mil solicitantes de refugio contabilizados a enero del 2002, para diciembre del 2003 dicho número había ascendido a unos 19.500. De éstos, 4.940 han sido aceptados como refugiados.

No cabe duda que se registra un *aumento de la violencia* en las zonas aledañas a la frontera con Colombia. Crímenes, ajustes de cuentas, secuestros, se dan cada vez con mayor frecuencia, aunque muchos de los casos de asesinato se han dado fundamentalmente entre colombianos emigrados. Lo anterior ha implicado un incremento exponencial de los operativos de seguridad en las zonas de frontera, a cargo de las Fuerzas Armadas y de la Policía, que implica un alto costo financiero. Dicha implementación de un esquema de seguridad más estricto responde también a la eventualidad de que el conflicto pudiera trasladarse a territorio ecuatoriano. Hasta la fecha, la política ecuatoriana es la de que reprimirá a cualquier grupo que incursione con armas en nuestro territorio. Asimismo, hasta el momento en que se escribe este artículo -diciembre del 2003-, se ha venido manteniendo la posición de que el Ecuador no participará en ningún operativo coordinado ni combinado con fuerzas colom-

bianas. La obligación de las fuerzas de seguridad es simplemente controlar en nuestro territorio, lo que no excluye la cooperación en temas de información y de inteligencia.

En lo que atañe al *narcotráfico*, las Fuerzas Armadas ecuatorianas han detectado algunas áreas de cultivo y aislados laboratorios, lo que indica que el fenómeno sigue actuante en territorio colombiano y más bien parece haberse incrementado en otras áreas dentro de ese mismo país. Lo que sí ha aumentado en el Ecuador es componentes como el lavado de dinero, el acopio de insumos y el tránsito.

Según diversas organizaciones y habitantes de las zonas presuntamente afectadas, *las fumigaciones aéreas* han seguido causando efectos nocivos sobre seres humanos, animales y cultivos en territorio ecuatoriano. El Ecuador pidió en su momento que las fumigaciones se cumplieran sólo hasta 10 kilómetros antes de la línea de frontera para evitar tales efectos, inclusive formuló la propuesta de llegar a suscribir un acuerdo en este sentido. Colombia no ha dado hasta la fecha una respuesta positiva, pero se encuentra activa una comisión binacional que deberá comprobar los alcances de los operativos y formular propuestas de solución.

Hace algunos meses, y aún antes de que asumiera su mandato, el actual presidente ecuatoriano, Lucio Gutiérrez, manifestó su deseo de aportar a la reanudación del proceso de paz en Colombia. No hubo nunca una acogida clara de Colombia a tales planteamientos. El Gobierno colombiano de Alvaro Uribe ha centrado su posición frente al conflicto, por un lado, con una escalada de los operativos antiinsurgentes, con ayuda norteamericana, y, por otro, en relación con una eventual reanudación de las conversaciones de paz, ha pedido a las Naciones Unidas iniciar algún tipo de acción hacia dicho objetivo. Esto implica que cualquier iniciativa de los Gobiernos debería darse en consulta con Naciones Unidas, de lo contrario se podría estar obstaculizando las estrategias en marcha.

HIPÓTESIS DE SOLUCIÓN

En un artículo escrito probablemente a fines del 2001, pero publicado en el 2002, "Colombia: entre una paz elusiva y una guerra disolvente", el analista colombiano Luis Alberto Restrepo afirmaba:

"En el actual contexto del conflicto, enmarcado por el Plan Colombia, el escenario de paz negociada podría ser considerado como un triunfo del Plan. La prolongación de la guerra implicaría, por el contrario, su rotundo fracaso".

A inicios del 2004, la guerra se ha prolongado y agudizado, por lo que, al tenor de lo dicho en su momento por Restrepo, podríamos estar esperando el peor de los escenarios que dicho analista postula como posibles: el de la "guerra endémica", caracterizado por una agudización del conflicto a lo largo de la primera década del siglo XXI, tanto en las áreas rurales, como en las grandes ciudades; incremento de la presencia militar norteamericana; caos y aumento del narcotráfico; desplazamiento de los cultivos más adentro en la Amazonía colombiana y penetración, junto con las FARC y los paramilitares en las selvas de Ecuador, Panamá, Venezuela y Perú; desestabilización de la región andina y el Darién panameño.

Los otros tres escenarios serían: 1) el de una paz negociada; 2) el de una internacionalización del conflicto con el desplazamiento de su centro de gravedad a Venezuela; y 3), el de un cambio de la política antidrogas, que supondría la legalización de algunas drogas, lo cual, al desaparecer la principal fuente de ilegalidad, corrupción y violencia, crearía posibilidades ciertas de negociación.

De las diferentes ideas anotadas se pueden desprender al menos dos bloques de hipótesis:

I.a) La actual orientación del conflicto, agudizado por el énfasis dado a la dimensión militar del Plan Colombia, puede derivar: o en una escalada bélica que implicaría un más grave desangre del pueblo colombiano, o su conversión en un escenario de guerra endémica, con su creciente secuela de deterioro social, degradación de las condiciones humanas y caos.

I.b) Frente a ello, debería promoverse, con

Tanto el Gobierno, como las guerrillas, están equivocados en lo que se refiere a sus objetivos estratégicos y por tanto en sus tácticas, por cuanto, el primero, tiene como propósito fundamental defender su autoridad y una ilusoria intangibilidad del Estado-nacional, y, las segundas, a su vez, se plantean la toma del poder, asimismo, en relación con el Estado-nacional, entelequia que ha entrado en crisis al tenor de factores muy precisos e identificables: transnacionalización de las economías, globalización, esquemas de creciente regionalización e integración, creciente protagonismo de los gobiernos locales y de las regiones, etc.

apoyo de la comunidad internacional, una priorización de las dimensiones sociales del Plan Colombia, lo que podría crear premisas para un nuevo proceso de paz -proceso que necesariamente deberá implicar reformas sociales significativas-

I.c) También una legalización controlada de las drogas abonaría significativamente a una apertura de premisas de negociación: atenuaría la violencia y obligaría a aquellos grupos que actualmente se nutren del narcotráfico o de la protección a esta actividad, a

volver a la mesa de negociaciones, bajo parámetros previamente definidos por las Naciones Unidas.

II.a) Parecería que ninguna de las hipótesis planteadas en el apartado I, excepto el de la escalada bélica, son viables en el momento actual, habida cuenta de los múltiples obstáculos existentes.

II.b) Parece evidente también que los diversos factores en conflicto, como las propuestas o sugerencias de solución que se plantean, se mueven y producen bajo parámetros ya obsoletos o en vías de modificación en la realidad política y social contemporánea, lo cual impide encontrar vías de solución viables para Colombia y por tanto se acentúa la impresión generalizada de inviabilidad del conflicto colombiano.

II.c) A la luz de lo anterior, parecería necesario explorar soluciones duraderas bajo las nuevas condiciones históricas que emergen en la arena internacional a principios del siglo XXI y en el nuevo milenio.

En efecto, si se proyecta sobre el conflicto colombiano la realidad de las tendencias emergentes en el espectro político social contemporáneo pueden sacarse, al menos provisionalmente y desde un punto de vista estrictamente académico -esto es, sometido a cualesquiera discusiones-, las siguientes conclusiones:

1. Tanto el Gobierno, como las guerrillas, están equivocados en lo que se refiere a sus objetivos estratégicos y por tanto en sus tácticas, por cuanto, el primero, tiene como propósito fundamental defender su autoridad y una ilusoria intangibilidad del Estado-nacional, y, las segundas, a su vez, se plantean la toma del poder, asimismo, en relación con el Estado-nacional, entelequia que ha entrado en crisis al tenor de factores muy precisos e identificables: transnacionalización de las economías, globalización, esquemas de creciente regionalización e integración, creciente protagonismo de los gobiernos locales y de las regiones, etc.

2. Inclusive los procesos de integración in-

ter-estatales comienzan a dejar de tener sentido y sus propósitos se vuelven cada vez más inviables -ejemplo: las dificultades que experimenta el proceso de integración subregional andino, la CAN-, habida cuenta del protagonismo que ejercen con mayor asiduidad los grupos económicos o empresariales (interesados en la apertura de grandes espacios económicos de libre comercio, difíciles de lograr bajo la rigidez administrativa estatal), las regiones, los gobiernos locales y otros factores.

3. Frente al proceso de globalización aparece con fuerza el fenómeno de reivindicación y afirmación de las identidades regionales, más que nacionales (aldeas vs. aldea global)¹⁰, fenómeno que también debería tomarse en cuenta a la hora de buscar solución a problemas acuciantes como el del actual conflicto colombiano.

4. Habría que empezar por reconocer la actual situación prevaleciente del conflicto: lo que entraña reconocer y aceptar las áreas de influencia alcanzadas por los factores insurgentes y las áreas bajo la influencia del Gobierno. Teniendo en cuenta la eficacia que han demostrado los gobiernos locales y regiones en la solución de los problemas y en la identificación de auténticos y exitosos proyectos de desarrollo, podría empezarse por propender a un gran acuerdo mediante el cual, y por vía de una suerte de reconocimiento del statu-quo, cada parte o partes

asuman su compromiso y responsabilidades en la promoción del desarrollo y el bienestar de las poblaciones bajo su influencia, la seguridad, la educación y la preservación del medio ambiente y de los derechos humanos y otros propósitos, de manera que paulatinamente se vaya consolidando un proceso de paz en el contexto de una nueva forma de Estado: descentralizada y coordinativa de los diferentes componentes que la integran. Este acuerdo debería incluir compromisos en cuanto al combate al narcotráfico o a la eventual legalización de las drogas.

5. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) debería revertir su actual configuración del proceso de integración entre Estados, por un proceso de integración entre regiones; amplias zonas identificadas por factores comunes de carácter cultural, económico, lingüístico, incluso físico (paisaje, topografía), lo que imprimiría un real dinamismo al proceso general integrador y una respuesta adecuada a los desafíos de la globalización. Una reversión del proceso de integración subregional en el sentido indicado podría coadyuvar a la superación del problema de mayor gravedad que enfrenta la Comunidad Andina: el conflicto interno colombiano.

La discusión académica en torno al conflicto puede dilatarse y profundizarse de manera infinita, pero los pueblos exigen soluciones urgentes y duraderas, no importa lo audaces o difíciles de lograr que fueren, siempre que tengan por prin-

NOTAS

(1) Ann C. Mason, *La seguridad democrática de Alvaro Uribe: retórica, doctrina y práctica*. Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe, Flacso-Nueva Sociedad, mayo 2003. Pg. 36.

(2) Luis Alberto Restrepo, *Colombia: entre una paz elusiva y una guerra disolvente*. Nuevos horizontes andinos, Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea. Recal Nueva Sociedad, Caracas, 2002. Pgs. 43,44.

(3) Manuel Salgado Tamayo, *Drogas, terrorismo e insurgencia, del Plan Colombia a la Cruzada Libertad Duradera*. Ediciones La Tierra, Quito, 2002. Pg. 27.

(4) Manuel Salgado Tamayo, *Op.Cit.*, Pgs. 28, 29.

(5) Manuel Salgado Tamayo, *Op.Cit.*,Pg. 30.

(6) Luis Alberto Restrepo, *Op.Cit.*, Pg.41.

(7) Manuel Salgado Tamayo, *Op.Cit.*, Pg.35.

(8) Luis Alberto Restrepo, *Op.Cit.*, Pg.41.

(9) Luis Alberto Restrepo, *Op.Cit.*, Pg.45.

(10) Alfredo Toro Hardy, *La era de las aldeas, La pequeña aldea vs. la aldea global*. Villegas Editores, Bogotá, julio 2002.

El principal objetivo es una auténtica paz, un verdadero desarrollo: equitativo, humanístico y justo. Esta es la tarea principal de nuestro tiempo.



EL MOVIMIENTO INDÍGENA: Aproximaciones a la comprensión del desarrollo ideológico político



Luis Macas *

INTRODUCCIÓN

Cuando se realiza la caracterización del movimiento indígena en el Ecuador siempre se consideran cortes históricos sobre la propuesta del dominante, -muy a pesar de nosotros- la legitimación de lo indio tiene como sustento teórico, precisamente las características de un Estado definido desde lo occidental y propuesto desde los principios del capital y de la sociedad mercantilista.

Resulta casi imposible liberarnos del concepto de época histórica que ha sido difundida por los teóricos del Estado, es así como nos piensan, y son las épocas denominadas: conquista, 1534 a 1536; colonia, 1536 a 1822; independencia, 1822 a 1830; y república 1830 a los tiempos actuales, lo que marca lo indio dentro del Ecuador.

¿Es posible salirse de las posiciones teóricas, evolucionistas, históricas, que consideran la unidireccionalidad del desarrollo de los movimientos sociales, como la única forma de entender la complejidad de la presencia indígena en el país?.

La logicidad de occidente caracteriza lo indígena subsumida en la historia oficial y oficializada, no existen posibilidades de visibilización del movimiento indígena sino dentro de la construcción hegemónica de la “historia oficial”, la misma que tiene como prioridad legitimar la presencia del Estado dominante, desarrollando pensamientos históricos que destrozan de forma consciente la presencia del “otro” y desvirtúan los aportes de los sectores indígenas desde lo colectivo.

La historia oficial y oficializada, principalizan lo individual, los héroes como seres superdotados, los que son capaces de realizar todas las ta-

reas, los que tienen las soluciones mágicas a los problemas. Hasta las construcciones de las ciudades, de las casas, de los templos son atribuidos a una sola persona, sino solo basta recordar al indio Cantuña que vendió el alma al diablo para terminar la construcción de la Iglesia de San Francisco, obra monumental que debe haber sido construida por miles de “cantuñas”, y que debe haber significado la venta de miles de almas al diablo. (Léase Colonia).

No se trata exclusivamente de levantar una propuesta indigenista o etnocentrista alrededor de la presencia india en el Ecuador, no, lo que se intenta es desde la construcción colectiva conocer como la historia oficial y oficializada tiene otros modos de mirar a los actores de un proceso construido desde lo colectivo.

Se hace evidentemente que el calendario marca los espacios y los tiempos históricos y esto define de algún modo la forma de entendimiento, entonces lo individual se reconoce pero no se principaliza en lo indio, por lo menos trataremos de individualizar en lo más mínimo la caracterización del movimiento indígena, tomaremos como pautas las etapas históricas reconocidas por la oficialidad y trataremos de darle contenido no oficial.

La pregunta a desentrañar es, ¿cómo hacemos para escribir desde el subordinado?, ¿qué metodología antidisciplinar utilizamos para liberarnos de las presunciones científicas de la disciplina histórica? En el presente documento recogeremos lo que ya algunos escritores han logrado delinear y lo que se podría considerar una historia desde el “otro”.

Por ser nuestro principio el intercultural, estamos en la obligación de confrontar la historia

oficial con la que nos han contado nuestros mayores, lo que nos dicen los libros y lo que guardan la memoria de nuestras comunidades y mi experiencia propia.

LOS ACTUALES DÍAS, UN FRUTO QUE RECOGE LOS CAMINOS DE LA SUBVERSIÓN COLECTIVA

En lo que hoy se llama el Continente Americano hubo una invasión increíble, representada no solamente en la presencia física del europeo, sino en una presencia cultural, psicológica, política, económica, con todas sus expresiones.

Esta invasión provocó que nuestros pueblos, como un mecanismo de resistencia, hayamos tenido que adoptar ciertas instituciones europeas para poder subsistir dentro del dominio, como otro mecanismo de resistencia y de lucha. Ahí esta por ejemplo la institucionalidad de la hacienda, la institucionalidad de las mitas, los obrajes, y todos los demás modos organizativos de explotación que se impusieron.

Los mismos curacas anteriores fueron los caporales, los mayordomos de estos lugares y de la Colonia, y fue allí precisamente donde se fueron sentando las bases de nuestra lucha. Es la época que de modo general empieza la institucionalización de la Colonia, es decir, a partir de 1550.

Es entonces, a inicios de este año que empiezan a gestarse levantamientos es indispensable enumerar los más representativos: En el año de 1599 la sublevación de los Jíbaros; para el año 1619, el levantamiento de Los Malabas, en la provincia de Esmeraldas; la insurrección de los indios Maynas en 1635; en la región amazónica se produce la sublevación de los Gaes del Napo en 1707; la de los Cahuamares, Cahuaches y Mnaguas del Napo en 1737; la de los Payaguas y Secoyas de 1745.

En la sierra podemos señalar la defensa de la propiedad comunal indígena de Pomallacta producida en 1730; la de Pasto en 1727; la de Paccha, en Zaruma, de 1705; y la Imantag, en Cotacachi, de 1703; en el año 1760 en el Asiento de Alausí; en 1764 se produce la sublevación contra las Mitas en la Villa de Riobamba; para el

Creo que a raíz de la aparición de las comunas y los cabildos es donde nace el poder fundamental del movimiento indígena de la actualidad, que allí tiene su núcleo -ahí nacen las organizaciones de primer grado- dentro de ese espacio legalizado seguimos consolidando nuestra propia estructura organizativa.

año 1776 se produce una rebelión en contra de la cobranza de tributos en San Miguel de Molleambato; el año de 1768 los indios conciertos en el obraje de San Idelfonso realizan un alzamiento. Un censo a la población de San Phelipe convocado para el año 1771, produjo una sublevación de los indios que no querían ser numerados y en el Corregimiento de Otavalo en el año 1777 se produce la insurrección de los indios.

Son precisamente las luchas, los levantamientos, los tumultos, las insurrecciones, las que van construyendo una simbología, capaz de ser el sostén signico de la formación de los poderes políticos de los indígenas.

Desde entonces se viene generando una lucha tenaz de los pueblos indígenas y todo en absoluta desventaja, y como es sabido en medio de una fuerte discriminación, cuando surgen las nuevas Repúblicas, que son un fiel reflejo de lo europeo, de la Revolución Francesa, etc., se perfecciona el estado colonial en América, simplemente asumiendo una apariencia distinta.

En nuestro país, hagamos referencia al levantamiento de Daquilema en Chimborazo, que demuestra que muchas veces la lucha nuestra ha sido a garrote limpio, respondiendo a las condiciones tan crueles en que nos hemos visto sometidos durante la Colonia y en la República, porque es en la República donde se da este levantamiento.

*Director ejecutivo del ICCI (Instituto Científico de Culturas Indígenas).

to, así como el reconocimiento de la existencia y la validez de la organización comunal.

La legalización de la comuna se consiguió en 1936 a través de la Ley de Comunas, pero como una estructura también de dominación, como una institución que se diría estaba encaminada al perfeccionamiento de la institucionalidad de la hacienda en nuestro país.

A raíz de la expedición de esta ley se van reconstituyendo las comunas porque ya adquiere un carácter legal, es reconocida por una ley y permitida por la Constitución del Estado, entonces sabiamente los pueblos indígenas nos reade-cuamos a nuevas condiciones, en respuesta a las exigencias del tiempo, considerando que las condiciones son distintas, de ahí arrancan las organizaciones comunales. A este respecto ya hemos hecho una reflexión, es decir que nuestro pueblo ha tenido gente que posee una sabiduría extraordinaria, que lograron diferenciar entre lo que teóricamente pueda declararse o perseguirse en una ley, y lo que de modo material y efectivo se puede ejecutar al amparo de esa ley.

Creo que a raíz de la aparición de las comunas y los cabildos es donde nace el poder fundamental del movimiento indígena de la actualidad, que allí tiene su núcleo -ahí nacen las organizaciones de primer grado- dentro de ese espacio legalizado seguimos consolidando nuestra propia estructura organizativa. Esto nos demuestra que poco a poco se va ampliando la estructura de la organización de las comunas a los cabildos, de ahí hacia los cabildos centrales, empieza a ser una organización zonal, territorialmente es muy importante porque no solo se abarca el territorio comunal sino que se amplía el radio de acción. Eso se va dando en los años 50 y en la década de los años 60 se empieza a conformar las primeras federaciones y así se ve que en 1963 es reconocida legalmente la Federación Shuar que existe desde los 40. Entonces muchas federaciones nacen desde el seno de la iglesia, otras nacen desde el seno de una organización sindical, o de un partido de izquierda.

La década del 70 es la década de las federaciones. En la década del 60 y a finales del 70 se empieza a dar un levantamiento en el país cuyo eje central es la lucha por la tierra, este es uno de

los ejes articuladores de los movimientos indígenas en nuestro país. Este es un elemento primordial que identifica a nuestros pueblos, porque resulta ser lo fundamental para la supervivencia, y para su supervivencia la base material es la tierra, pero no solo la tierra como materia sino en todo su significado cultural, filosófico y espiritual. Aunque hayamos estado manejando la tierra como un bien ajeno. Por ejemplo en las haciendas, la gente siempre estuvo ligada a una visión cósmica de la naturaleza, de la vida misma, por siempre se decía “esta tierra es mía”, es decir, estuvo siempre en la mente de los pueblos indios.

En esta época es cuando las federaciones empiezan a agruparse en una confederación, y ya en 1972 nace el ECUARUNARI, agrupando a los Saraguros, Azuayos, Imbaburas, Cotopaxis, y se sincronizan las luchas en todos estos sectores.

Nos ubicaremos en la década de los 80. A esta década muchos la llaman la “década perdida” pero nos preguntamos, ¿perdida para quién?. Para los indios es una década ganada porque fue un tiempo de reflexión, de análisis, de reciclaje. Si bien es cierto en esta década no hubieron luchas importantes, fuertes, pero sí se dieron cambios internos importantes. Eso si bien es cierto ayudó para que los Pueblos Indígenas avancemos en el proceso de lucha, fundamentalmente por la recuperación de las tierras, ahí muchos de nosotros no nos llamábamos indios, éramos campesinos, éramos agricultores, inmigrantes, pero en la década de los 80 es donde empieza a darse el gran proceso de sistematización, de síntesis de toda una época de lucha.

En esta década se conforman dos confederaciones que principalizan su lucha por la recuperación de las tierras y también por lograr el reconocimiento interno nuestro: ¿Quiénes somos los Indígenas?. ¿Quiénes estamos luchando por la tierra?. ¿Cuántos somos?. La década de los 80 para el movimiento indígena es absolutamente de debate al interior del movimiento. Ahora que retomamos nuestra lucha de aquí en adelante, ¿cómo nos llamamos?. Y hay un debate largo y amplio, de mucha gente, por ejemplo los Kichwas de la Amazonía, con más radicalidad en lo indio, en sus planteamientos propios con aspec-

tos etno-culturales, proponen al interior de la discusión que el común denominador para todos tiene que ser lo indio y empezamos a discutir lo indio, la nacionalidad y nos preguntamos ¿qué es la nacionalidad?, es la pertenencia a un pueblo, a una identidad cultural, histórica, política, territorial y como cumplimos con todos esos requisitos nos llamamos nacionalidades y en conjunto somos una confederación. A finales de la década de los 80 empieza a ampliarse el debate y empezamos a debatir con los intelectuales indígenas y no indígenas, planteándonos si es válido o no el concepto, las categorías que estamos usando y resulta que es perfectamente válido. Ha sido con mucha gente con quienes hemos conversado sobre esto y no nos hemos equivocado.

LA CONAIE UN REFERENTE ORGANIZATIVO

La organización nuestra se va gestando desde hace muchísimos años, y es el resultado de un largo proceso, su reconocimiento legal se lo alcanza el año de 1996, esto como resultado de una discusión colectiva que marca la presencia del movimiento indígena en los años posteriores.

Lo bueno sería reconocer que en el levantamiento del Inty Raymi, en 1990, que movilizó unos dos millones de indios y es alrededor de la propuesta de la construcción de un Estado Plurinacional, que ha girado toda la lucha del movimiento indígena a lo largo de la década del 90. Al respecto, una de las luchas más relevantes, aquella del levantamiento indígena del 90, fue primero para que el país logre visualizarnos, es decir, que el Estado nación sepa que estamos aquí, que existimos, que tenemos derechos, que tenemos voz. Y otro de los contenidos de la lucha fue por el rescate de la dignidad de los pueblos indígenas.

Al mismo tiempo -el levantamiento del 90- que ha incorporado a los indios como importantes actores políticos, provocó varias transformaciones en el país a diferentes niveles. Es necesario reconocer que las percepciones que tenía la sociedad ecuatoriana sobre los indígenas han ido cambiando, en el sentido que ya no se nos mira como precaristas o huasipungeros, no somos un

gremio de campesinos, como se nos ha considerado desde la sociología tradicional, inclusive aquella de izquierda, y que por lo tanto nuestra lucha debería ser una lucha reivindicativa, en torno al parcelamiento de tierras y la reforma agraria. Ahora la sociedad ecuatoriana mira al movimiento indígena de otra manera y el mismo movimiento indígena tiene ahora plena conciencia de su identidad, lo que ha servido de base para realizar su propuesta nacional y a largo plazo.

Cabe recordar que para el año 1993, el movimiento indígena impulsa el debate sobre la necesidad de crear un espacio político amplio. En 1995, la CONAIE junto con los nuevos actores sociales como son: los movimientos juveniles, los movimientos de mujeres, los ecologistas, grupos de pobladores de las grandes ciudades, como también campesinos; conforman la Coordinadora de Movimientos Sociales del Ecuador.

Es a partir de esta suma de organizaciones que emerge la propuesta de creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, para hacer frente a las elecciones de 1996. Se constituye en un frente político, creado para actuar en los espacios institucionales del sistema de representación política, desde las nociones de la plurinacionalidad, la interculturalidad y la democracia participativa.

Para el año 1996, con la participación en el proceso electoral del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, se consigue acceder a la Diputación a tres indígenas, los mismos que representan la emergencia del Movimiento Indígena a nivel nacional.

EL 5 DE FEBRERO

Para el 5 de febrero del 97, el Frente Patriótico de Defensa del Pueblo logró consolidar una gran fuerza social en todo el territorio ecuatoriano con la capacidad de destituir al Presidente de la República; el Movimiento Indígena cumplió un papel catalizador en todas las provincias del país y fueron las organizaciones de base, las de segundo grado y las nacionales las que se convirtieron en orientadoras de las luchas en las parroquias, cantones y provincias del país.

La caída de Bucaram fue el resultado de la lucha que los pueblos indios del Ecuador desarrollaron conjuntamente con los movimientos sociales y las organizaciones de ciudadanos democráticos. Para el Movimiento Indígena en particular fue una muestra de las posibilidades que se abrían para construir un nuevo país.

Después de la década del 90, el movimiento indígena vive una crisis de transición. Esta crisis es porque las condiciones que nos pone el mundo son distintas; y mucho más difíciles, pues la globalización es arrasante con las diferencias y particularidades, con las diferentes identidades. Y esto se aplica a todos los pueblos que vivimos en el Ecuador, porque no tenemos una nación constituida, y si existe una nación está aún en estado embrionario, para que surja ésta se necesita de muchísimos elementos constitutivos que por ahora no están debidamente definidos.

Esta indefinición no nos permite actuar a partir de lo que somos y creemos, sino a partir de lo que nos han hecho creer que somos, y por eso somos presa fácil de esta época, que no estamos seguros si es la época del cambio o el cambio de época, pero la verdad que los 90 es un momento beligerante y de eso estamos claros y actuamos en consecuencia.

EL 21 DE ENERO DEL 2000

Para el Gobierno de Jamil Mahuad su prioridad era poner en marcha su proyecto que básicamente contemplaba cubrir los desfalcos provocados por los banqueros y empresarios corruptos, encubrir y proteger a los causantes de la desestabilización económica, incautar los depósitos y ahorros del pueblo para salvarguardar a la banca, conceder la base de Manta al Gobierno Norteamericano en condiciones que no favorecen al país; deslegitimar, y desconocer permanentemente a la CONAIE, como una organización poco representativa y finalmente tomar la decisión de la dolarización.

En estas circunstancias, la CONAIE promueve en el mes de Diciembre de 1999, la constitución de los Parlamentos, la que más tarde se denominaría "Parlamento Nacional de los Pueblos del Ecuador". La propuesta de los Parlamentos

es acogida por todos los sectores y en todas las provincias, se promueve su constitución, el objetivo es lograr la participación del pueblo para que éste defina las propuestas, las demandas de cada sector y las cuales luego pasarían a la instancia nacional del parlamento.

Varias iniciativas salen de estos importantes espacios, en la primera semana de enero, desde la provincia de Tungurahua, lanzan la propuesta de destituir los tres poderes del estado: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, la propuesta es acogida y la consigna de la movilización se focaliza en la destitución de los tres poderes, castigar la corrupción y la no dolarización.

A pesar de ello y la militarización, así como la declaración del estado de emergencia, el 14 de Enero se instala en Quito el Parlamento de los Pueblos del Ecuador, en donde se resuelve: la derogatoria del estado de emergencia, la destitución del Presidente de la República, desconocimiento del Congreso Nacional, y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y se declaran en sesión permanente.

El 21 de enero, se prepara la toma del palacio, por la tarde y noche con todo el pueblo comienza a levantarse. En la noche, Jamil Mahuad abandona el Palacio de Gobierno camuflado en una ambulancia de la Cruz Roja, se conforma la Junta de Salvación Nacional, para luego ser destituida y en su reemplazo se posesiona al doctor Gustavo Noboa como Presidente de la República. Cabe mencionar que las luchas pacíficas emprendidas por el movimiento indígena y el derrocamiento de los dos mandatarios es la expresión de este sector social del país, en contra de la implantación del modelo económico neoliberal que tanto daño ha causado a los pueblos de América Latina y el mundo. Otro de los objetivos de esta lucha es el combate a la corrupción implantada por los regímenes de turno desde la apertura de la democracia en el país en 1979.

LA PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO DE LUCIO GUTIERREZ

Si empezamos a mirar de cerca la alianza 3-18, tenemos que ver ¿cómo nace?, ¿quiénes son? y ¿qué fines políticos y sociales persigue Sociedad Patriótica? Al respecto, pode-

mos plantear que uno fue el discurso y la acción del grupo de militares que participaron en el levantamiento del 21 de Enero del 2000 en contra de Jamil Mahuad, en el que se aliaron coyunturalmente la CONAIE y ciertos movimientos sociales, pregonando un descontento del rol de la cúpula de las Fuerzas Armadas y de los partidos políticos de derecha frente a la corrupción del capital bancario, financiero e internacional comprometido con el Ejecutivo de aquel entonces; en este sentido se podría decir, que algunos militares que participaron en una etapa de aquel levantamiento indígena, asumieron un discurso postizo en contra del neoliberalismo, probablemente por la presión de los mismos sectores activos en la lucha social.

De otro lado, hay que tener presente que este levantamiento indígena con adhesión de los militares generó una gran expectativa de transformación real y profunda de la sociedad ecuatoriana, parecía que al fin se lograba un cambio trascendental en la democracia y se empezaba a consolidar un poder y un gobierno desde los sectores más explotados y marginados históricamente; pero no fue así, al final pudo más la derecha y volvió a controlar su poder con ayuda de la burguesía costeña y con apoyo del gobierno de los EE.UU.

Otro momento importante de Sociedad Patriótica fue la primera vuelta de la campaña electoral, en donde junto con la alianza logra sostener un discurso en contra del Plan Colombia, el ALCA, la Deuda externa, el combate a la corrupción, etc., es decir, logra mantener la imagen y la fuerza del 21 de Enero, manteniendo como propuesta central la posibilidad de impulsar un gobierno del pueblo en contra del neoliberalismo. Pero ya en la práctica ¿qué ha ido pasando?. Lo cierto es que el Gobierno de L. Gutiérrez ha firmado la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, esto ha traído como consecuencia el alza de los precios de los combustibles, de los productos de primera necesidad y los servicios (transporte, tarifas eléctricas, etc.); todo esto con el apoyo incondicional de los EE.UU. Entonces, ¿qué pasó con las promesas y los discursos del 21 de enero y la primera vuelta electoral?. Nada, no pasó nada, todo quedó en lo mismo.

Los militares no colgaron sus cascos, ni cambiaron su ideología y dependencia a la clase dominante, al contrario, se reactivó el carácter subordinado del rol de las Fuerzas Armadas frente al Ejecutivo, siguen con su discurso de velar por el orden constituido con sendos mecanismos de inteligencia e infiltración en el Movimiento indígena y en los movimientos sociales, a fin de neutralizar y eliminar la oposición y crítica al gobierno.

En el otro lado de la alianza está el Movimiento Pachakutik. En primer lugar, debemos recordar, ¿quiénes firmaron la alianza?, y; ¿por qué se firma con los militares?. En principio recordemos que el Movimiento Pachakutik es una instancia de los sectores organizados del pueblo, dentro de la democracia formal, a través de su máxima expresión que es el proceso electoral para elegir todas las dignidades.

Al respecto tengamos presente, que la CONAIE vivió un conflicto interno; por un lado, soportó la presión permanente de Antonio Vargas y de un cierto grupo de indígenas desertores de la CONAIE que lo siguieron y que se cobijaron bajo las filas de los Amawta Jatari (evangélicos) para ser postulado como candidato presidencial. Por otro lado, estaba la candidatura de Auki Tituaña con más apoyo organizativo y con más opción popular. Ante esto la CONAIE, dentro de sus instancias respectivas no apoyó la candidatura de Antonio Vargas, y decidió no participar con candidatos indígenas para las elecciones presidenciales, ni para la vicepresidencia de la República. Esta resolución trajo algunas consecuencias, en primer lugar cerró toda posibilidad para que Auki Tituaña como real representante del Movimiento Indígena quedara fuera de la lucha electoral; luego dio paso para que Pachakutik buscara una alianza política con otras fuerzas electorales como León Roldós, ID y con Sociedad Patriótica. Ante este hecho, el Comité Ejecutivo de Pachakutik, y sus respectivas Asambleas Nacionales, junto con la CONAIE y el ECUARUNARI legitimaron la Alianza entre Pachakutik y Sociedad Patriótica.

Luego se firma el Acuerdo de Alianza entre Sociedad Patriótica y algunos miembros del Comité Ejecutivo de Pachakutik, en la misma que

Tan separados estuvimos durante la colonia que tenemos un esquema cerrado que no nos permite el acercamiento entre el indio y el otro, aún hay recelos de lado y lado en ese aspecto. Tampoco es cierto que ya se han superado todos los obstáculos para poder celebrar un encuentro. El cómo ponernos de acuerdo, es algo que se debe ir pensando, pero sin caer en el discurso demagógico, pues siempre se habla de la unidad, de la propuesta unitaria, pero en lo práctico esa debe ser la herramienta para ir creando una verdadera propuesta alternativa.

constan algunos puntos que resaltamos:

- 1.- Ratificar la Alianza 3-18 en los términos iniciales básicos de ejercer un gobierno democrático, en base a políticas económicas y sociales que fundamenten las bases de un nuevo modelo de desarrollo nacional, socialmente justo, económicamente viable y ecológicamente sustentable y la construcción de un Estado Plurinacional.
- 2.-Desarrollar un programa que permita el acuerdo democrático, la unidad y el desarrollo nacional basado en el fortalecimiento de la producción, la generación de empleo, el incentivo a las exportaciones y a la competitividad del país a través de una política monetaria que favorezca el crecimiento económico y la distribución equitativa de la riqueza.

3.- Establecer una política soberana de comercio y relaciones internacionales, buscando la integración andina y de América Latina y una posición consensuada entre los países de la región sobre el ALCA, la OMC, la Deuda Externa y el Plan Colombia.

Ante estos acuerdos firmados ya sabemos que el gobierno no ha hecho nada y que más bien se ha entregado a los grandes intereses económicos nacionales e internacionales de la burguesía traicionando al pueblo que lo eligió. Pero, ¿qué ha hecho Pachakutik al respecto? Hay que señalar, en primer lugar, que Pachakutik no contó con un programa de Gobierno consensuado entre sus propias filas, tampoco contó con cuadros político-técnicos que salgan de un proceso, seleccionados por sus bases; al contrario, muchas de las nominaciones han sido puestos a título individual. Por otro lado, hay que tener presente que Pachakutik entra en esta alianza debilitado políticamente; esto es, sin un proceso de coordinación política con la CONAIE, el ECUARUNARI, la CONFENIAE y la CONAICE, debido a que primaron más los intereses individuales por captar puestos burocráticos dentro del gobierno por parte de algunos miembros del Comité Ejecutivo y lo propio podríamos decir, de varias de las dirigencias provinciales, que han dejado de lado el proceso de fortalecimiento organizativo con las bases, los poderes locales, etc., y más bien, están en un franco proceso de desmantelamiento organizativo.

La crisis política de Pachakutik corre el riesgo de agudizarse y desaparecer del mapa político, si es que no se realiza una evaluación profunda que implique cambios políticos y de estrategia en la conducción política hacia la verdadera construcción del estado Plurinacional, para lo cual, la dirigencia actual del Comité ejecutivo tendrá que evaluar y reestructurarse, tal como plantearon las bases en sus respectivas asambleas.

A MANERA DE CONCLUSION

Nuestra debilidad como movimientos organizados en el Ecuador ha carecido de procesos de diálogo, nos hace falta lo que a nuestros mayores les sobraba, el trabajar

colectivamente. Nos hemos tornado diferentes y mezquinos, por tanta mala influencia en estos 500 años, por valores y patrones ajenos; que ahora nos resulta extraño siquiera mirarnos de frente y reconocernos como seres que conviven bajo un mismo cielo.

Tan separados estuvimos durante la colonia que tenemos un esquema cerrado que no nos permite el acercamiento entre el indio y el otro, aún hay recelos de lado y lado en ese aspecto. Tampoco es cierto que ya se han superado todos los obstáculos para poder celebrar un encuentro. El cómo ponernos de acuerdo, es algo que se debe ir pensando, pero sin caer en el discurso demagógico, pues siempre se habla de la unidad, de la propuesta unitaria, pero en lo práctico esa debe ser la herramienta para ir creando una verdadera propuesta alternativa.

Sin embargo hay un desempate histórico en nuestras visiones que también impiden una real unidad, y eso se da porque no se inició antes este proceso de auto reconocimiento. En algún sentido eso ocurre entre la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y el movimiento indígena, a pesar de que ahí entramos con propuestas conjuntas y reales, precisamente para no tratar de que este discurso se quede en eso. Este desencuentro que ahora la opinión pública lo ve como reciente, requiere una explicación histórica, el hecho de que no se haya logrado hasta ahora, también es por que todavía hay prejuicios políticos.

Por ejemplo mientras en los años 60, ó 70 la izquierda luchaba por hacer campesinos a los indios, los indios luchábamos por no dejar de ser indios; entonces ese esquema todavía prevalece en la lógica de la izquierda ecuatoriana, y esto sin desconocer la necesidad de que el indígena se politice para poder entender la gran magnitud del problema social, pero ese es sólo el primer paso. Al respecto las organizaciones sociales herederas de la izquierda deben tener un proceso similar que nos lleve a entendernos.

El desempate con las organizaciones sociales está ahí, en el interior del movimiento, mientras nosotros nos cerramos en lo étnico y cultural - pues esa dimensión es grande e importante para nosotros - para los otros, es mito y entra en un

espacio difícil de codificar y entender. De ahí que se busquen, desde el lado de los intelectuales de izquierda, categorías basadas en lógicas de pensamiento occidental (como campesino) para entender nuestra manera de actuar y pensar. Pero se obvia en los análisis sociales el tema étnico, tan importante para explicarnos muchas de las particularidades del movimiento indio. Ahí vale aclarar que estas dos categorías (etnia y clase) son distintas entre sí, por lo cual no se debe usar la una para entender la otra o viceversa. Por tanto los puentes para encontrar verdaderos espacios de diálogo entre los distintos deben estar basados también en la discusión desde lo teórico conceptual, así podremos separar los límites de interpretación que también son producto de haber estado conviviendo de espaldas tanto tiempo.

Ahí es necesario ver con mucha claridad esas dos lógicas que todavía tienen los márgenes trazados y que ninguno de los espacios puede realmente sobrepasar; por ejemplo la lógica del desarrollo, que para nosotros es el kawsay en kichwa, es el bienestar, ahí no entra la lógica del Capital ni del mercado, pero para otros esta visión es entendible e interpretable desde ahí. Eso todavía no se logra superar, por lo cual se requiere de mucha reflexión en conjunto, pues nos falta mucho de aprender, eso es lo que llamamos en el discurso la interculturalidad y por eso no se fragua una propuesta global de país. Este tema nos conduce a llegar a entendernos, pero ahí sobre todo debe prevalecer la identidad política, en este sentido a la derecha no le interesa este aspecto. Necesariamente al hablar de interculturalidad, vemos que el espacio de diálogo no está creado todavía, por lo tanto el debate teórico de la interculturalidad ya debe rebasar lo teórico hasta convertirse en una actitud.



MOVIMIENTO DE MUJERES ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?



Silvia Vega Ugalde *

El presente artículo sigue las pautas propuestas por los editores de la Revista TENDENCIA. Teniendo en cuenta que las/os lectoras no están familiarizados con los postulados filosóficos y éticos del movimiento de mujeres, iniciamos con una breve revisión del pensamiento feminista, particularmente de los debates más recientes; luego abordamos los principales temas que han sido la base de la movilización del movimiento en el Ecuador de los años noventa; para concluir con una lectura crítica de esa práctica que da cuenta de las reflexiones que venimos realizando en las organizaciones de mujeres, en donde hablamos de “un nuevo momento” del movimiento de mujeres, en el que, apenas, están esbozadas sus nuevas características.

EL PENSAMIENTO FEMINISTA COMO SUSTENTO DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES

Desde el siglo XVIII, a la par de la Ilustración y las revoluciones liberales, aparece de manera persistente y estructurada una producción teórica que problematiza las relaciones entre hombres y mujeres desde la temática de la sexualidad, la familia, el poder, el ejercicio de los derechos políticos y laborales, entre otros aspectos. Estos temas están presentes, desde distintos enfoques, tanto en las ciencias humanas como en el pensamiento propiamente feminista, construido en muchos casos en confrontación con aquellas.¹ El creciente desarrollo de este pensamiento está aparejado y sirve de sustento al despliegue de la acción

pública de las mujeres, que adquiere carácter masivo justamente desde las revoluciones burguesas de occidente.

En la segunda mitad del siglo XX, tanto desde la teoría social con Parsons, Lévi-Strauss y Margaret Mead, como desde las teóricas feministas, a la cabeza de las cuales se halla Simone de Beauvoir con su clásica obra “El segundo sexo”, se cuestiona los enfoques biólogos o naturalistas de las relaciones entre hombres y mujeres, resaltando el papel de la cultura, y por lo tanto, el carácter históricamente determinado y cambiante de estas relaciones.

En los años 60 y 70 el pensamiento feminista occidental se desarrolla desde las vertientes liberal, radical y socialista, con explicaciones diferentes sobre el origen de la opresión de las mujeres y sobre las distintas estrategias para superarla. En estos años, el movimiento de liberación de las mujeres irrumpe con fuerza en los países del norte, junto con otros movimientos sociales contraculturales como el antirracista o el pacifista en EEUU, o los movimientos estudiantiles y de juventud en Europa. En los ochenta, junto con una declinación de la fuerza social de los movimientos de mujeres en el norte², la reflexión teórica se instala en las universidades y centros de estudios, ampliándose y volviéndose más compleja; aparecen por un lado, las teorías de género, especialmente en el mundo angloamericano y, por otro, los feminismos “de la diferencia”; aparece asimismo la preocupación por ligar la reflexión feminista al cuestionamiento del modelo de desarrollo depredador de la naturaleza, apareciendo el ecofeminismo; y se desarrollan los estudios so-

bre la construcción social de la masculinidad, en los que teóricos hombres asumen, por primera vez, de forma expresa, una reflexión sobre esta dimensión de su realidad particular.

La polarización polémica entre los feminismos de la igualdad -entre los que se cuentan las teorías de género- y los feminismos de la diferencia, fue la marca de los años ochenta, en el pensamiento feminista del norte. Los feminismos de la igualdad, abogan por alcanzar la igualdad entre los sexos o la desaparición de los géneros, como construcciones culturales, una suerte de androginia cultural; se inscriben en un paradigma moderno, fuertemente influenciados por las ideas de la Ilustración. Los feminismos de la diferencia, critican esta postura por conducir a las mujeres a la igualación con el modelo patriarcal, tomado como universal humano, y propugnan la acentuación de la diferencia sexual para desarrollar un orden simbólico femenino donde la identidad diferente de las mujeres pueda ser representada. En su vertiente francesa, se inscribe en el postestructuralismo, que busca rescatar “lo diferente” en contraposición a la tradición filosófica occidental que subordina lo especial a lo general.

En los noventa, esta polarización parece suavizarse, dando lugar a una relectura de cada una de las posiciones que acerca puntos de vista. Por una parte, los feminismos de la igualdad que basan su explicación de la subordinación de las mujeres en la división sexual del trabajo, o en la exclusión de las mujeres del ámbito público, es decir en razones de origen material, empiezan a reconocer la importancia de lo simbólico y cultural como modelador de las representaciones subordinadas de las mujeres. A su vez, los feminismos de la diferencia, han aceptado la importancia de insertar la deconstrucción del lenguaje y de los símbolos en la red de conexiones sociopolíticas y materiales de poder que se establecen entre hombres y mujeres.

Tanto los feminismos de la igualdad como los feminismos de la diferencia coinciden en criticar el universalismo patriarcal que impone una forma de pensamiento binario, en el que uno de los dos polos de la diada resulta siempre jerárquicamente subordinado. La contraposición entre las

En América Latina, en los años ochenta, a diferencia de la disminución de vitalidad social que experimenta el movimiento de mujeres en el primer mundo, surgen con importante fuerza las organizaciones de mujeres como un nuevo actor social, articuladas por un lado, a los procesos de democratización de los países luego de las dictaduras, así como a diversas formas de organización popular ligadas a estrategias de sobrevivencia, por otro.

dos posturas radica en la forma de salir de esa matriz de pensamiento, dando estatuto pleno a las mujeres frente a los hombres y a lo femenino frente a lo masculino.

El desarrollo de la reflexión feminista por parte de teóricas negras o de países postcoloniales, de teóricas lesbianas o de otras latitudes europeas, ha oxigenado las discusiones de los paradigmas dominantes en el feminismo hasta hace unos años, aportando nuevas visiones desde los distintos posicionamientos de clase, de etnia, de ubicación geopolítica, de preferencia sexual o de raigambres culturales. Estas posiciones “se inclinan a redefinir la subjetividad femenina como una red de formaciones de poder simultáneas. En apariencia, está surgiendo una nueva tendencia que pone énfasis en la naturaleza situada, específica, corporizada del sujeto feminista y, al mismo tiempo, niega el esencialismo biológico o síquico”, según la caracterización que hace Rosi Braidotti de la evolución del debate feminista en el primer mundo.

En América Latina, en los años ochenta, a di-

*Doctora en Sociología y MA en Historia Andina. Investigadora social y lidereza del movimiento de mujeres ecuatoriano.

En la década del noventa y los primeros años del nuevo siglo, se pueden señalar algunos temas e hitos como principales preocupaciones del movimiento de mujeres. Hay dos que quizás han recibido la mayor atención: el de violencia de género, particularmente en el ámbito doméstico o intrafamiliar y el de participación política de las mujeres.

ferencia de la disminución de vitalidad social que experimenta el movimiento de mujeres en el primer mundo, surgen con importante fuerza las organizaciones de mujeres como un nuevo actor social, articuladas por un lado, a los procesos de democratización de los países luego de las dictaduras, así como a diversas formas de organización popular ligadas a estrategias de sobrevivencia, por otro. Si bien hay espacios y países desde los que se ha generado un pensamiento feminista latinoamericano, la forma dominante a través de la cual se conoce y se populariza el feminismo en nuestro continente, es por la mediación del desarrollo. Son los organismos de cooperación internacional y luego, los gobiernos, los que introducen la teoría de la planificación de género en el desarrollo. Con ello, apenas una pequeña parte del debate feminista llega a nuestras organizaciones, cuya matriz de pensamiento ha estado inserta en una de las vertientes del feminismo de la igualdad, la teoría de género.

En los años ochenta y noventa, el movimiento de mujeres latinoamericano nutre su pensamiento y su práctica en fluidos intercambios facilitados por el progreso de las comunicaciones y por la inyección de recursos de los organismos de desarrollo. Se realizan periódicamente los encuentros feministas latinoamericanos en distintos países; se crean y fortalecen redes temáticas

que promueven proyectos de acción y circulación de investigaciones y elaboraciones teóricas sobre esos distintos temas; y se articulan espacios de convergencia en torno a los eventos internacionales promovidos por Naciones Unidas para la discusión de distintas problemáticas: derechos humanos, medio ambiente, desarrollo social, población, habitat y mujer, en torno a las cuales se tejen las demandas específicas del movimiento y sus articulaciones.

En el marco de los distintos enfoques promovidos por los organismos de desarrollo, se articuló el denominado “enfoque de empoderamiento” desde las mujeres del tercer mundo, y particularmente desde la red “Alternativas de desarrollo con mujeres para una nueva era” (DAWN), que promueve la movilización de las mujeres de abajo hacia arriba para conseguir sus demandas, articulándolas con las opresiones étnicas, de clase y de posición en el orden económico internacional. Es un enfoque de carácter anticolonial y sostiene que “sólo profundizando los vínculos entre la igualdad, el desarrollo y la paz, podremos mostrar la intrincada relación que existe entre los derechos básicos de los pobres y las transformaciones de las instituciones que subordinan a las mujeres”.³

EL MOVIMIENTO DE MUJERES EN EL ECUADOR

Está aun por escribirse la historia de la presencia pública de las mujeres ecuatorianas y del movimiento de mujeres en el Ecuador, cuyo origen como tal puede situarse en los años ochenta.⁴ Hay algunos artículos y uno que otro libro, que permitirían, por retazos, armar la trayectoria del movimiento, pero ellos esperan todavía un esfuerzo interpretativo de conjunto, que recupere para el país esta rica presencia social de las mujeres.⁵

En la década del noventa y los primeros años del nuevo siglo, se pueden señalar algunos temas e hitos como principales preocupaciones del movimiento de mujeres. Hay dos que quizás han recibido la mayor atención: el de violencia de género, particularmente en el ámbito doméstico o intrafamiliar y el de participación política de las mujeres.

La década del noventa se inauguró con el año de prevención de la violencia contra la mujer, decretado por algunas organizaciones de mujeres de Quito, para lo cual se constituyó un Comité de amplia convocatoria a distintas organizaciones y desde el cual se impulsó reformas al código penal para tipificar como delitos los relacionados con violencia intrafamiliar y modificar las concepciones que enmarcaban los delitos de violencia sexual. Se realizó una campaña con distintas acciones, se empezaron a difundir investigaciones sobre el tema y se inauguraron servicios de atención a mujeres maltratadas, desde organizaciones no gubernamentales especializadas en lo uno o lo otro: CEPLAES en investigación y CEIMME o CEPAM en servicios, en Quito, y CECIM y Fundación María Guare, en Guayaquil. Durante la década se consiguieron, paso a paso, algunos espacios y mecanismos institucionales para tratar este tema: la ley contra la violencia, aprobada en 1995, las comisarías que se fueron creando en distintas ciudades⁶, reformas al código penal, una casa de refugio para víctimas de violencia, entre otras, logros todos ellos promovidos de manera organizada por el movimiento de mujeres y acompañados de procesos de sensibilización y capacitación. Al cabo de estos años, se puede afirmar que existe una sensibilidad social hacia el tema de la violencia contra las mujeres que ya no puede ser concebido como un problema personal y privado, porque se han generado mecanismos de denuncia, prevención y sanción.

El otro tema que ha concitado la acción organizada del movimiento de mujeres ha sido el de la equidad de género en la participación política formal y el del posicionamiento de los temas de las mujeres como problemas merecedores de políticas públicas estatales. Respecto a lo primero, se escogió el camino de la reforma legal para establecer una cuota de participación electoral, a tono con lo ocurrido en numerosos países del mundo; primero a través de una ley especial, denominada de “amparo laboral”, y luego mediante la reforma constitucional en el 98 y la reforma a la ley de elecciones.⁷ Hoy está vigente una cuota del 35% de participación de mujeres en listas pluripersonales y en el próximo proceso electoral del 2004 se aplicará una del 40%, con

alternabilidad y secuencialidad.⁸ La participación política formal de las mujeres ha crecido en organismos políticos colegiados de carácter nacional y local; su presencia en funciones de liderazgo individual es todavía muy pequeña, pero sus efectos en la modificación o no de los patrones de gestión pública y en la democratización de los sistemas políticos aun no han sido aquilataados en su real dimensión. Es todavía reciente la aplicación de la cuota electoral en el Ecuador y su mayor impacto se ha dado en los ámbitos locales, por lo que un balance de esta mayor presencia de mujeres todavía no se ha realizado. En este tema existen, sin duda, algunos puntos de fricción con los partidos políticos que han aceptado a regañadientes, en muchos casos, y no siempre con total transparencia, la mayor participación de las mujeres; aquí queda un tema a ser abordado de manera conjunta por los líderes partidarios y las mujeres de los partidos y del movimiento de mujeres.⁹

El trabajo del movimiento de mujeres se orientó también durante la década del noventa a generar institucionalidad estatal para la atención de las necesidades y los derechos de las mujeres. Por un lado se produjo una agenda política nacional de las mujeres y agendas locales en varias provincias, con análisis y propuestas de políticas públicas y acciones en diversos campos de interés.¹⁰ Por otra parte, en el marco del proceso preparatorio de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres realizada en Beijing en 1995, los organismos de Naciones Unidas propiciaron la elaboración de diagnósticos y plataformas nacionales que fueron negociadas con los gobiernos y establecidas como compromisos de acción estatal.¹¹

En estos marcos, se transformó la Dirección Nacional de las Mujeres dependiente del Ministerio de Bienestar Social en el Consejo Nacional de las Mujeres como una entidad de mayor jerarquía institucional y con un rol de rectoría de políticas de género en el conjunto del estado¹²; se fortaleció la Comisión Parlamentaria de la Mujer, se creó la secretaría de la Mujer en la Defensoría del Pueblo, se estableció el colegio electoral de las mujeres para la participación en la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y se crearon instancias específicas en varios munici-

pios, entre otras instancias públicas. El logro de mayor alcance en este ámbito podría considerarse la inclusión de varios derechos y garantías de equidad de género en la nueva Constitución aprobada en 1998, que recogió buena parte de las propuestas del movimiento de mujeres.

Otros temas han merecido también un trabajo sostenido de algunas organizaciones de mujeres, aunque en menor medida que los dos anteriormente reseñados. Particular interés reviste el de derechos sexuales y reproductivos, que ha sido reivindicación característica de los movimientos de mujeres en otras latitudes y, que en nuestro medio, han sido levantados por organizaciones de mujeres jóvenes o que se reivindican abiertamente feministas.¹³ Las demás organizaciones de mujeres generalmente han abordado este tema desde el enfoque de salud sexual y reproductiva o de educación. Impulsaron la aprobación de la ley de maternidad gratuita hoy vigente¹⁴ y la ley de educación para la sexualidad y el amor que dio lugar a un Plan de educación sexual que debe aplicarse en el sistema educativo fiscal.

La década del noventa vió el surgimiento de organizaciones nacionales de mujeres como el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana (1994), la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas (1996), la Confederación de mujeres para el cambio, el Movimiento Nacional de mujeres de sectores populares, el Colectivo de Feministas por la Autonomía, el Consejo Nacional de mujeres indígenas, la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras, la Coordinadora Política Juvenil y la consolidación de varios espacios organizativos regionales y locales, articulados o no a las instancias nacionales. Más recientemente, se han constituido la Federación de Trabajadoras sexuales y la Organización de Mujeres Lesbianas.¹⁵

En la percepción de las mujeres reunidas en un reciente encuentro nacional del movimiento de mujeres realizado el 7 y 8 de noviembre del 2003, se vive un “nuevo momento” del movimiento de mujeres, caracterizado por un reconocimiento interno de la diversidad de sus expresiones y el entendimiento de que no existe una identidad natural de las mujeres, sino que ésta debe construirse políticamente desde las coinci-

dencias puntuales, inestables, cambiantes, derivadas de los intereses de las múltiples posiciones de sujeto que se entrecruzan en las subjetividades individuales y las identidades colectivas de las distintas expresiones organizativas.

La constatación de la diversidad del movimiento feminista y de mujeres ecuatoriano vuelve más complejo el tejido de estrategias comunes; ya no cabe autonombrarnos como un movimiento con una única identidad, condición –de sesgo esencialista– que consideramos antes como necesaria para poder articular con fuerza nuestra confrontación y nuestra interlocución con “los otros” masculinos. Ahora estamos abocadas a pensarnos con una identidad múltiple, plural, que debe ser construida paso a paso, políticamente, para cada movilización y cada lucha. La política así pensada debe recrear el arte de unir, de sumar, de concertar con ellas y con ellos para lograr la agregación de intereses necesaria para transformar nuestras realidades desde una perspectiva feminista.

UNA VISIÓN CRÍTICA DESDE EL PRESENTE

En el marco de este encuentro nacional, convocado para realizar un balance crítico de la actuación del movimiento de mujeres y para delinear temas y líneas de acción para el futuro, presenté una ponencia que recoge una visión crítica, que se resume sintéticamente en los siguientes cuestionamientos.

La década anterior tuvo como interlocutor privilegiado del movimiento de mujeres al Estado, principalmente a los aparatos nacionales y, en menor medida, a los gobiernos locales. Las prioridades se enfilaron a conseguir reformas legales, nuevas leyes, políticas públicas y nuevas instituciones para efectivizar algunos derechos. La estrategia que se privilegió fue el cabildeo y la negociación y se abandonó paulatinamente la movilización y la visibilidad y presión pública; se abandonó en cierto sentido, la confrontación de los discursos orientados a lograr cambios culturales. Si bien hay logros importantes en la creación de institucionalidad, quizás pusimos demasiada confianza en ella, sin tener en cuenta la gran fragilidad de todo tipo de institucionali-

dad en nuestro país, lo que vuelve también muy frágiles nuestras conquistas.

Este privilegio de la interlocución con los aparatos estatales estuvo impulsado en gran medida por los organismos internacionales de cooperación, cuyo discurso se configura desde un centro institucional ubicado en el norte, circunstancia que incide en la modelación de sus discursos, que han sido asumidos con poco sentido crítico y autónomo por el movimiento de mujeres latinoamericano y ecuatoriano, y que, en algunos casos han impuesto o direccionado las prioridades de nuestra agenda. Se lo ha hecho manejando un discurso “de género” que paulatinamente se ha ido convirtiendo en una categoría inocua, que se la quita y pone en proyectos de desarrollo, desdibujando el carácter político contestatario y revolucionario de la lucha de las mujeres contra su subordinación y discriminación. Muchas de las líderes del movimiento se han convertido en eficientes femócratas de los organismos de desarrollo y del estado y desde ese espacio pretenden –con la mejor voluntad en muchos casos– que secundemos todas sus iniciativas. A la vez, desde el movimiento se les exige que cumplan todas nuestras reivindicaciones, lo que no siempre es posible, y éste ha sido otro motivo de conflictos y desencuentros, por no tener claridad de las mutuas autonomías que deben ejercitarse entre quienes están en la orilla del movimiento y quienes están, aunque sea temporalmente, en la del Estado.

Junto con los logros de esta estrategia, los costos tienen que ver con la reducción del perfil contestatario de nuestra agenda para hacer posible la negociación con el Estado; el abandono de la lucha por ciertos derechos como los económicos, por el temor de generar divisiones en el seno del movimiento y fisuras con el Estado de quien hemos querido arrancar ciertas reformas. El tipo de relación que entablamos con éste, nos entrampó muchas veces en función de lograr su reconocimiento y supuestamente, un “espacio” para nuestros derechos, en una relación poco clara donde se ha confundido participación con integración y negociación con desmovilización.

Maruja Barrig señala que hay dos aspectos medulares en la evaluación de los logros conse-

El Encuentro Nacional del movimiento de mujeres de noviembre último, definió como temas articuladores para el próximo periodo la lucha por la paz, la lucha contra la pobreza y por los derechos económicos de las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos y la lucha contra la corrupción.

guidos por el movimiento de mujeres latinoamericano: “los límites para el avance de las mujeres que surgen de las políticas macroeconómicas aplicadas –y la lenta resolución de las manifestaciones de la pobreza y el soslayamiento de sus causas– y en segundo lugar, los muros de contención a los cambios y aplicación de normas que garanticen el adelanto de las mujeres, creados por la inestabilidad institucional y política en cada país. (Barrig: 17).

Gina Vargas, por su parte, reconoce que en cierto modo hemos abandonado la doble dimensión de la lucha de las mujeres que fueron señaladas por Nancy Fraser: la lucha por el reconocimiento y la lucha por la redistribución, que “confrontan y buscan ampliar los límites de las democracias realmente existentes, en la medida en que la redistribución sin reconocimiento es parcial y excluyente de las diferencias, y el reconocimiento siempre será parcial, beneficiando sólo a unas cuantas, si no se sustenta en la redistribución” (Vargas: 178)

Hemos estado, por esto mismo, de espaldas a los otros movimientos sociales, con acuerdos muy puntuales en el mejor de los casos, sin entender sus demandas ni dejar oír las nuestras. Nos ha hecho falta capacidad para hacer lecturas propias, desde el feminismo, desde una mirada de mujeres, de los problemas de la realidad social, para poder relacionarnos con los otros y las otras, en condiciones de recíproco respeto y de

ganancias mutuas.

El Encuentro Nacional del movimiento de mujeres de noviembre último, definió como temas articuladores para el próximo periodo la lucha por la paz, la lucha contra la pobreza y por los derechos económicos de las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos y la lucha contra la corrupción. Estos temas retornan la mirada a los problemas generales del país y plantean el reto de realizar precisamente esas lecturas y miradas propias desde las múltiples realidades de las mujeres, para ser parte de un amplio caudal de fuerzas sociales y políticas transformadoras que buscan similares objetivos en torno a estos temas, y, al mismo tiempo, imprimir el sello de la especificidad de género de nuestras demandas.

Estamos en el momento de ensayar poner en práctica una nueva política feminista, entendida al modo propuesto por Chantal Mouffe: “La política feminista debe ser entendida no como una forma de política, diseñada para la persecución de los intereses de las mujeres *como* mujeres sino, más bien, como la persecución de las metas y aspiraciones feministas dentro del contexto de una más amplia articulación de demandas. Estas metas y aspiraciones podrían consistir en la transformación de todos los discursos, prácticas y relaciones sociales donde la categoría “mujer” está construida de manera que implica subordinación”.¹⁶

Los partidos políticos de izquierda están dispuestos a transformar sus discursos y prácticas en este sentido? Sólo si así lo hacen podrán ganar crecientemente la adhesión de las mujeres y contribuir a la democratización radical de nuestro sistema político. De otro lado, hay mujeres dispuestas a jugarse en una empresa de vuelta a los partidos para lograr desde este espacio una articulación de nuestras demandas con las de otros sectores sociales del país, luchando por deconstruir en esas articulaciones las prácticas de subordinación de las mujeres?. Hemos algunas, y urge articularnos en un espacio que nutra nuestra reflexión y nuestra práctica, pues el espacio político no ha cambiado mucho y sigue aún dominado por lógicas androcéntricas y podemos volver a morir en el intento....

En los años ochenta, muchas mujeres emigraron de los partidos políticos para constituir sus organizaciones sociales, porque consideraron que en ellos no tenían espacio para la comprensión y asunción de sus demandas y sus visiones. Al cabo de dos décadas, con el aprendizaje hecho en el movimiento de mujeres latinoamericano y mundial, será posible un reencuentro? No sólo las mujeres estaríamos apostando a esta fusión de la “izquierda social” con la “izquierda política”, sino un conjunto de actores que en los noventa se distanciaron de los partidos políticos. Este puede ser quizás uno de los retos más prometedores de los 2000, si de ambos lados existe la apertura y la voluntad de escucharnos, entendernos y unirnos.

Quito, diciembre 2003



NOTAS

- (1) Una síntesis de las transformaciones del pensamiento social occidental respecto a estos temas, puede consultarse en: Enrique Gomariz: Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas. 1992.
- (2) Producido por un doble movimiento: la institucionalización de las demandas de las mujeres en la agenda pública de los estados, y el resurgimiento potente de posiciones conservadoras antifeministas.
- (3) Citado en: Caroline Moser: Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación. Red entre mujeres. Lima, 1995. Página 118.
- (4) En la Antología de los estudios de género publicada por FLACSO en 2001, se da cuenta del aporte de varias historiadoras para visibilizar la presencia de mujeres en la vida cotidiana y en los “hechos históricos” del Ecuador, sea a través de biografías, de historia social o del análisis de la construcción cultural de imágenes de género por parte de algunas instituciones. Gioconda Herrera, autora del estudio introductorio de esa Antología, menciona que uno de los temas más débilmente abordados es el de las dinámicas, planteamientos, estrategias e identidades del movimiento de mujeres como movimiento social en el Ecuador. (Herrera, 2001: 19).
- (5) Desde los más antiguos hasta los más recientes, podemos mencionar los principales: Notas sobre el movimiento de mujeres en el Ecuador, de Mercedes Prieto (1984); Hacia el movimiento de mujeres en el Ecuador. Balance y perspectivas, de Rocío Rosero (1987); Tomando fuerzas para volar con fibra, Memorias del primero y segundo encuentros feministas, del CIAM-CAM (1988); El movimiento de mujeres en el Ecuador, de Desiré Castro (1992); Por pan y equidad, organizaciones de mujeres ecuatorianas, de Astrid Muller (1994); El movimiento de mujeres en el Ecuador, de Ketty Romoleroux (1997); La “ciudadanía incompleta” de los movimientos de mujeres, de Silvia Vega (2000); Muchas voces, demasiados silencios, de Raquel Rodas (mimeo) (2002). Sin ser el propósito principal, se encuentran referencias históricas acerca de la trayectoria del movimiento de mujeres en el libro “De las demandas a los derechos. Las mujeres en la Constitución del 1998”, de Rocío Rosero, María Pilar Vela y Ariadna Reyes (2000).
- (6) Hoy existen 21 comisarías de la mujer y la familia en igual número de ciudades. (Cuestionario de evaluación de la aplicación del programa de acción de la Conferencia Internacional de población y desarrollo (CIPD +10). Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003.

- (7) Un análisis de algunos aspectos de la cuota electoral se puede encontrar en Silvia Vega: La cuota electoral de las mujeres, elementos para un balance. Ponencia presentada en el Seminario Nacional "Los cambios políticos en el Ecuador: Perspectivas y retos para las mujeres", organizado por el CEDIME, Quito, Noviembre 2003.
- (8) El Tribunal Constitucional dio la razón a las organizaciones de mujeres declarando inconstitucional el art. 42 del reglamento de la ley de elecciones que establece una interpretación de los conceptos de alternabilidad y secuencialidad, lesivo a la equidad de género.
- (9) María Fernanda Cañete ha realizado una investigación importante sobre los mecanismos institucionales y las culturas partidarias en relación con la participación de las mujeres. Ver ponencia presentada al Seminario del Cedime antes citado.
- (10) La Agenda Política de las Mujeres Ecuatorianas es el documento fundacional de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas.
- (11) En Ecuador, fue el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana la organización que impulsó este proceso pre Beijing.
- (12) De manera similar se constituyeron Consejos para atender las necesidades de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
- (13) Los derechos sexuales son reivindicados con fuerza por la Coordinadora Política Juvenil y por el Movimiento de Feministas por la Autonomía que impulsó el Tribunal por los derechos sexuales de las mujeres y las niñas en 1999. En los primeros años del nuevo siglo se planteó de manera más abierta uno de los derechos sexuales: el de la libre orientación sexual, por parte de las organizaciones de mujeres lesbianas.
- (14) La Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia, cubre un conjunto de prestaciones de prevención y atención de salud. Se financia con recursos del Fondo de Solidaridad y es considerada por algunos como la base de un sistema de aseguramiento universal de salud.
- (15) Por su parte, mujeres actantes como autoridades locales en los municipios y consejos provinciales, han constituido sendas organizaciones de intercambio y apoyo mutuo en su gestión pública. Recientemente, se constituyó también el Foro de Parlamentarias como un espacio de aglutinamiento de las 19 mujeres diputadas.
- (16) Mouffe, Chantal: Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. En *Revista Foro*. Santafé de Bogotá, DC, Colombia. N° 33, Dic. 1997-enero 1998. Pg. 25

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Barrig, Maruja: Introducción, o de cómo llegar a un puerto con el mapa equivocado". En *Las apuestas inconclusas. El movimiento de mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer*, Flora Tristán, UNIFEM, Lima, noviembre 2000
- Braidotti, Rosi: Sujetos nómades. Corporización y diferencia sexual en la teoría feminista contemporánea. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2000.
- Gomáriz, Enrique: Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas. En *Ediciones de las Mujeres, N° 17*, Isis Internacional, Santiago de Chile, 1992.
- Herrera, Gioconda: Los estudios de género en el Ecuador: entre el conocimiento y el reconocimiento. Estudio introductorio en: *Antología Ciencias Sociales, Estudios de género*. Quito, 2001.

- Moser, Caroline: Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación. Red entre mujeres. Lima, 1995.
- Mouffe, Chantal: Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. En *Revista Foro, Mujeres y política*, N. 33, diciembre 1997-enero 1998. Santaafé de Bogotá.
- Vargas, Virginia: Cinco años después. La plataforma de Beijing y las agendas feministas en el nuevo milenio. En *Las apuestas inconclusas. El movimiento de mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer*, Flora Tristán, UNIFEM, Lima, noviembre 2000.
- Vega Silvia: La ciudadanía "incompleta" de los movimientos de mujeres. En *Mujer, participación y desarrollo*. CORDES, Cedime, Quito, 2000.



EL PRESIDENCIALISMO EN EL ECUADOR



*Daniel Granda Arciniega **

1. LA CRISIS POLÍTICA DE 1996

El sistema democrático reinstaurado en el Ecuador en 1979, a pesar de sus diferentes problemas, podemos afirmar que ha triunfado. A los veinte y cuatro años de funcionamiento de la democracia, el pueblo ecuatoriano ya no pone en duda la necesidad de su vigencia, sino que comienza, seriamente, a tomarle cuantas, en base de su rendimiento. Se exige trabajo, eficacia y honestidad al sistema político y sobre todo a los gobernantes de turno.

En 1996, el pueblo ecuatoriano se vio ante la alternativa de escoger de entre una propuesta neoliberal o una propuesta populista e inorgánica. Tal fue el rechazo al neoliberalismo que los electores, particularmente de la sierra, prefirieron elegir la demagogia y el folklorismo; con el convencimiento de que el sistema democrático pondría en funcionamiento los mecanismos de autocontrol, con los cuales se terminaría muy pronto con un presidente envuelto en la contradicción, la irresponsabilidad y la corrupción.

Durante los primeros seis meses, Bucaram en el gobierno demostró que su discurso anti-oligárquico era una mentira tendiente a captar la votación de los sectores populares e integró al Gabinete a Alvaro Noboa, expresión de la más clara oligarquía de la costa. Mas aún, Bucaram intentó vincularse personalmente con una de las fortunas más grandes del Ecuador, interviniendo directamente en el proceso judicial, a través del cual se pretendió dirimir la disputa de la herencia de Luis Noboa Naranjo.

El manejo de la economía con indicadores cada vez peores: baja de la reserva monetaria internacional, alza de intereses del capital, in-

flación ascendente, intento de suprimir los subsidios a determinados productos, agresivo intento de privatización de algunas empresas estatales, contratación de créditos internacionales y sobre todo el planteamiento de la convertibilidad, configuraron el modelo económico que el pueblo había tratado de evitar en las elecciones. El populismo en el gobierno se transformó en el más claro adepto del neoliberalismo. Ana Lucía Armijos y Augusto de la Torre actuaron en el frente económico como guardianes de las medidas neoliberales del Fondo Monetario Internacional.

Los contratos nada transparentes en el área de la educación y los problemas generados por su ministra; la corrupción denunciada en el FISE; la vivienda manejada partidistamente y el alza incontrolada de los medicamentos, demostraba que los temas del área social habían sido relegados a un segundo plano.

El folklorismo con el cual el presidente comenzó a manejar los temas internacionales, especialmente con el Perú, generó desconfianza e incertidumbre en la ciudadanía. El viaje al Perú despertó reacciones en contra de la actitud del presidente, tanto de sus declaraciones, como del uso de simbolismos históricos a los cuales fue llevado Bucaram, por el astuto Fujimori.

En todas las provincias del país, los gobiernos seccionales autónomos fueron víctimas del engaño y del ofrecimiento fácil del presidente y de los ministros de Estado.

El regionalismo fue captado en toda su magnitud con un presidente que no pasaba en Quito y al que lo asustaban los fantasmas del Palacio de Gobierno y con una ciudadanía quiteña que percibía ser despreciada.

A esto, es necesario añadir la actitud irracional y grotesca de casi todos los miembros de la familia del gobernante, como también del ministro de energía que despertó en su contra la reacción masiva de las mujeres y de los trabajadores.

Todos estos hechos de Bucaram y su gobierno provocaron la crisis política que se expresó en masivas manifestaciones populares, exigiendo la salida del presidente. La reacción popular, especialmente en Quito, de febrero de 1996, demandó de los dirigentes políticos y de las instituciones, usar los recursos de la democracia para superar la grave situación, sin romper el sistema democrático.

La reacción popular y la dirigencia de los movimientos sociales buscó en las Fuerzas Armadas un tipo de respaldo para sus manifestaciones y la respuesta inicialmente ambigua, se fue clarificando, con la decisión de que sea el Congreso Nacional quien encuentre la salida constitucional a la crisis.

El Parlamento, involucrado en la crisis y en el propio gobierno de Bucaram, comenzó a tomar distancias con respecto al Ejecutivo. Se consolidó una unión, no de partidos políticos, pero sí de legisladores sueltos que se organizaron en torno del bloque legislativo del Partido Social Cristiano. La tarea fundamental de esta unión era presentar al Congreso Nacional como la institución capaz de resolver la crisis política. Estas individualidades congresiles comenzaron a convencer a la dirigencia de los movimientos sociales y a la cúpula militar de que la solución pasaba por el Congreso Nacional. Una vez convencidos de esta tesis salvadora de la democracia la alternativa era Bucaram o Alarcón. El Partido Social Cristiano fue uno de los mentalizadores y ejecutores del alarconato, a quien se unió César Verduga, Raúl Baca y Alexandra Vela.

El Congreso Nacional y el Mando de las Fuerzas Armadas se colocaron en el centro de las decisiones. En el Parlamento todo estaba claro: Alarcón y sus colegas, bajo la dirección del Partido Social Cristiano se tomaban el gobierno, con la aceptación de la dirigencia popular. En las Fuerzas Armadas, el General Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto, expresaba su espíritu democrático, exigiendo que el Congreso Nacio-

En las Fuerzas Armadas, el General Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto, expresaba su espíritu democrático, exigiendo que el Congreso Nacional resuelva la crisis política, manteniendo el control de las manifestaciones populares con cero muertos y garantizando la unidad del frente militar.

nal resuelva la crisis política, manteniendo el control de las manifestaciones populares con cero muertos y garantizando la unidad del frente militar.

La decisión del Congreso Nacional de declarar la incapacidad mental del Presidente de la República y por lo tanto, dejar vacante la Presidencia de la República fue una resolución cuestionada desde el punto de vista constitucional, pero aceptada como una necesidad política por la dirigencia política, por los movimientos sociales y por el Frente Militar, ya que respondía en lo fundamental a las demandas de la reacción popular, atrapada ya por la institucionalidad del sistema político.

A esta decisión, le siguió la primera y segunda nominación de Presidente Interino en la persona de Fabián Alarcón. En esta resolución se incluyó también la necesidad de convocar un Referéndum para consultar al pueblo ecuatoriano sobre la reforma política.

Estos acontecimientos políticos de febrero de 1996 demuestran una crisis de representatividad, es decir, que los gobernantes que recibieron la adhesión mayoritaria del pueblo, gracias a una propuesta, una vez que están en el gobierno adoptan medidas contrarias a las propuestas y por lo tanto, pierden legitimidad ante el pueblo y terminan expulsados del poder. El Partido Social Cristiano (PSC) derrotado en las urnas, por los

*Ex diputado. Catedrático Universitario. Asesor Parlamentario.

errores de gobernabilidad del Presidente Bucaram, desde el Congreso Nacional controla a un Presidente Interino con quien mantiene aparentes distancias pero reales vínculos de poder. La oligarquía costeña que tiene al PSC como un Partido orgánico y vinculado, demuestra una vez más que lo importante no es estar directamente en el gobierno, sino tener a títeres en la administración del gobierno.

2. LA BÚSQUEDA DE GOBERNABILIDAD DESDE LA DERECHA POLÍTICA

En el Referéndum se pretendió legitimar la nominación del Congreso Nacional de Presidente Interino en la persona de Fabián Alarcón; de fundamentar el mecanismo para la llamada reforma política, a través de la Asamblea Nacional que terminó, siendo Constituyente; y de lograr el pronunciamiento del pueblo sobre algunos temas específicos.

Alarcón, cautivo del PSC y de la DP, siempre respondió a los intereses vinculados a estas dos agrupaciones políticas y se movió políticamente de acuerdo a los cálculos electorales de los dos partidos.

El gobierno de Alarcón facilitó la alianza entre el PSC y la DP consolidando la derecha política en el Ecuador.

El mecanismo de la Asamblea, para lograr a través de ella, la reforma política fue inicialmente una iniciativa de los movimientos sociales, que generó la inmediata oposición de los partidos de derecha. Con la Asamblea se pretendía tener una más amplia participación popular para oponerse al proceso privatizador y para fortalecer el sistema democrático.

La derecha política convencida de su fortaleza electoral acepta el reto de la elección de la Asamblea y la transforma en una oportunidad para lograr imponer sus objetivos estratégicos. Aceptado el mecanismo, los opositores se transformaron en sus beneficiarios y los propulsores en los marginados. Por segunda ocasión la iniciativa popular, recogida y sistematizada por los movimientos sociales, era absorbida por la derecha política.

El resultado electoral para elegir asambleístas fue el primer triunfo político electoral de la alianza de derecha en el Ecuador. En la Asamblea se conformó la mayoría socialcristiana-demócrata popular y los pocos asambleístas controlados directamente por el gobierno de Alarcón.

Conformada la Asamblea Constituyente era necesario aprovechar la mayoría de la derecha política para definir el marco constitucional que garantice en primer lugar, la puesta en marcha del proyecto privatizador, la globalización indiscriminada, el control de la economía y del sistema financiero por la empresa privada y reprimir las demandas del sector laboral. En segundo lugar, era necesario el control de la administración de justicia, tarea que ya fue realizada por el Congreso Nacional bajo el poder socialcristiano y demócrata popular que monitoreaba a la Asamblea. Ubicados los magistrados en la Corte Suprema, con dependencia a los bloques de derecha, se decidió su carácter vitalicio. En tercer lugar, la llamada reforma política se redujo a la relación del Legislativo con el Ejecutivo, tema principal de este trabajo. Para alcanzar estos objetivos, la derecha política facilitó la introducción de algunos derechos y garantías para entretejer a la representación del centro izquierda e izquierda en la Asamblea.

3. LA GOBERNABILIDAD AUTORITARIA

La forma de gobierno democrático del Estado separa sus funciones fundamentales en legislativa, ejecutiva y administración de justicia. Esta división de funciones es la que planteó Locke y Montesquieu, buscando una relación armónica en el ejercicio del poder y sobre todo un sistema que permita garantizar el respeto a la libertad de los ciudadanos.

En América Latina, desde el inicio de la República se desarrolló una clara conciencia teórica de la necesidad de la separación e independencia de las Funciones del Estado. Las múltiples Constituciones de los Estados Latinoamericanos recogen con claridad esta separación e independencia y sus fuerzas políticas han sido muy firmes en su defensa.

En la práctica política de América Latina y particularmente del Ecuador, la separación e independencia entre las Funciones del Estado no ha sido real; no ha concordado con el postulado constitucional, ni con las proclamas teóricas de los políticos convencidos de la validez de la doctrina democrático-liberal europea y norteamericana.

Los Parlamentos, defendidos como expresión de la democracia, han sido entendidos como el espacio de auténtica representación política del conjunto de la sociedad. En la práctica, la legislatura, ha expresado a través de la aprobación de leyes, preferentemente los intereses de los sectores oligárquicos. Desde el Congreso, la oligarquía ha presionado políticamente al Ejecutivo para que este tome las medidas que les convenía. Varias son las ocasiones en las cuales los sectores dominantes, que no controlaban directamente al Ejecutivo, gobernaron desde el Congreso Nacional.

Con la consolidación del sistema democrático se ha producido una mayor participación de las fuerzas políticas, que conquistaron electoralmente espacios de poder en el Parlamento. La caída del socialismo real, que dejó a las fuerzas políticas de izquierda sin un referente histórico, no les dejó otra alternativa que participar de la llamada democracia burguesa. En la actualidad, todas las fuerzas políticas en América Latina luchan por el acceso al poder político del Estado, a través del Ejecutivo, Legislativo y de los gobiernos seccionales. Las viejas estructuras partidistas de la izquierda marxista han sido abandonadas y sus personajes han transitado a la socialdemocracia y a los llamados movimientos sociales, a través de los cuales han logrado representaciones políticas importantes.

La presencia en el Congreso Nacional de una diversidad de representaciones, reflejo de la diversidad de la sociedad, lo ha convertido en el espacio del debate conflictivo, de las exigencias y demandas del conjunto de la sociedad hacia el gobierno y de oposición a las recetas del Fondo Monetario Internacional. El rol que asumió el Congreso fue de representación de los intereses sociales ante el gobierno y de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. El Parlamen-

Se configuró un sistema en el cual la democracia funciona con un presidente, convertido en lo que decía Duverger de los presidentes de América Latina en “reyes sin corona” y un Congreso completamente atrapado, debatiendo y marchando sobre el propio terreno y ejerciendo toda una simbología de aparente participación en la toma de decisiones del Estado.

to asumió como propias las demandas sociales y usaba su poder político para encontrar en el gobierno respuestas favorables. Esta representación parlamentaria es la fuente del conflicto con el gobierno. Aquí aparecen dos lógicas: la una, la lógica de las necesidades populares y de las demandas incumplidas, que son las que vive y siente el pueblo en su gran mayoría y que de alguna manera es recogida por sectores parlamentarios; la otra, es la lógica de la macroeconomía, del Fondo Monetario Internacional asumida por el gobierno central.

Con estas lógicas diferentes, el Congreso Nacional legislaba en materia económica y financiera, controlaba el presupuesto del Estado, ejercía el control político del gobierno y fiscalizaba las acciones del gobierno. Es necesario reconocer que en el ejercicio de estas atribuciones del Congreso Nacional se cometieron abusos y actos de corrupción.

Estas competencias de los Congresos, en los países en vías de desarrollo, han sido vistas por los organismos internacionales y por los sectores internos económicamente dominantes, como la fuente de la ingobernabilidad.¹

La constatación de la ingobernabilidad de los sistemas democráticos, sobre todo en los países en vías de desarrollo, pretende ser superada por

los organismos internacionales y por los sectores dominantes internos, con más autoritarismo. Además, argumentan que la democracia, en los actuales momentos, exige un manejo más técnico que político. Esta concepción conduce a la paradójica exigencia de despolitizar el manejo del poder político. Y la mejor forma de despolitizar el poder político es mantener atrapado al Congreso Nacional y crear presidentes con todos los poderes para gobernar, que más se parecen a dictadores que a presidentes democráticos. Esto significa, que al Congreso hay que debilitarlo, para fortalecer al Ejecutivo; que las demandas societales que generan el sobrecargo hay que limitarlas o eliminarlas y que a la diversidad y pluralidad social hay que someterla y unificarla en beneficio del bloque dominante en el poder.

Este recetario neoliberal y fondomonetarista fue aceptado por la alianza socialcristiana y demócratapopular que, aplicando su mayoría en la Asamblea Constituyente, redujo la esperada reforma política a la reforma de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo y elevaron a norma constitucional el presidencialismo, dejando al Congreso atrapado en sí mismo. Se configuró un sistema en el cual la democracia funciona con un presidente, convertido en lo que decía Duverger de los presidentes de América Latina en “reyes sin corona” y un Congreso completamente atrapado, debatiendo y marchando sobre el propio terreno y ejerciendo toda una simbología de aparente participación en la toma de decisiones del Estado.

4. EL PRESIDENCIALISMO Y EL CONGRESO ATRAPADO

El surgimiento del Congreso en la historia política occidental está marcado por la necesidad de mayor participación por parte de la aristocracia y sobre todo por parte de la ascendente burguesía. Tanto la aristocracia, como la burguesía buscaban limitar el poder absoluto del rey e institucionalizar su participación en la toma de decisiones del Estado. Junto a este planteamiento está la teoría de los pesos y contrapesos para equilibrar el poder del Ejecutivo con el poder del Legislativo.

El Parlamento surge, primero, para permitir la

participación de los representantes del pueblo en las decisiones gubernamentales sobre la economía y la mejor forma de hacerlo era en la aprobación del presupuesto general del Estado. Segundo, participar efectivamente en la conducción del Estado en las relaciones con otros Estados, a través de intervenir en el nombramiento de los embajadores y en la aprobación de los tratados internacionales. Y tercero, participar en la conformación de la fuerza coercitiva del Estado, a través de la intervención en el nombramiento de los Generales de la Fuerza Pública.

Los Congresos en América Latina han sufrido un proceso de debilitamiento debido a causas históricas y políticas. Con respecto a las primeras, la ausencia de cuerpos legislativos en la colonia y la presencia del caudillismo en la República, permitió el ejercicio y fortalecimiento del autoritarismo, en desmedro de la necesaria búsqueda de consensos. Políticamente, los dirigentes de los partidos políticos han preferido los criterios familiares y clientelares a los principios de capacidad y honestidad para la selección de candidatos de elección popular. El resultado es desastroso para la representación política y para la administración de la cosa pública. A esto hay que añadir la presencia del populismo que ha permitido acceder a los gobiernos seccionales y a los Parlamentos a personas sin la preparación debida, bajando significativamente el nivel académico de la legislatura y de la administración pública.

Existe otro elemento que actúa como causa y efecto del debilitamiento del Congreso: ausencia de una real modernización de la institución parlamentaria que permita contar con la información actualizada de la situación real del país y del mundo; insuficiencia de recursos humanos que con capacidad y experiencia procesen la información y apoyen la acción legislativa. A esto hay que añadir la inexistente infraestructura física que permita realizar un trabajo de real producción legislativa.

Al Congreso ecuatoriano le queda en la actualidad la atribución formal, determinada por la Constitución de: “Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución” (Art. 130, n.13) Esta atribución del Congreso está bloquea-

da por otras disposiciones constitucionales, Art. 258 inciso 2: “El Congreso en pleno conocerá la pro forma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobaré, entrará en vigencia la pro forma elaborada por el Ejecutivo”. He aquí varios condicionantes que impiden que el Congreso intervenga realmente en el proceso de imposición, de recaudación de los impuestos y de su distribución y le deja al Presidente la iniciativa en forma absoluta para organizar y ejecutar el presupuesto general del Estado. Además, el numeral 4 del mismo artículo dice: “El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la pro forma”.

En estas condiciones, enviar la pro forma del presupuesto general del Estado por parte del Ejecutivo al Congreso Nacional no es más que un acto de simbología política.

En una clara contradicción con la teoría política de la separación e independencia de las Funciones del Estado, en forma absurda, se le quita la iniciativa al legislador de presentar determinados proyectos de ley: Art. 147 “Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país”. El Ejecutivo no solo que es colegislador, sino que tiene la atribución exclusiva en materia económica de la iniciativa legislativa.

A lo anterior hay que añadir lo constante en el Art. 155: “El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días”. Nuevamente, se le entrega al Presidente, mecanismos de presión al Congreso para evitar que conozca, analice y apruebe dichos proyectos de ley.

Para lograr el control de la economía por parte del Presidente de la República se ha creado el Directorio del Banco Central, integrado por cinco miembros propuestos por el Presidente de la República y designados por el Congreso Nacio-

nal (Art. 261). El rol del Congreso Nacional en este caso es de mero trámite. El objetivo es crear centros decisorios, no surgidos del voto ciudadano, lo cual es antidemocrático.

Y para completar el control total de la economía por parte del Presidente de la República, se le otorga la atribución de enviar al Congreso Nacional las ternas para el nombramiento de los Superintendentes, a través de los cuales controlará todo el sistema económico del país. Nuevamente, el Congreso está disminuido en sus atribuciones.

Cuando el Presidente de la República como colegislador objeta parcialmente un proyecto de ley, el Congreso Nacional puede en un solo debate, dice el Art. 153- allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de los asistentes a la sesión. Puede también ratificar el proyecto con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Esta dispo-

El presidencialismo consiste en la atribución exclusiva que se le otorga al Presidente de la República para colegislar, legislar, nominar dignidades, controlar la economía nacional, ser la máxima autoridad de la Fuerza Pública y definir y dirigir la política exterior. Estos poderes entregados al Ejecutivo, con pocos recursos de control, tienden a ser ejercidos con autoritarismo y con abuso de poder. Estas discrecionalidades del Presidente de la República son una de las fuentes de la corrupción, de la crisis del poder y de los propios golpes de estado.

sición expresa el desequilibrio de poderes en beneficio del Presidente de la República. Se produce la contradicción que para aprobar lo ya aprobado por parte del Congreso, se le exige una mayoría de dos tercios de los miembros; mientras que para aprobar el planteamiento del Ejecutivo se necesita una mayoría simple de los asistentes.

El presidencialismo consiste en la atribución exclusiva que se le otorga al Presidente de la República para colegislar, legislar, nominar dignidades, controlar la economía nacional, ser la máxima autoridad de la Fuerza Pública y definir y dirigir la política exterior. Estos poderes entregados al Ejecutivo, con pocos recursos de control, tienden a ser ejercidos con autoritarismo y con abuso de poder. Estas discrecionalidades del Presidente de la República son una de las fuentes de la corrupción, de la crisis del poder y de los propios golpes de estado.

El Congreso Nacional, no solo que ha sido disminuido en sus atribuciones propias como legislativo, sino también en su atribución de control político y de fiscalización. El Art. 130, n. 9 le da la atribución de proceder al enjuiciamiento político, sin embargo, en el inciso cuarto del mismo artículo dice: “La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República”. Esta disposición establece un claro desequilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, en beneficio del Ejecutivo, razón por la cual, el Congreso tiende a desacreditarse ante la opinión pública y a perder legitimidad.

La Constitución no solo que consolida el presidencialismo, dejando atrapado al Parlamento, sino que existen disposiciones claramente persecutorias contra los Diputados. Los artículos 128, 135 y 136 expresan un espíritu de subestimación e inquisidor contra la persona del legislador.

Más aún, en la Constitución existen disposiciones que han conducido claramente a situaciones de empantanamiento de la legislatura. La predeterminación de qué Partido Político saldrá el Presidente de la legislatura y los dos vicepresidentes no ha facilitado la elección de estas dignidades y por el contrario ha sido fuente de pro-

blemas y atenta contra los derechos de todos y cada uno de los miembros de un cuerpo colegiado. Esta disposición es claramente antidemocrática. La existencia de dos vicepresidentes (Art. 129) obedece más a un interés burocrático y de repartición del poder entre los bloques legislativos, antes que a un principio de eficiencia administrativa. El segundo vicepresidente no sirve para nada.

El intento de organizar al Congreso Nacional en Bloques legislativos (Art. 128) no es viable, debido al fraccionamiento político partidista. Esta norma constitucional es violada constantemente.

La existencia de una Comisión Técnica de asesoramiento legislativo y de codificación (Art.138) ha dado pocos resultados y por el contrario se la percibe como una intromisión en la acción legislativa, propia de los diputados.

En un Congreso fraccionado, resultado de una sociedad sin hegemonía de clase y atravesado por diversidades étnicas, culturales, económicas y regionales es muy difícil el consenso y peor, obtener mayorías calificadas de dos terceras partes. El Art. 130, num.12 no ha sido cumplido durante el año 2003 en una tarea tan importante como la elección del Contralor.

5. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La democracia es un sistema político a través del cual, la acción gubernamental encuentra legitimidad, en la medida que actúa en beneficio de los intereses de las mayorías. No se trata, por tanto, de concebir el manejo del poder político como un asunto meramente técnico, sino de un problema netamente político. De aquí que la democracia se consolida no concentrando el poder y creando condiciones institucionales para el ejercicio autoritario, sino a través de fortalecer las instituciones que permiten mayor participación de la sociedad en el proceso de ordenamiento socio-económico y político y la mayor representación y mediatización de la problemática de la sociedad y del Estado.

La política, como el manejo de la cosa pública a través de las instituciones tiene como obje-

tivo principal la determinación de un orden social, económico y político que permita a cada ciudadano insertarse en un proceso de desarrollo ordenado. Es por esto que el pueblo espera de la actividad política dirección, protección, seguridad y transparencia en el manejo de la cosa pública.

El Estado de inicios del siglo XXI, inserto por un lado en la globalización y por otro, en un proceso de privatizaciones, mantiene para sí la responsabilidad de la regulación y del control de los procesos económicos, sociales y políticos. La defensa del funcionamiento del mercado, incluso en las posiciones más fundamentalistas, no acaba con el rol del gobierno del Estado.

En la experiencia ecuatoriana, resulta peligroso para la estabilidad de la democracia, concentrar el poder en el Ejecutivo porque, dada la forma de su elección universal y directa no es extraño que pueda ganar las elecciones una persona descalificada sin la preparación y honestidad suficientes. Ante la posibilidad real de un “outsider” con tanto poder concentrado y a discreción, a período fijo y sin posibilidad institucional de recambio, lo que queda es el golpe de estado, mecanismo frecuente en América Latina. Las Constituciones de América Latina no contemplan la atribución de los Congresos para relevar del cargo al Presidente de la República, salvo en casos extraordinarios, vía juicio político.

El presidencialismo concede mucho poder constitucional al presidente y esto es su fortaleza, pero también es su debilidad y su limitación. Si a este poder constitucional se añade el poder partidista, dado que generalmente el presidente es el jefe de su partido, lo que se ha configurado es concentración incontrolada de poder que representa un riesgo para la democracia.²

El presidencialismo, en esta experiencia ecuatoriana, es fuente de inestabilidad política. Fueron los usos y abusos de poder de Dahik, de Bucaram y de Mahuad los que los llevaron a su caída. El presidencialismo es un sistema rígido, sin flexibilidad, como ocurre en el sistema parlamentario. Esta rigidez en situaciones de crisis no se soluciona sino con el golpe de estado, que aparece como el único medio para deshacerse del Presidente.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad de los líderes políticos. Necesitamos más políticos que vivan de la política, antes que para la política, como decía Weber. Requerimos líderes políticos que con visión de futuro dirijan, orienten, protejan, regulen y controlen los procesos socio-económicos y políticos de la nación.

El Presidente, en el sistema presidencialista, a pesar de la debilidad del Congreso, este representa la posibilidad de instrumentar su caída, razón por la cual, se busca a todo costo la formación de una mayoría gobiernista. La formación de la mayoría gobiernista rompe con la representación política, ya que las alianzas se realizan con los bloques mayoritarios y no con los bloques afines ideológicamente. De estas alianzas se desprende la formación del gabinete, que a discreción del Presidente lo cambia bajo consideraciones de la mayoría parlamentaria y no de conformidad con sus programas de gobierno, base de su representación política.

Si bien la forma de gobierno no sea la determinante para la inestabilidad política, y que cualquiera sea la forma de gobierno, los problemas subsistirán. Es necesario reconocer que el presidencialismo acelera la inestabilidad política en la región.

La ingobernabilidad, dice Dror, es un problema de incapacidad para gobernar. Nosotros creemos que en gran parte esto es verdad, con lo cual la receta de concentrar más poder para lograr gobernabilidad, es falsa y complica el problema, antes que solucionarlo.

El planteamiento de la ingobernabilidad, dice



Dror, es incorrecto, porque esconde la incapacidad de los gobernantes para adecuarse a las condiciones actuales y además es peligroso, porque los gobernantes cometen la torpeza de echarle la culpa a la sociedad de ser ingobernable.

La acción de gobernar consiste en la capacidad para inventar nuevas posibilidades, reconociendo las realidades de las respectivas sociedades. La política debe lograr que lo necesario sea factible. Si los gobiernos no fueran corruptos, negligentes y cortos de miras y si los pueblos tuvieran buena formación e información, los problemas de gobernabilidad democrática no serían tan graves³.

La gobernabilidad democrática supone instituciones sólidas y una ciudadanía fuerte, organizada y participativa. Sin embargo, en América Latina, el Estado está en un claro proceso de desinstitucionalización, el mercado en plena dinámica y la sociedad civil se mueve muy lentamente.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad del pueblo para elegir y escoger a sus gobernantes; facilitar su organización y mejorar los canales de su participación.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad de los líderes políticos.

Necesitamos más políticos que vivan de la política, antes que para la política, como decía Weber. Requerimos líderes políticos que con visión de futuro dirijan, orienten, protejan, regulen y controlen los procesos socio-económicos y políticos de la nación.

Para mejorar la capacidad de gobernar se requiere revalorizar el rol del conocimiento y del saber, como generadores de poder. Es necesario formar y organizar técnicos que sistematicen y planifiquen el desarrollo estratégico de la nación.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario la construcción de un proyecto político nacional, capaz de aglutinar en torno de él a todos los sectores de la sociedad, sin exclusión de nadie, ya que cada uno representa una gran potencialidad que debe ser aprovechada para beneficio de la nación. De este proyecto político nacional, saldrán las políticas para enfrentar adecuadamente los retos de la globalización.

La inestabilidad política a la que nos ha conducido el presidencialismo, genera la necesidad imperiosa de una urgente reforma política, que redefina el problema de la institucionalidad para la gobernabilidad democrática.

NOTAS

(1) El debate sobre la ingobernabilidad en las democracias es muy reciente en la historia política y en la teoría política. Norberto Bobbio inscribe el problema de la ingobernabilidad en la incapacidad de los gobernantes democráticos para dominar convenientemente los conflictos en una sociedad compleja. Entre las causas fundamentales de la ingobernabilidad, según Bobbio, están las siguientes: "a) Mucho más que los regímenes autocráticos, los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político, fenómeno que en la teoría de sistemas se llama de sobrecargo. b) En una sociedad pluralista, como la que vive y florece en un sistema democrático, los intereses contrapuestos son muchos, donde no se puede satisfacer a uno sin dañar a otro en una cadena sin fin. c) En los regímenes democráticos el poder está más distribuido que en los re-

gímenes autocráticos; en las democracias se produce, el fenómeno que hoy se llama del poder difuso. Una de las características de la sociedad democrática es la de tener muchos centros de poder (poliarquía)... Además de difuso, el poder en una sociedad democrática también está fragmentado y su recomposición es difícil". Cf. Bobbio Norberto, Liberalismo y democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 103-109.

(2) Cf. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Presidencialismo y democracia en América Latina, Buenos Aires, Paidós, 2002

(3) Cf. Dror Yehezkel, La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, México, Fondo de Cultura Económica, 1996

ECUADOR: El Reto de la Descentralización



Paco Moncayo *

1. INTRODUCCIÓN.

“El Ecuador es un país esquizofrénico, partido, escindido mental y emocionalmente... puede llegar a la locura absoluta”... “una identidad nacional esquizofrénica puede llevar a un país a su disolución, a desmoronarse, a caer en pedazos”. “Detectado el mal, asumidas sus existencias y sus causas, no luchar contra él sería un suicidio”.

Con esas frases lapidarias pretende Miguel Donoso Pareja (1998) reflejar la situación de un país que, como el Ecuador, ha luchado denodadamente, durante los largos años de su existencia, por configurar una identidad nacional sobre la base de una historia milenaria y el fundamento de múltiples complementariedades y afinidades, estimuladas por la existencia de viejos pleitos de límites y de amenazas reales a su supervivencia, provenientes del exterior, pero que ha tenido que enfrentar paralelamente y vencer tendencias centrífugas fruto de una geografía generosa pero desintegradora y de poderes económicos y políticos regionalmente fraccionados, sin capacidad de ejercer una hegemonía coherente con el afán elemental de cualquier clase dominante, de perpetuar un sistema de acumulación que les favorece, pero que necesita paralelamente, de un nivel mínimo de adhesión de las clases subordinadas para que se transforme en un proyecto nacional. En fin, sin una burguesía nacional, con un sector importante de la oligarquía extranjera en su propio país, con ensoñaciones y nostalgias europeas en la colonia y primeras décadas de la república, *miamizadas* en la actualidad, sin raíces, sin compromiso, con una tienda de campaña siempre pronta a desarmarse y partir.

El Estado en manos de una enorme burocracia indolente, en gran parte no profesional, fruto del clientelismo político y de redes de influencia que la han vuelto ineficiente y la han paralizado. Las empresas públicas manejadas demagógicamente por administradores impreparados, convertidas por el gobierno de turno en botín político y en centros de corrupción, con sus obreros y empleados dirigidos, en más de una ocasión por sindicalistas miopes que solamente piensan en reivindicaciones económicas inmediatas.

Un sistema educativo decadente, tanto el público como el privado, convertido en feudo de la politiquería más retrógrada, sin rendición de cuentas ni evaluación de calidad, campo de batalla de ideologías mal entendidas o apenas asimiladas, con un sector sin recursos suficientes y malgastando los pocos que dispone, victimario de la niñez y juventud que hipotecan en las carencias sus legítimas realizaciones; otro con recursos hasta excesivos, victimarios también por haber mercantilizado el facilismo y extranjerizado las conductas.

Un país sin líderes, paralizado por la inercia de los llamados a dirigirlo, carente de estadistas, estrategas, empresarios, ideólogos, anula sus opciones de futuro en manos de una cúpula demencialmente ambiciosa.

Paradójicamente, no son las masas desposeídas y excluidas, posiblemente con la excepción de los indígenas organizados, las que reclaman urgentes procesos de descentralización; son, más bien, las propias cúpulas económicas las que pretenden feudalizar el Estado para retornar a los viejos moldes del caciquismo o el ejercicio del poder en niveles casi prepolíticos por parte de los pomposamente autodenominados

* Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

... son, más bien, las propias cúpulas económicas las que pretenden feudalizar el Estado para retornar a los viejos moldes del caciquismo o el ejercicio del poder en niveles casi prepolíticos por parte de los pomposamente auto denominados notables cabezas visibles de redes de influencia, poder, corrupción y clientelismo en el ámbito local.

notables cabezas visibles de redes de influencia, poder, corrupción y clientelismo en el ámbito local.

Frente a esta forma de concebir la descentralización, hay que presentar una alternativa democrática, que permita una renovada y en muchos casos inaugurada participación de la población para que pueda vivir a plenitud su ciudadanía, ejercer el poder para aplicar una contraloría social que haga realidad la rendición de cuentas por parte de los empleados del pueblo que se denominan “autoridades” y que suelen asumir poses de pequeños pero prepotentes dictadores o de bondadosos padres de familias ampliadas, en que se ejerce un autoritarismo paternal, por eso mismo aun más denigrante.

2. LA GEOPOLÍTICA. EL ESTADO COMO UN FENÓMENO ESPACIAL.

“Todo lo que está, está en alguna parte. Sus relaciones espaciales son las más importantes de todas. Su colocación es a su destino como el alfabeto es a la literatura”. (Roderik Peatti.) Estas aseveraciones demuestran el viejo interés de los geopolíticos por integrar el espacio como uno de los elementos esenciales del análisis político.

Se reconoce que, espacialmente, el Estado se estructura conforme a la influencia ejercida por varios factores; entre los más importantes, el modo de creación, acumulación y concentración del poder, que genera relaciones de integración y dispersión, del mismo modo que en lo social, alternativas de cooperación y conflicto. La integración y cooperación cuando hay presencia de intereses compartidos y complementaridades; la dispersión y el conflicto cuando éstos son opuestos y en situaciones de fuerte competencia. Así, la organización política del espacio se modifica movida por fuerzas centrífugas y centrípetas que determinan equilibrios más o menos dinámicos.

Los geopolíticos han expresado reiteradamente su afán de estudiar al Estado no solamente con el enfoque racional, tradicional de los filósofos, sino empíricamente, como una realidad objetiva que es resultante de circunstancias más o menos estables y modificables en diverso grado por la voluntad social de cada organización política, conforme al avance del conocimiento técnico y científico.

Los factores de mayor estabilidad relativa son el territorio, su extensión, posición geográfica, condición fundamental, posición relativa, forma, estructura física, etc. y los variables son la población, los recursos, los sistemas, las instituciones, etc.

De la observación de la organización política, desde los primeros Estados teocráticos de la antigüedad y las ciudades-Estado, hasta los Estados-nación resultantes del desarrollo capitalista en su fase mercantil y los Estados modernos y de la postmodernidad, concluyen que espacialmente la concentración y acumulación centradas generan núcleos centros de poder que ejercen relaciones de cohesión e irradiación hacia periferias subordinadas y compiten con otros núcleos en la definición de fronteras hasta las que alcanza su capacidad de influencia relativa ejercida en términos de soberanía y dominio, áreas de verdadera medición de fuerzas que producen procesos expansivos o regresivos resultantes de las capacidades confrontadas.

En el caso del Ecuador, la distribución dispersa del poder entre oligarquías de alcance provincial, con un polo económico preponderante en la

costa, otro político en la sierra norte y uno de menor capacidad relativa en la sierra sur impidió históricamente la existencia de un proyecto oligárquico nacional como el de los presidentes Castilla en el Perú o Portales en Chile, países en los cuales un solo centro de poder ejerce una sólida hegemonía que les ha permitido no solamente el control de su “hinterland” sino la capacidad de configurar un sostenido proceso expansionista hacia áreas de menor resistencia ubicadas en ambos casos, pero en diferentes épocas, hacia el norte.

El Ecuador es un país geopolíticamente disperso, sujeto a enormes fuerzas centrípetas que se derivan de su geografía, de la multiculturalidad de su población y de la débil integración socio económica. Fracturado por los dos ramales de la Cordillera de los Andes en regiones muy diferenciadas ha debido realizar esfuerzos extraordinarios para integrarlas. Al interior de las tres regiones naturales, en la serranía los nudos, en la costa y amazonía los bosques y grandes áreas inundables han dificultado la construcción de vías de comunicación. Por otra parte, no ha tenido el Ecuador ríos integradores como Colombia o el Perú, ni su costa ha permitido la integración vial como en Chile. El mar como medio de comunicación ha privilegiado la relación externa y el espacio electromagnético fraccionado también por la topografía ha hecho imposible que hasta estos mismos días lleguen a la periferia las ondas integradoras de la radio y la televisión. Por esa razón los grandes estadistas ecuatorianos se identifican históricamente por su apasionada lucha por desarrollar los medios de comunicación.

3. COLONIALISMO, DEPENDENCIA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

En las relaciones internacionales se presentan, igualmente, procesos de acumulación y concentración que dan lugar a la presencia de Estados centrales desarrollados y a una enorme periferia subdesarrollada cada vez más empobrecida por las injustas relaciones que históricamente han regido al sistema, sobre la base de la división internacional del trabajo, elemento gravitante en la definición de los diversos pa-

trones de ocupación de los espacios territoriales de los países pobres.

Cuando los españoles conquistaron América se encontraron con un Continente que tenía diversos niveles de desarrollo: economías de agricultura excedentaria como las de Méjico y Perú; sociedades de agricultura de subsistencia, como la quiteña; y, grandes áreas relativamente vacías como las de Argentina. La Metrópoli peninsular se benefició de la colonización mediante la explotación minera, el pago de tributos, el monopolio comercial y la ocupación territorial. El énfasis se puso en la minería que por vía de España sirvió de base a la acumulación originaria de capital que hizo posible la revolución industrial; por esa razón, la economía colonial se concentró a las áreas de explotación minera y en los puertos de embarque, mientras el resto del territorio se organizó para el abastecimiento de los principales centros mineros. La Audiencia de Quito, “rica en minas pobres” se especializó en la producción textil, en la agricultura de consumo interno y, posteriormente, en la exportación de productos tropicales.

La estratificación social colonial se fundamentó en criterios de raza y de riqueza. Con esa herencia nefasta nacieron a la vida independiente los países “el último día del despotismo y primero de lo mismo”. La organización política española fue vertical y la administración rigidamente centralizada. Es el caso de los consulados: “El monopolio comercial del Consulado de Lima es más aborrecido en Buenos Aires, Valparaíso y Guayaquil que el mismo monarca” El lujo y boato de Lima se sostenía... con una redoblada exacción económica a la producción ca-

El Ecuador es un país geopolíticamente disperso, sujeto a enormes fuerzas centrípetas que se derivan de su geografía, de la multiculturalidad de su población y de la débil integración socio económica.

caotera de Guayaquil...Lima era el embudo succionador de la riqueza sudamericana...” (Bákula) La excepción la constituyó el cabildo, como instancia de relativa autonomía.

A partir de 1650 se produjo la primera crisis primario exportadora con una drástica disminución en la producción minera que provocó la descomposición de los circuitos comerciales internos, nuevas formas de explotación de los territorios coloniales y la diversificación de la producción difícil de manejar con el estilo mercantilista de la política española. En lo interno se produce el despojo de las tierras de los indios que son expulsados a territorios marginales o adscritos a la propiedad de la tierra en condiciones de servidumbre. La plantación y la hacienda reemplazan a la industria de la minería. En el caso del Ecuador la competencia de los géneros importados de Inglaterra, significó el fin de la incipiente industria, produjo una grave crisis financiera e inestabilidad política que terminó expresándose en afanes independentistas.

La revolución industrial y el traslado de la hegemonía del poder a Inglaterra significaron una profunda modificación del relacionamiento externo latinoamericano, en el marco de una relativa complementariedad, por la carestía de recursos naturales de la nueva metrópoli que llegó a invertir hasta un 7 % de su PIB en las áreas periféricas. Solamente una cuarta parte constituía inversión privada directa, lo demás sirvió para ampliar el capital social y la infraestructura, especialmente en las áreas vacías. Se incrementó la demanda europea de productos agrícolas y la oferta de productos manufacturados, grandes migraciones aliviaron a Europa de las presiones demográficas en virtud de una mejoría notable de las condiciones sanitarias. Del comercio incrementado se benefician sectores extranjeros y grupos nacionales minoritarios, normalmente en una sola actividad productiva en la cual se especializó cada país para vincularse al sistema internacional de comercio. La ocupación del espacio estuvo directamente vinculada con la especialización mono primario exportadora. En el caso ecuatoriano, la exportación agrícola significó la colonización interna de sectores importantes de la costa y la creación de una clase exportadora que posteriormente fue la protagonista de la re-

volución liberal de inicios del presente siglo.

El traslado de la hegemonía desde Europa hacia Norteamérica agravó las condiciones de dependencia. La crisis del cacao dio lugar a grandes agitaciones internas que pusieron en peligro la estabilidad política y dieron lugar a enfrentamientos violentos como los de 1922 y 1923 y a transformaciones revolucionarias como las de julio de 1925. Las luchas interregionales polarizadas políticamente en la ecuación liberal conservadora mantuvieron en constante agitación al país en los años 30 y 40. Solamente en las décadas siguientes con el auge bananero que amplió la frontera agrícola y mejoró las condiciones del comercio externo, alcanzó el país un respiro de estabilidad.

La explotación petrolera iniciada en la década de los años setenta modificó drásticamente la situación interna del país. En primer lugar el Estado, históricamente pobre, comenzó a disponer de recursos excepcionales que le permitieron adoptar un papel protagónico en la conducción de la economía nacional. En el marco de la aconsejada sustitución de importaciones de la escuela cepalina dedicó importantes recursos a esa finalidad. Estimuló a la casi inexistente industria con la entrega de importantes recursos financieros y la protegió con altas tarifas, construyó una importante infraestructura vial y energética y, lo que es más, comenzó el propio Estado, por intermedio de varias de sus instituciones, incluidas las Fuerzas Armadas, a crear sus propias empresas. Las instituciones creadas incrementaron notablemente la burocracia, fortaleciendo de esa manera también por primera vez en la historia a la clase media que alcanzó una importante representación política en los partidos de centro izquierda y conformó organizaciones gremiales fuertes que pudieron lograr la promulgación de una legislación protectora que les permitió negociar en condiciones ventajosas sus derechos laborales con un patrono indiferente o demagógico. En esa época, las instituciones centrales asumieron responsabilidades históricamente propias de la provincia y municipios, los cuales, muchas veces por comodidad, abdicaron de sus potestades. Estos han sido los antecedentes y el origen del Estado prestador de servicios, redistribuidor de ingresos, centralista, paternalista,

burocratizado e ineficiente que está en crisis en gran medida por sus propias irracionalidades, pero especialmente por haber fracasado en su intento de liberarse de su relacionamiento externo primario exportador.

4. DESEQUILIBRIOS ESPACIALES, CAUSA Y EFECTO DE DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES.

La realidad del subdesarrollo nacional disperso, sin una burguesía nacional capacitada para conducir un proyecto de país que reciba un grado mínimo de adhesión de las clases subordinadas, genera importantes desequilibrios que son causa y efecto de la débil identidad nacional y de las permanentes expresiones de un regionalismo enfermizo que no es patrimonio de ninguna región, que no se siente con idéntica fuerza en todas las clases sociales, que sirve como instrumento de manipulación política en las dos principales ciudades y que pone en peligro la propia supervivencia del Estado. La verdadera situación es la de un país con enorme concentración de la riqueza en pocas manos, de una clase media que tiende a desaparecer y de una masa de gente empobrecida, desempleada o subempleada, que no recibe de la sociedad los medios indispensables para subsistencia. Esa situación social es causa y efecto de las disparidades regionales. La riqueza se acumula en las dos principales ciudades y en otras que pueden ejercer presiones para recibir una participación mínima en el disfrute de los recursos del erario nacional. Por otra parte, la democracia fundamentada en el número de adhesiones electorales hace que los conductores de la política centren su atención en las dos urbes más pobladas, entregándoles medios que por grandes que sean serán siempre insuficientes dada la enorme migración que provocan los llamados salarios ocultos de la gran ciudad. Se producen entonces relaciones espaciales al interior del país con periferias tributarias de centros acumuladores y no difusores de desarrollo. A estos fenómenos hay que sumar las subordinaciones sectoriales que se complementan negativamente con las anteriores, normalmente una agricultura de consumo interno mal remunerada, con precios que favorecen a los centros urbanos y la producción de materias pri-

mas igualmente mal pagadas por una industria incipiente débil y acostumbrada a la sobreprotección estatal. Algo similar sucede con la agricultura de exportación que genera recursos tan altos, generalmente subfacturados y que deja en una enorme desventaja a la producción para el mercado interno, mercado que tiene hoy que competir con productos agropecuarios subsidiados en Europa y Estados Unidos. Estas diversas inequidades o desequilibrios deben ser considerados entre los principales factores de generación de relaciones espaciales injustas y del bicentralismo que hoy se desea superar.

Como resultante de esos desequilibrios, Patrio López establece la presencia de segmentos diferenciados económicamente: a) Un segmento petrolero, generador del 17% del PIB, b) Un segmento urbano moderno que integra el alto comercio, las finanzas, la industria y genera el 49% del PIB, c) Un segmento rural moderno que participa con el 17 % del PIB, d) Un segmento urbano tradicional compuesto por artesanos, microempresarios, empleados que generan el 13 % del PIB, y e) Un segmento rural tradicional con el 5% del PIB.

En términos de caracterización espacial el mismo autor establece la existencia de: a) Subespacio urbano central, propio de las urbes grandes e intermedias, b) Subespacio de periferia activa correspondiente a las áreas rurales de explotación económica moderna y, c) Subespacio de periferia pasiva, conformado por las co-

La verdadera situación es la de un país con enorme concentración de la riqueza en pocas manos, de una clase media que tiende a desaparecer y de una masa de gente empobrecida, desempleada o subempleada, que no recibe de la sociedad los medios indispensables para subsistencia.

La globalización neoliberal pone énfasis en la construcción de un ordenamiento internacional favorable al gran capital financiero, a las empresas que lo controlan y a los países sede de las mismas.

comunidades campesinas e indígenas en el segmento rural tradicional.

5. GLOBALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO ESPACIAL.

En la década final del presente siglo, luego de la caída del muro de Berlín paradigmática del triunfo del capitalismo desarrollado occidental en la guerra fría, de la disolución de la Unión Soviética y del fracaso del denominado socialismo real, el mundo ha retornado a la globalización capitalista, ahora con una hegemonía compartida por países que se encuentran sólidamente instalados en la etapa posindustrial, en la economía basada en el conocimiento y bajo la égida de las grandes corporaciones transnacionales que ponen las condiciones de una integración asimétrica frente a economías de débil desarrollo industrial y otras que han reprimarizado su comercio exterior con las mismas injustas condiciones de intercambio de la era industrial y que constituyen las dos terceras partes de la población mundial.

La globalización neoliberal pone énfasis en la construcción de un ordenamiento internacional favorable al gran capital financiero, a las empresas que lo controlan y a los países sede de las mismas. Si antes se opuso a la integración en la medida de que les era preferible el tratamiento bilateral condicionado al multilateral, ahora patrocina la multilateralidad con países de Estados débiles que les permitan un relacionamiento con poderes locales más fácilmente controlables. Por otra parte la teoría de la desestatización de las economías dependientes encuentra en las auto-

nomías locales un instrumento tan útil como lo han sido las ONGs, para disminuir el tamaño del estado y liberar recursos que permitan priorizar el servicio de la deuda externa sobre la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Es clara también la intención de flexibilización laboral que se persigue al tratar de debilitar sino destruir a los grandes sindicatos de servidores públicos, causantes según esta teoría de los desequilibrios fiscales que afectan a las economías pobres. Ramón Torres dice al respecto: “Pero la globalización hoy, como la conquista en el pasado, intenta negar las particularidades y diversidades que nos constituyen como pueblos y naciones... Los procesos de reforma del Estado marcados por tendencias hegemónicas de orientación neoliberal deben ser disputados o concertados desde intereses democráticos y plurales. Requerimos una visión integradora hacia fuera y hacia dentro, es absurda una reforma que globalice al mundo y que fraccione o localice a nivel nacional o interno a cada país... el concepto de lo local solamente existe en correspondencia con lo regional, lo nacional lo global, de lo contrario constituye una abstracción sin base material, territorial o social concreta”.

José Luis Coragio se preocupa con justa razón por la posibilidad de que las regiones autónomas puedan relacionarse directamente con los mercados internacionales gracias a una especialización exportadora y que zonas deprimidas u otras orientadas a un mercado interno de demanda recesiva queden como áreas sociales compensatorias a expensas de la beneficencia estatal y asevera: “La ideología neoliberal del mercado como único asignador de recursos escasos es una ilusión paralizante, cuya capacidad destructora ya está a la vista”. La destrucción se refiere a la estructura nacional solidaria en beneficio de la “racionalidad” de una economía globalizada.

6. EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Fernando Carrión diferencia tres conceptos centrales en esta clase de procesos: La **descentralización** como transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno, la **desconcentración** como delegación

de competencias de una administración central a órganos dependientes de ella y el **descentramiento** o **privatización** como mecanismo de “debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público. Los dos primeros permiten una distribución de la centralización dentro del propio Estado, el tercero “una pérdida de la centralidad en lo público, estatal y la política”. El análisis de esta última forma de afectación al Estado plantea la necesidad de definirse entre dos alternativas: la que plantea desde la sociedad civil una disminución de las potestades del Estado y pone énfasis en la “soberanía del consumidor” o la que procura democratizar al Estado racionalizando la administración pública desde una percepción espacial que permita una mejor integración nacional y privilegie la participación.

Con similar aproximación enfoca este tema Patricio López que define, siguiendo a Boisier, los términos de **deslocalización** geográfica de actividades productivas, la **desconcentración**, la **descentralización** y la **delegación**. La descentralización puede, según el mismo autor, ser de varios tipos: funcional, territorial, política y mixta.

Por su parte Jerry Silverman define una tipología de descentralización que considera: la **desconcentración**, la **delegación** y el **traspaso**. La desconcentración corresponde a la asignación de ciertas funciones a oficinas locales de ciertos ministerios o sucursales de los mismos; la delegación implica la asignación de responsabilidades para la planificación, implementación y o mantenimiento de inversiones en agencias paraestatales y otras instituciones semiautónomas; el traspaso corresponde a niveles diversos de autonomías para gobiernos locales que actúan solamente limitados por lineamientos de política nacional, sus capacidades de recursos y el ámbito físico de su responsabilidad.

Todos los autores insisten en que el gobierno local efectivo requiere de un gobierno central también efectivo y fuerte, el cual debe ejecutar las funciones para las cuales tiene una ventaja comparativa. El gobierno central deberá mantener funciones relativas al manejo de agregados monetarios, la eliminación de tarifas internas, la coordinación de tarifas externas, la mantención

Es sin embargo importante que entre lo local y lo central se establezca una estructura intermedia, como se realizó en Chile, o que se establezca un proceso de provincias autónomas con proyección a la conformación paulatina de regiones.

de sistemas legales y judiciales, la defensa nacional, las relaciones internacionales y otras que tiene alta prioridad para el país entero.

Eduardo Angeloz, al referirse a la experiencia del Estado de Córdoba, en Argentina, establece la necesidad del nivel estatal para resguardar los equilibrios sociales y políticos, para garantizar los derechos individuales y sociales de los ciudadanos, para asegurar una justicia imparcial y expeditiva, una seguridad compatible con dichos derechos, un papel distributivo que impida graves desequilibrios sociales y espaciales, la defensa de la ecología como garantía de calidad de vida para las futuras generaciones, la garantía del mercado y la intervención cuando se producen fallas en sus mecanismos, la infraestructura de obras y servicios públicos de prioridad nacional, todo esto sobre la base de principios de subsidiaridad, que permite que el sector privado haga lo que puede hacer mejor que el Estado y el de descentralización que mantiene que los servicios deben prestarse en el nivel más próximo a la ciudadanía.

Uno de los elementos fundamentales de la descentralización se refiere al campo financiero. Según el propio Silverman, ésta es importante en la medida que permite la movilización creciente de recursos locales, la reducción de gastos nacionales, el mejoramiento de la eficiencia en el gasto, la reducción de agencias centrales operando en el nivel local y el incremento de los fondos locales a la inversión a costa de gastos corrientes. Normalmente los fondos de que disponen los gobiernos locales son transferidos por el

gobierno central, el cobro de impuestos locales, las tasas por servicios, los préstamos obtenidos y contribuciones. En muchos casos los gobiernos centrales han condicionado la transferencia a la contraparte local y a la eficiencia de las inversiones.

En el caso del Ecuador, la municipalización tiene un antiguo antecedente y una profunda raigambre; algo similar sucede con la concepción provincial a pesar de algunas evidentes irracionalidades, así como a la obsolescencia de los criterios que la generaron. No ha tenido la misma suerte la regionalización que con distintas opciones se ha planteado desde hace ya algún tiempo, unas veces por franjas horizontales como un mecanismo de ruptura del condicionamiento geográfico, otras por regiones históricamente conformadas o, finalmente, con el criterio de las cuencas hidrográficas. Es sin embargo importante que entre lo local y lo central se establezca una estructura intermedia, como se realizó en Chile, o que se establezca un proceso de provincias autónomas con proyección a la conformación paulatina de regiones. De todas formas debe tomarse en cuenta la importancia de que entre los requerimientos de la globalización y sus beneficiarios locales se establezcan como filtros indispensables los niveles nacional y regional. El Estado responsable de los asuntos y proyectos de prioridad nacional, las regiones de proyectos que involucren a varias provincias, éstas para los asuntos de su jurisdicción y los municipios como elementos centrales de la participación que aseguren una auténtica descentralización democrática.

7. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACION.

Las preocupaciones de los ecuatorianos por la descentralización son de antigua data. La Junta Nacional de Planificación propuso la creación de regiones horizontales con la intención de vencer la regionalidad vertical que había polarizado históricamente al país. Se crearon organismos regionales de desarrollo para estimular el desarrollo armónico del territorio. Varias de esas instituciones de desarrollo regional realizaron esfuerzos de planificación descentra-

lizada. Es importante señalar El Plan de Desarrollo Regional del Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago que empleó una metodología de áreas básicas con la participación directa de las pequeñas comunidades.

Con el fin de establecer competencias descentralizadas se han promulgado disposiciones constitucionales y legales que es necesario analizar brevemente.

1 7.1 LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL (1966)

Mediante esta ley se crean las **Juntas Parroquiales** como “organismo auxiliar del gobierno y la administración municipales... e intermedio entre estos y sus representados inmediatos” Las Juntas deben velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, presentar informes al Alcalde cuidar de los bienes municipales y tramitar solicitud de obras o prestación de servicios, entre otras obligaciones.

En la misma ley se crean los **Cabildos Ampliados** con carácter simplemente consultivo y conformados por los concejales en funciones, los cinco últimos alcaldes, los diputados provinciales y el prefecto o su representante, un representante del gobierno central y de los organismos desconcentrados.

Se permite también a las Municipalidades constituir **empresas públicas o mixtas** para prestar servicios públicos, autónomas de los municipios en cuyos directorios deben estar representados el Concejo y la población.

1 7.2 LA LEY DE DESARROLLO SECCIONAL.

Esta ley fue promulgada por el Congreso Nacional en 1990 y por ella se creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) por el que se entrega el 10% de los ingresos corrientes netos (ICN) del Presupuesto general del Estado a partir de 1993, a los organismos seccionales autónomos, de modo que el 5.8% les corresponde a los Municipios y el 1.8% a los Consejos Provincia-

les. El reparto obedece a criterios de densidad poblacional y de necesidades no atendidas. La diferencia, 2.4%, sirve para financiar el Fondo de Inversiones Municipales (FIM) contraparte de un Programa de Desarrollo Municipal (PDM) valorado en 300 millones de dólares americanos de los cuales varios organismos internacionales aportan con 208 millones.

1 7.3 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. (1993)

Esta ley refleja de manera completa la visión del Estado desde las fórmulas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, agencias del nuevo ordenamiento económico internacional globalizado, expresadas en el Consenso de Washington y entusiásticamente recogidas por los gremios de la producción y su representante, la derecha política ecuatoriana. Entre los principios que constan en la ley se encuentra el de la **coparticipación** en la gestión pública y tiene como finalidad “ promover, facilitar y fortalecer la **participación del sector privado** y de los **sectores comunitarios y de autogestión** en las áreas de explotación económica, reservada al Estado”. Sobre la **descentralización** se establece que “ **tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales**”. Por otra parte, sobre la **desconcentración** determina como su finalidad “**transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales**”. En ninguno de estos casos se toma en cuenta la necesaria democratización y participación popular indispensables para el logro de auténticas descentralización y desconcentración.

Es, por otro lado, muy evidente la intención, de descentramiento o privatización, en el sentido dado a esta palabra por Fernando Carrión. Así, al hablar de desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización se hace referencia con exclusividad al capital privado y se deja de lado a la propiedad comunitaria y de autogestión. Con la entrega a los trabajadores de una parte minoritaria de las ac-

En las actuales circunstancias parece que lo aconsejable será seguir el enfoque dado por los asambleístas que elaboraron la nueva Constitución, dando énfasis a la relación Estado, Provincia, Municipio y dejando abierta la posibilidad de que varias provincias puedan, sobre la base de conveniencias prácticas, organizar regiones que les permitan llevar adelante proyectos que abarquen espacios más amplios que el provincial.

ciones se los compromete con la privatización y se los integra a la moda neoliberal privatizadora con el pretexto de una presunta democratización del capital.

1 7.4 LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (1993)

En Esta ley, evidentemente más democrática que descentralizadora, se establece la integración y participación de la comunidad tanto en el financiamiento de los proyectos, como en la identificación de las necesidades, en la planificación, en su ejecución y en su mantenimiento. Se establecen, además, zonas metropolitanas para efecto de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para hacer viable la participación de los habitantes.

1 7.5 LEY DE DESCENTRALIZACIÓN.

Tiene la finalidad de fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública, entendida esta como la posibilidad de que todos los sectores sociales se involucren activamente en la

Frente a esta realidad es indispensable la reforma a fondo del Estado ineficiente, obeso, despilfarrador, centralizador y cupular, para mediante una descentralización democrática ser capaces de hacer posible una auténtica participación popular, una más justa distribución de la riqueza, una real aplicación de los mandatos constitucionales de rendición de cuentas y responsabilidad, una mejor prestación de los servicios públicos y, en resumen, el desarrollo social y geográficamente equilibrado que ha sido una permanente aspiración del país.

vida jurídica, política cultural y económica. La participación se produce mediante los **comités barriales, las federaciones barriales, las juntas parroquiales y las asambleas barriales y parroquiales**. Se establece una personería jurídica para los comités barriales y que su ámbito dependa de lo que establezca el Concejo Municipal. Estos organismos participarán en la planificación, el control de las obras, el fomento de proyectos autogestionados, el cuidado de las obras y el trabajo comunitario mediante mingas. Las federaciones cumplen gestiones ante organismos estatales, seccionales y privados para apoyar a los comités. Las Juntas parroquiales receptan las propuestas de los organismos antes citados y las tramitan al municipio, designan comités de gestión y vigilancia de las obras y servicios. Las organizaciones de los pueblos indí-

genas y negros tienen a su cargo el cuidado del medio ambiente, la administración de obras y la participación en el mantenimiento del orden público

1 7.6 NORMAS CONSTITUCIONALES.

En el Título I, Art. 1. relativos a los principios fundamentales de la organización del Estado, se establece que El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, **unitario**, independiente, democrático, **pluricultural y multiétnico**. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de **administración descentralizada** y en el Art. 3 se determina, entre los deberes primordiales del Estado, el de **fortalecer la unidad nacional en la diversidad**. Estas normas definen al Estado ecuatoriano como unitario y administrativamente descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso, características que definen el contenido de la mayor parte de la normatividad constitucional.

En el Título III Art. 45 se dispone la creación de un sistema nacional de salud, que se integrará con las entidades **públicas, autónomas, privadas y comunitarias** del sector y funcionará de manera **descentralizada, desconcentrada y participativa**. De la misma forma, en la sección quinta referida a los grupos vulnerables se establece la creación de un sistema nacional **descentralizado** de protección integral para la niñez y la adolescencia en el marco del cual **los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recurso para servicios y programas orientados a niños y adolescentes**. En la sección sexta, se crea el sistema nacional de seguridad social y se dispone que la prestación del seguro general obligatorio será responsabilidad del I.E.S.S. entidad autónoma cuya organización y gestión deberán regirse por los criterios de eficiencia, **descentralización y desconcentración**. En la sección octava se dispone que el sistema nacional de educación incluya programas de enseñanza conformes a la diversidad del país, el mismo que deberá incluir estrategias de **descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas**. De igual forma, en el Título quinto, al referirse a la función pú-

blica se dispone que la administración se desarrollará de manera **descentralizada y desconcentrada**.

El Título XI está dedicado en su totalidad a la organización territorial y a la descentralización. En el capítulo 1. Sobre el régimen administrativo y SECCIONAL se determina que el territorio del Ecuador es indivisible y se mantiene la organización tradicional en provincias, cantones y parroquias, pero incluyéndose **circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas**. Seguidamente se manda que el Estado impulse, mediante la **descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza**. El gobierno central deberá **transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente. Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan**. En virtud de la descentralización, **no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias**.

En el Capítulo 3, se regula la existencia de los gobiernos **seccionales autónomos**, que serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la **administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo eco-**

nómico y social y para el manejo de los recursos naturales. La ley cuidará de la aplicación eficaz de los principios de **autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana**.

Los gobiernos seccionales autónomos **generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa**. Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por **rentas generadas por ordenanzas propias, transferencias y participaciones que les corresponden que no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central; Los recursos que perciben y los que les asigne la ley; y los recursos que perciben en virtud de la transferencia de competencias. Se prohíbe toda asignación discrecional de recursos, salvo en casos de catástrofe**.

El art. 233 dispone que en cada provincia haya un consejo provincial con sede en su capital, conformado con un número de consejeros fijados en relación directa con su población, **la mitad más uno de los cuales serán elegidos por votación popular, y los restantes designados por los concejos municipales de la provincia, de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular**. El prefecto será el máximo personero del consejo provincial el cual representará a la provincia y promoverá y ejecutará **obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción**. Para evitar la concentración en el área urbana por consideraciones electorales, manda que **ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales**.

En el nivel más bajo de la organización política se crea en cada parroquia rural **una junta parroquial de elección popular**. Se establece

también **formas de control social y de rendición cuentas, así como regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.**

Al tratar en el Título XII sobre el sistema económico se establece que en el marco de una economía social de mercado, le corresponderá al Estado **formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas** obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada; mientras que, en el campo de la planificación económica y social, se dispone que el sistema nacional de planificación deba estar a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, **con la participación de los organismos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.**

En los organismos del régimen seccional autónomo **podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.**

Finalmente, existe un régimen seccional dependiente de la Función Ejecutiva, la cual designa un gobernador por provincia, un jefe político por cantón y un teniente político por parroquia.

Del resumen presentado se observará que en las normas constitucionales se encuentran contenidas disposiciones suficientes para permitir la aplicación de una descentralización ordenada que haga realidad una aspiración sentida de la mayoría de los ecuatorianos.

8. CONCLUSIONES.

Las disparidades regionales son evidentemente fruto de un desarrollo histórico específico de América Latina, con las particularidades nacionales que se han especificado en el caso ecuatoriano con una bipolaridad político económica, que concentra riqueza y poder a costa de una periferia empobrecida y que exacerba las diferencias regionales como elementos de la lucha por la hegemonía hasta el momento no resuelta. Frente a esta perversión existen complementariedades que han permitido la continuidad histórica de un estado unitario débil y

víctima del cercenamiento territorial por parte de sus vecinos.

Los desequilibrios regionales son causa y efecto de varias otras formas de desequilibrios como son los sociales fruto de una extremada concentración de la riqueza y de la existencia de masas empobrecidas marginales en la generación de una demanda interna que permita el desarrollo de un dinámico mercado interno; adicionalmente las disparidades entre áreas rurales tributarias de las urbanas; de una agricultura moderna de exportación frente a otra tradicional para el consumo interno; de sectores secundarios y especialmente terciarios modernos y protegidos por diversas formas de subsidios, frente a sectores primarios subordinados, y todos ellos no integrados ni vertical ni horizontalmente de modo de crear una economía complementaria y equilibrada.

La economía petrolera permitió la existencia de excedentes distribuibles desde el Estado, la creación de un aparato estatal fuerte que fue irracionalmente agrandado al transformarse en botín político y ser administrado por personas incompetentes, algunas de ellas al servicio de redes de corrupción vinculadas, en algunos casos, con los procesos electorales. La concentración de potestades y atribuciones por parte de los organismos centrales, así como la cómoda e irresponsable abdicación por parte de las provincias y municipios de sus tradicionales atribuciones, han afectado a la eficiencia e inclusive a la propia legitimidad del Estado que ha entrado en aguda crisis y que, por lo tanto debe reformarse.

Las concepciones neoliberales tienden a debilitar a los estados nacionales, desregular las relaciones internas, especialmente las laborales, poner en contacto de la manera más directa a los productores de bienes de exportación con los mercados dominados por las grandes potencias económicas, de ser posible sin la participación del nivel Estatal, a privilegiar el pago de la deuda externa sobre el gasto público, favorecer al mercado y a las clases sociales poderosas que lo pueden controlar en su beneficio, reprimarizar a las economías periféricas en la nueva división internacional del trabajo, todo lo cual se hace evidente en la concepción de la descentraliza-

ción dependiente por ellos planteada.

Son varias las alternativas planteadas en cuanto a las instancias de descentralización. Los municipalistas esperan una provincia relativamente débil y una relación directa con el estado. No hay que olvidar la fiebre cantonizadora que ha dado como resultado la existencia de alrededor de 112 organismos municipales. Los provincialistas esperan una autonomía en ese nivel y una capacidad de ejercer ciertas potestades jerarquizadas en la relación Estado, Provincia, Municipio. Los regionalistas han propuesto distintas formas de división territorial del país con el fin de integrar varias provincias a espacios más racionalmente estructurados, sin embargo durante varias décadas los intentos de regionalización han fracasado. En las actuales circunstancias parece que lo aconsejable será seguir el enfoque dado por los asambleístas que elaboraron la nueva Constitución, dando énfasis a la relación Estado, Provincia, Municipio y dejando abierta la posibilidad de que varias provincias puedan, sobre la base de conveniencias prácticas, organizar regiones que les permitan llevar adelante proyectos que abarquen espacios más amplios que el provincial.

Existen las normas constitucionales, legales y reglamentarias suficientes y convenientes para que el proceso descentralizador se cumpla. Además, hay en la casi totalidad de los ecuatorianos la convicción de la necesidad de cambiar radicalmente la actual estructura, fruto de un amplio debate político y académico realizado durante décadas. Lo que no se ha observado es una voluntad real por parte de los conductores del Estado para llevar a efecto el proceso transformador, en ocasiones por la parálisis que produce el

sectarismo y, en otras, por la adhesión al inmovilismo fruto de intereses mezquinos de los beneficiarios de la estructura que permite el abuso corrupto del poder, en beneficio propio o de terceros.

Frente a esta realidad es indispensable la reforma a fondo del Estado ineficiente, obeso, despilfarrador, centralizador y cupular, para mediante una descentralización democrática ser capaces de hacer posible una auténtica participación popular, una más justa distribución de la riqueza, una real aplicación de los mandatos constitucionales de rendición de cuentas y responsabilidad, una mejor prestación de los servicios públicos y, en resumen, el desarrollo social y geográficamente equilibrado que ha sido una permanente aspiración del país. Como contraparte, construir un Estado suficiente, con capacidades de definir las grandes políticas nacionales en el marco de un proyecto nacional de consenso, de complementarse con los niveles provincial y municipal, de redistribuir con justicia la riqueza nacional, de asegurar la vigencia de los derechos humanos, de conducir unas justas relaciones internacionales con énfasis en la integración latinoamericana, de dar vigencia a una seguridad preventiva en lo interno y externo, de llevar acabo los proyectos de alcance nacional, en fin, de cumplir efectiva, eficiente y económicamente su fin último: procurar el mayor bienestar para el mayor número posible de los ecuatorianos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA. ¿DESCENTRALIZAR AMERICA LATINA?. GTZ. PGU. QUITO. 1995.

2. LÓPEZ PATRICIO Y OTROS. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO. ILDIS. QUITO.1995.

3. ECUADOR DEBATE DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LO GLOBAL Y LO LOCAL. ALBAZUL OFFSET. QUITO 1998.

4. CORDES. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES. QUITO 1993.

5. LÓPEZ REAL BYRON. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL. ABYA – YALA. QUITO. 1999.

6. NUEVA SOCIEDAD. DESCENTRALIZACIÓN, REFORMA E INSTANCIAS LOCALES. 1996.

7. SIERRA ENRIQUE. ECUADOR POTENCIAL TERRITORIAL. GRUPO EDIDAC. QUITO 1997.

DESCENTRALIZACIÓN: Desafío de la Democracia y el Desarrollo



*José Bolívar Castillo Vivanco **

1. LA CONCENTRACIÓN DEL PODER Y LA ECONOMÍA DESDE EL ENFOQUE ESPACIAL

El proceso concentrador del poder y la economía constituye hoy en día una forma grave de desarticulación nacional y de discriminación que desvirtúa esencialmente la democracia endeble y formal de nuestros países y esteriliza sus potencialidades para el desarrollo. La concentración del poder y la riqueza no solo debe ser considerada desde el punto de vista económico-social sino también, o en forma relevante, desde el enfoque espacial o territorial en el que se presentan similares y concomitantes niveles¹.

Es fácilmente observable el hecho de que las oportunidades de salud, educación, trabajo, participación en la cultura e inclusive los niveles de ingreso tienen que ver no solo con la posición social sino con la ubicación territorial. El fenómeno de la concentración de la economía y el poder impulsa y genera las grandes aglomeraciones urbanas y suburbanas y obviamente el deterioro rural. El crecimiento económico se distribuye en cada país iberoamericano de una forma muy poco equitativa no solo en términos económico-sociales sino también espaciales o geográficos.

La tragedia humana que constituyen los suburbios de las grandes metrópolis y sus efectos de insalubridad e inseguridad no son sino una consecuencia de la concentración de la riqueza y el poder, la otra cara de la medalla de una misma realidad. Y es menester resaltar que la solución de los graves problemas de aglomeración, insalubridad e inseguridad que enfrentan las dos grandes metrópolis de nuestro país, Qui-

to y Guayaquil, pasa indefectiblemente por la ejecución de un serio proceso de descentralización política y económica. La población de las provincias y de las áreas rurales, expulsada por falta de oportunidades y atraída por las posibilidades que ofrece la urbe y la persistente publicidad urbanizadora, abandona los campos y se aglomera en uno o dos polos metropolitanos en busca de subsistencia.

Este proceso tiene un verdadero efecto multiplicador que constituye un poderoso círculo vicioso que se auto alimenta en su constante expansión. La miseria de las áreas rurales y la falta de fuentes de trabajo en las pequeñas ciudades y poblaciones contribuye a una mayor concentración de la economía y el poder; a su vez, esta concentración agiganta aun más la miseria, neutralizando al fin todas las potencialidades y capacidades de un país. La economía orienta sus fuerzas en esas condiciones hacia la actividad especulativa y no hacia la inversión productiva.

2. EL CENTRALISMO BIPOLAR Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El CENTRALISMO BIPOLAR (Quito-Guayaquil; Sierra-Costa) constituye sin duda el mayor de los males que ha venido soportando nuestra República, pues ha sometido secularmente al país a un “regionalismo vertical”, que aparentemente se basaría en diferencias de pisos climáticos o ecológicos, pero que en la realidad no es sino el efecto de la bipolaridad que ejercen los dos grandes centros metropolitanos, asunto que se expresa en todos los campos de convivir nacional y en especial en el campo político.

Los servicios públicos básicos de las comunidades en el ámbito de la educación, la salud, el saneamiento e inclusive la vialidad y comunicación, eran promovidos, dirigidos y aportados por la misma comunidad a través de sus propias organizaciones. Hasta hace no mucho tiempo, en provincias, las construcciones escolares y el servicio mismo de la educación eran provistos en forma comunitaria. Paulatinamente el Estado, por razones de carácter político camufladas bajo el argumento de una pretendida racionalidad técnica, fue suplantando a la comunidad, tendencia que a raíz de la etapa petrolera se intensificó hasta el extremo en un acelerado proceso de concentración del poder político en todos los ámbitos.

Las “dictaduras del despilfarro petrolero” que tuvo el Ecuador entre las décadas de los sesenta y setenta, movidas por el interés de agencias internacionales de financiamiento y asesoría, fueron creando una infinidad de direcciones nacionales, fondos, secretarías, subsecretarías, institutos nacionales adscritos o no a los distintos Ministerios, para promover o ejecutar programas o proyectos específicos de desarrollo. Estas entidades del Gobierno Central fueron suplantando atribuciones y arrebatando recursos de los gobiernos seccionales, bajo el argumento de que los expertos o técnicos especializados o las fuentes de financiamiento externo estaban en la Capital.

Como un reflejo, y a la vez como una explicación de este fenómeno de concentración de poder, tenemos la estructura y enfoque fundamental de los partidos políticos, en los que por lo regular impera un centralismo casi absoluto que impide la real participación de las provincias en la toma de decisiones; ésta generalmente queda en manos de una reducida élite que nos hemos permitido denominar la FARÁNDULA POLÍTICA DEL PAÍS, sometida o convertida en instrumento de los grupos de presión económica (dueños del circo) que, con el pretexto de financiar las cada vez más costosas campañas electorales mediáticas, compran autoridades e instancias de decisión del Estado.

Esta “farándula política”, o mejor digamos partidista, permanece ocupada en los avatares

del “marketing político” y sus encuestas, y, en el juego pendular de las derechas y las izquierdas o de los intereses de los grupos económicos que controlan los principales medios de comunicación colectiva en las dos grandes metrópolis, mientras los problemas fundamentales de la Nación, considerada como un todo, permanecen intocados. La peor parte del centralismo que criticamos la tienen los partidos políticos y su estructura interna que, en un considerable porcentaje de los casos, responde a grupos familiares o económicos radicados en Guayaquil o en Quito.

En este sentido, mucho más relevante que las posibles diferencias ideológicas es el hecho de que hay partidos políticos de Quito y partidos políticos de Guayaquil; es decir, una forma de hacer y entender la política desde la costa y otra de la sierra. El cuento “del poncho y de la guayabera”, que mantiene al país inexorablemente bifurcado desde sus orígenes, se proyecta casi en todos los ámbitos del quehacer nacional. Celosamente se combate toda forma de liderazgo comunitario o provincial y las élites proclaman, sin ningún escrúpulo, la necesidad de controlar desde arriba todo intento de participación que no guarde estricta concordancia con las pretensiones o proyectos, inclusive personales, de la dirigencia nacional. A nivel de provincias se prefiere tener lugartenientes o sucursales de propaganda que oficien de intermediarios con la clientela electoral generada sobre la base del reparto del botín de la administración de las entidades y empresas de servicio público y de su sistema irregular y manipulado de contratación pública.

Al parecer, todo lo que no se encuadre en este sistema esencialmente corrupto y concentrador simplemente no es factible o no tiene viabilidad. A esto se suma el sistema de bloques parlamentarios en la función legislativa con el denominado “código de ética”, creado cínicamente para someter a los diputados provinciales a los mandatos de las cúpulas centrales de los partidos, que obviamente se expresan en todas las instancias del Estado generando una trama excluyente de poder político que nada tiene de democrático.

Ha tenido que pasar mucho tiempo para que lleguemos a la convicción de que el cambio de la

* Alcalde de Loja.

Desprivatizar el Estado y desprivatizar la política debería ser, antes que la privatización de los principales servicios públicos, la meta primordial de la modernización.

estructura económica y política del país solo es posible mediante un cambio de su estructura espacial; es decir el modelo concentrador metropolitano debe ser sustituido por una regionalización horizontal articulado por ciudades intermedias, capaces de dar valor agregado a la producción primaria de su entorno.

*“Hemos vivido el engaño de ver a nuestro país como dos realidades: la Sierra, centrada en Quito, y la Costa, centrada en Guayaquil, olvidando que hay otras regiones y ciudades. Olvidando que por milenios nuestro territorio no había sido visto por sus habitantes como Costa, Sierra y Oriente, sino como franjas de litoral, montañas y selva cuya diversidad permitía un intenso comercio. Ese comercio se truncó con los incas que no controlaban la Costa y no renació con los españoles porque la Costa había quedado prácticamente despoblada por las epidemias; tiempo después se repoblará con serranos, por lo que tenemos no solamente una historia en común sino una sangre en común. Pero para entonces la polarización entre Sierra y Costa ya estaba establecida. Algunos han sustentado su poder político en subyugarla; otros han ocultado sus falencias echando la culpa de ellas a los de otra región”.*²

3. MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Un slogan aceptado y preconizado por la generalidad de los gobiernos actuales de América Latina es el de la “Modernización del Estado y la Sociedad”. Como es obvio suponer, cada sector social entiende a su manera y de acuerdo a sus intereses el proceso de modernización, que evidentemente apunta hacia la

adaptación del Estado y la economía a las reglas de juego vigentes en el “sistema económico global”, surgido luego de la debacle del sistema socialista de economía centralmente planificada y de la histórica dicotomía: socialismo-capitalismo.

Casi no hay país en Ibero América, y el nuestro no podía ser la excepción, que no se encuentre inmerso en el proceso de “modernización”, palabrita mágica que al parecer podría arreglarlo todo, pero que para algunos es exclusivamente sinónimo del negocio de la privatización de las empresas de servicio público y disminución de las áreas de intervención del Estado.³ Sin embargo, quizá será muy útil destacar que por lo regular las proclamas privatizadoras a ultranza de los servicios públicos, han brotado precisamente de sectores cuya actividad empresarial ha estado tradicionalmente vinculada al Estado y a su abusiva sobreprotección, subsidios y ventajas de carácter legal o burocrático que de él han recibido. La ampulosa, compleja e inestable normatividad del Estado ha sido precisamente su escudo protector, su patente de corso, para asegurar sus posiciones y sus utilidades en mercados nacionales totalmente manipulados. De esta manera DES-PRIVATIZAR EL ESTADO Y DESPRIVATIZAR LA POLÍTICA debería ser, antes que la privatización de los principales servicios públicos, la meta primordial de la modernización.

Estos conocidos sectores que hoy ofician con júbilo un furibundo antiestatismo y liberalismo al último grito de la moda, y que con novelaría se autodenominan “NEOLIBERALES”, proclaman que los gobiernos no deben inmiscuirse para nada en la economía mientras sus negocios crecen, pero, tan pronto como surgen “dificultades” o posibilidades de manipulación, de inmediato demandan protección y subsidios del Estado en nombre del pueblo que perdería sus puestos de trabajo. Y no solo demandan protección y subsidios, sino que han sido capaces de exigir que el Estado asuma su endeudamiento externo e interno y que lo descargue sobre la población y su futuro, como en el caso de la absurda “sucretización” de la deuda impuesta por un coro de presiones, sobre la debilidad de un gobierno asediado por los grupos de presión, que les resultaba contradictorias sus dos grandes palancas de

acumulación: la inflación y el endeudamiento y que sostenían que si el Estado no asumía sus deudas en dólares se generaría la debacle de la economía nacional, puesto que quebrarían numerosas empresas y se eliminarían miles de puestos de trabajo.

*“Ante la posibilidad de la quiebra generalizada de una parte importante del sector privado, mi gobierno se vio forzado a sucretizar su deuda...”. “... Estas fueron las razones por la que acepté que la Junta Monetaria aprobara la realización de diversas operaciones financieras, conocidas con el nombre de sucretización, mediante las cuales los créditos en dólares que había recibido el sector privado de la banca internacional se convertían en una deuda en sucres a pagarse al Banco Central, institución que a su vez se comprometía a cancelar las obligaciones en dólares que los particulares debían a los bancos del exterior.”*⁴

La sucretización, que ya significó un gravísimo perjuicio contra el pueblo ecuatoriano, posteriormente, en un Gobierno de abierto carácter neoliberal que en campaña ofreció PAN, TECHO Y EMPLEO como el de Febres Cordero, fue el pretexto para “licuar” el endeudamiento de los grupos de presión especulativa, a través de una inmoral resolución que jamás fue aprobada por el Congreso y que, sin embargo, se la publicó en el Registro Oficial y que disponía la congelación de los intereses y del riesgo cambiario a favor de los “endeudados”, a fin de que el Estado, es decir el pueblo ecuatoriano, a costa de su PAN, TECHO Y EMPLEO pague prácticamente la ya casi totalidad de su endeudamiento.

Este conocido camino de la privatización de las ganancias monopólicas del Estado y la socialización o estatización de las deudas, o de las pérdidas, fue perfeccionándose hasta llegar en estos tiempos a los famosos “salvatajes bancarios”, mediante los cuales el Estado asume la devolución del dinero depositado en los bancos que previamente han sido saqueados al exterior por los influyentes banqueros convertidos en mecenas y financiadores de políticos inmorales que les alquilaban, por un buen “precio de campaña”, sus servicios desde las más altas instancias del Estado.

Quienes vieron en la descentralización un peligro, puesto que traía implícito un proceso estatal redistribuidor del poder y la riqueza, se apresuraron a proclamar las “autonomías” como oportuno y adecuado antídoto que permita, bajo el esquema de “autonomías provinciales” declaradas mediante consulta popular, congelar -o más bien robustecer- la concentración forjada a lo largo de siglos y que constituye los fundamentos bipolares de la estructura político partidista.

4. AUTONOMÍAS FRENTE A DESCENTRALIZACIÓN

Así como a la modernización, determinados sectores, la quieren convertir en sinónimo de privatización de los servicios públicos que por su naturaleza tienen un carácter monopólico, a la descentralización la han querido convertir en sinónimo de autonomía de lo que ya está concentrado, frente al riesgo de un proceso de redistribución descentralizadora de la riqueza y el poder.

Quienes vieron en la descentralización un peligro, puesto que traía implícito un proceso estatal redistribuidor del poder y la riqueza, se apresuraron a proclamar las “autonomías” como oportuno y adecuado antídoto que permita, bajo el esquema de “autonomías provinciales” declaradas mediante consulta popular, congelar -o más bien robustecer- la concentración forjada a lo largo de siglos y que constituye los fundamentos bipolares de la estructura político partidista. Esta propuesta entusiastamente proclamada por

los mismos círculos que quisieron darle al salvataje bancario un carácter de reivindicación de la costa frente al poder centralista serrano, buscó asentar la bondad de su propuesta en la experiencia de las autonomías españolas y el desarrollo obtenido por el hermano país. Aquí, obviamente, no se quiso hablar de autonomías regionales, como es el caso español, sino de autonomías provinciales asumidas voluntariamente mediante plebiscitos.

El objetivo central a todas luces era “huir para adelante” al más claro estilo "Gato Pardo" y evitar que el Estado asuma su rol redistribuidor a través de un proceso descentralizador; por ello, inclusive, se proclamó que los tributos nacionales deben quedarse en la provincia en que se recaudan, para luego en un acto muy singular de “solidaridad patriótica” admitir que solo el 70% y por último como mínimo el 50% de los tributos se queden en la provincia en la que se los recauda para el otro 50% destinarlo al Estado, como una generosa concesión en favor de las áreas deprimidas o retrasadas.

Todas estas “patrióticas” propuestas brotaban evidentemente del análisis del sistema tributario del país que como obvia consecuencia de la brutal concentración y marginación de siglos había establecido en los dos grandes centros metropolitanos alrededor del 90% de casi todos los factores y parámetros de la economía, lo cual traía como inexorable consecuencia que en el sistema de “autonomías” propuesto solo sea viable en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, puesto que todas las demás provincias, ¡oh sorpresa!, habían estado recibiendo del Estado mucho más de lo que tributaban.

En un acto de refinado cinismo estadístico se estableció por ejemplo que solo Pichincha y Guayas serían autosuficientes y se comparaba, entre otros, el caso de Pichincha frente a Sucumbios, provincia de la región norte, que supuestamente estaría recibiendo del Estado muchísimo más de lo que tributaba, mientras Pichincha se destacaba como la que mayor tributación entregaba al Estado frente a lo que recibía como transferencias estatales. Similar comparación se hacía entre El Oro, provincia de la Región Sur, y el Guayas, sin tomar en cuenta que el café y el

camarón de El Oro obligadamente se exporta por Guayaquil, y, que aun cuando el Banano salga por Puerto Bolívar las Compañías Exportadoras están domiciliadas y tributan en Guayaquil, o que aun cuando el petróleo se lo extrae de Sucumbios las empresas petroleras nacionales y extranjeras están domiciliadas y tributan en Quito, tanto como empresas como por la casi totalidad de sus empleados y dependientes.

Además, es necesario considerar que aquello de los impuestos generados en las grandes ciudades es absolutamente cuestionable, puesto que una cosa es el sitio donde se registra un tributo y otra muy diferente el lugar donde se genera el objeto de un tributo. El IVA, para poner tan solo un ejemplo, es un tributo que lo cancela el consumidor final pero se registra donde están ubicados los centros industriales y comerciales o de los centros urbanos desde donde se los administra. Igual cosa podemos decir de las aduanas, una cosa son los “puertos principales” por donde se importa y se exporta y otra el espacio nacional en que se produce lo que se exporta. Se necesitaría tener abundante ingenuidad para no darse cuenta de que el planteamiento de las famosas autonomías, tal como fue formulado, apuntaba a defender los esquemas de concentración existentes o inclusive a concentrar más lo que ya estaba por siglos concentrado en perjuicio de todo el país.

5. ORIENTACIONES ESTATÉGICAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL

El proceso de modernización del Estado y la sociedad conlleva indefectiblemente un aspecto que no se lo ha destacado en los términos que es indispensable hacerlo para evitar el riesgo de que este proceso contribuya a acentuar aún más la marginación de amplios sectores del país y, como consecuencia de ello, al despilfarro de sus potencialidades humanas y materiales: Se trata de la descentralización del poder y la economía y, complementariamente, de la desconcentración de la acción del gobierno central y el desarrollo regional.

La descentralización no es otra cosa que devolverle a la comunidad, a sus propias organiza-

ciones comunitarias y de manera especial a los gobiernos seccionales, las atribuciones y facultades que les fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del Estado centralista y sus propósitos incesantes y crecientes de suplantar a la sociedad civil. Como lo hemos sostenido varias veces, este fenómeno fue acelerado en el Ecuador a partir de la etapa petrolera en la que se establecen cerca de un centenar de direcciones o institutos nacionales sectoriales, adscritos a la presidencia de la República o a los distintos ministerios, para cada actividad que se cree necesaria promover, también, en muchos casos, respondiendo a organismos internacionales que buscan contar con una contraparte nacional exclusiva para sus proyectos o que condicionan para la entrega de créditos el establecimiento de unidades centralizadas de seguimiento y control.

Es obvio entonces que DESCENTRALIZAR es navegar contra corriente y por ello se requiere de una indoblegable voluntad política y grandes esfuerzos y sacrificios. Se trata de contrariar intereses económicos dominantes de grupos metropolitanos que tienen todos los medios en sus manos para con mucha facilidad estigmatizar y aislar toda acción concreta conducente a la descentralización, por considerarla obviamente utópica, disfuncional o simplemente: “todavía no realizable”, aun cuando en los enunciados políticos continúe incluyéndose a la descentralización como un objetivo a largo plazo.

Si intentamos una definición de DESCENTRALIZACIÓN, habría que expresar que se trata de un proceso político de TRANSFERENCIA efectiva de ATRIBUCIONES Y RECURSOS del Gobierno Central a las entidades seccionales autónomas, a fin de que estas tengan plena CAPACIDAD DE DECISIÓN, FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN de las actividades que de conformidad con la ley le corresponden; es decir, PUEDAN EJERCER SU AUTONOMÍA consagrada en la Constitución. Como proceso complementario de la descentralización, la DESCONCENTRACIÓN constituye la transferencia o delegación de atribuciones y recursos del gobierno central a sus extensiones o delegaciones a nivel regional o provincial, principalmente a los organismos de desarrollo regional.

La descentralización toca aspectos esenciales de la estructura orgánica del Estado y por ello no puede concebirse como una acción aislada ni ejecutarse en forma parcial. Es indispensable partir de una visión integral de la estructura del Estado, determinando con sencillez y claridad las atribuciones y los recursos que corresponden a cada nivel. En definitiva, hay que determinar: **QUÉ le corresponde hacer a QUIÉN y sobre todo CON QUÉ recursos**; es decir, la instancia del Estado que en el nivel nacional, regional, provincial o local asume atribuciones específicas y cuenta con los recursos idóneos para el pleno desempeño de esas atribuciones.

En el marco descrito y en cuanto a las atribuciones generales podemos precisar que a las entidades del Gobierno Central les debe corresponder la dirección y política general, la planificación, la normatividad, el control y la evaluación, la seguridad y la elaboración del presupuesto nacional; a los organismos regionales de desarrollo la ejecución de proyectos de impulso a la actividad productiva en los diferentes sectores y en las diferentes provincias que constituyen su ámbito; a los consejos provinciales la infraestructura y el equipamiento comunal rural; a los municipios la planificación y ejecución de los servicios básicos y el desarrollo urbano; y, a las juntas parroquiales la promoción de la autogestión comunitaria y la participación activa en las instancias de los gobiernos locales.

Muy lejos del afán de empezar todo desde cero, es necesario retomar al máximo posible, el marco jurídico vigente y modificarlo solo en lo indispensable, para hacer viable en forma paulatina y sistemática la descentralización y desconcentración y por otra parte, procurar una adecuada participación de la comunidad en el proceso, a fin de evitar la reacción o resistencia de los grupos de presión beneficiarios del sistema centralista. Para la implementación efectiva de la descentralización se necesita emprender en forma urgente en un proyecto de reformas legales que establezca claramente las atribuciones y recursos que hemos planteado, delimitando los ámbitos de acción y eliminando la superposición de funciones. Para ello se requiere principalmente lo siguiente:

a) **Reformas básicas a la Ley Orgánica**

de Régimen Municipal: Que permitan establecer con claridad el ámbito de exclusiva responsabilidad de los municipios, las fuentes de su autofinanciamiento, la consolidación de la capacidad de gestión gerencial y responsabilidad del Alcalde, la delimitación de las facultades legislativas del Cabildo y la promoción efectiva de la comunidad a través de juntas parroquiales y organizaciones barriales.

b) Reformas a la Ley de Régimen Provincial: Que la armonicen con las disposiciones constitucionales y establezcan como de su exclusiva responsabilidad la construcción de la infraestructura rural para no superponer su acción a las de los municipios y buscar el desarrollo rural, determinación de fuentes propias de financiamiento y fortalecimiento de la capacidad gerencial y decisoria del Prefecto; y,

c) Expedición de la Ley de Desarrollo Regional: Para hacer factible la superación de la regionalización vertical entre costa, sierra y oriente, que se articula a la bipolaridad Quito-Guayaquil, y en su reemplazo promover la regionalización horizontal conformada por unidades geo-económicas con evidentes niveles de relación e interdependencia histórica, económica, social y cultural, que se consoliden con organismos regionales encargados de asumir la desconcentración de las responsabilidades del Gobierno Central e impulsar el desarrollo productivo, y, que tengan una estructura adecuada a las características y potencialidades propias de cada unidad geo-económica. La propuesta regional básicamente es la siguiente: Región 1: Provincias de 3Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos; Región 2: Provincias de Pichincha, Napo y la provincia de Orellana; Región 3: Provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua; Región 4: Provincias de Manabí y Galápagos; Región 5: Provincias de Bolívar, Guayas y Los Ríos; Región 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona-Santiago; Región 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; Región Metropolitana Autónoma de Guayaquil; y, Región Metropolitana Autónoma de Quito. Ca-

be destacar que las Regiones horizontales o unidades geo-económicas propuestas, a excepción de las aglomeraciones urbanas de Quito y Guayaquil que conforman las dos Regiones metropolitanas, son similares o equiparables tanto en su dimensión demográfica como territorial, puesto que tienen todas ellas alrededor de un millón de habitantes y una extensión de 30 a 40 mil kilómetros cuadrados cada una.

El DESARROLLO, es decir, **la plena incorporación de toda la población a un proceso productivo eficiente, abierto al intercambio y competencia internacionales**, comprende por tanto las VARIABLES SOCIALES Y ESPACIALES y requiere de la descentralización del poder y la economía. Ello implica, también, la necesidad de que el Estado consolide un esquema jurídico institucional y administrativo de carácter descentralizado, que signifique un claro robustecimiento de los gobiernos seccionales a nivel municipal y provincial y de la participación y orientación activa de estos en una acción de planificación y promoción del desarrollo regional a través de entes regionales que, contando con los debidos recursos, estén en condiciones de asumir las responsabilidades de la desconcentración del Gobierno Central y de ejecutar políticas de fomento directo de la producción, desconcentración industrial, manejo integral de cuencas hidrográficas, protección ecológica y aprovechamiento racional de los recursos propios de cada Región o UNIDAD GEO-ECÓNOMICA.

NOTAS

(1) "La concentración del poder y la riqueza; es decir la inequidad, no solo es de carácter social, sino además de carácter espacial entendida como la concentración territorial de los recursos públicos y privados. La inequidad social se alimenta y se refuerza de la inequidad espacial y viceversa y por esto el esfuerzo integrador del Estado debe estar dirigido a la superación de ambas versiones de un mismo sistema de inequidad.

"La integración nacional solo es posible en la medida en que se supere la bipolaridad metropolitana que lo asfixia. Es indispensable lograr a corto plazo una auténtica VERTEBRACIÓN o ARTICULACIÓN HORIZONTAL DEL PAÍS, bifurcado desde sus orígenes republicanos en la contradicción costa-sierra que esconde o camufla la bipolaridad concentradora Quito-Guayaquil, que varias veces ha atentado contra la propia supervivencia del Estado.

"Las regiones como formas de articulación intermedia de un país entre lo nacional y lo local, no son sinónimo de climas o temperatura ambiente familiar, sino de espacios nacionales o inclusive binacionales históricamente interdependientes. La interdependencia en la historia de todos los pueblos precisamente se da entre zonas geográficamente contiguas, que tienen climas y por consiguiente producciones diferentes que hacen posible el intercambio y la relación permanentes".

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DEL MIRE, Movimiento de Integración Regional Ecuatoriana.

(2) Joaquín Martínez Amador: **Todos Nosotros**; en **Manifiesto para una Nueva Nación**; Ediciones Abya-Yala, 2002.

(3) "Solamente una sociedad muy rica que asegurase a todos un ingreso mínimo pero suficiente a sus pobres, a través de subvenciones o de trabajo, podría embarcarse en una política social de esa clase que se basa en criterios de mercado para el suministro de sus servicios públicos. No es ahora el caso ni de los Estados Unidos y, con mucha mayor razón, no lo es tampoco de las sociedades en desarrollo, donde la inmensa mayoría de la población son justamente los desposeídos o pobres que requieren servicios básicos para su subsistencia y progreso, así como de suplementos asistenciales. Es probablemente este el punto ciego más grave del movimiento hacia la privatización ...". Germánico Salgado: **El Estado Ecuatoriano, Crisis Económica y Estado Desarrollista**; en **Los Nuevos Límites del Estado**; CORDES; Pp. 211-297.

(4) Osvaldo Hurtado: **Deuda y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo**; Editorial Planeta, 2002.

Este año
de la Cultura
continuaremos
trabajando
para rescatar
nuestro
Patrimonio



Capital
Iberoamericana
de la Cultura
2004
QUITO
Dentro Metropolitano

FONSAL | QUITO
Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural

DESCENTRALIZACIÓN Y TERRITORIO: La Experiencia del Gobierno de la Provincia de Pichincha



Ramiro González *

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia han habido sucesivos procesos de **centralización y de descentralización** políticas: al centralismo romano le sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional. En los Andes, a su vez, al esquema desconcentrado de los pueblos que habitaron el espacio del actual Ecuador, le siguió la tendencia centralizadora de los Incas.

Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina, pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII.

La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores –respecto del centro colonial o imperial, según los casos–, pero, lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales. Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda, en 1982.

La post crisis se caracteriza por el ajuste económico, pero también por la recuperación de la democracia. En esta post crisis, tal vez por pri-

mera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales, y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

CONFORMACIÓN DEL MODELO CENTRALISTA

La conformación de las naciones latinoamericanas requirió de **centralismos nacionales**. La centralización de la educación y del servicio militar jugaron un papel tan importante en el plano ideológico, como la unificación de las fuerzas armadas en el plano militar. Una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud resultó también importante para su legitimación.

Los municipios habían heredado de la Iglesia la prestación de servicios gratuitos de educación y salud, pero la exigüidad de sus recursos y la importancia de los objetivos justificaron una intervención creciente de los poderes centrales en dicha prestación. Paulatinamente, la provisión de la **educación** pasó a ser, cada vez en mayor medida, una responsabilidad de los gobiernos centrales.

El hecho de que el Estado hubiera asumido un papel central en la provisión de educación, fue sin duda determinante para que los indicadores de cobertura y calidad mejoraran a lo largo de todo el siglo XX.

Algo similar ocurrió con la provisión de servicios de **salud** a cargo del Estado, pero en este caso surgieron, además, sistemas paraestatales igualmente centralistas, que después tendieron a ser integrados en “sistemas únicos”, controlados exclusivamente por los gobiernos na-

cionales.

Los gobiernos centrales también se hicieron cargo de la provisión de **agua potable y alcantarillado** acompañando al proceso de **urbanización**, con notables resultados.

A la tendencia de los gobiernos nacionales a centralizar la provisión de servicios, se añadió otra: la intervención creciente en el funcionamiento de la **economía**, principalmente a raíz de la crisis económica de los años 30.

Esta había demostrado la necesidad de la mediación estatal en la economía, y así se justificó la intervención del Estado en: (i) la formación de precios –o la fijación directa– para controlar la inflación; (ii) la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y (iii) la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados.

Finalmente, se adoptó el paradigma de la planificación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una **planificación imperativa** para lo que llegó a ser un poderoso sector estatal, y una **planificación indicativa**, orientada a que el resto de los agentes económicos se plegaran a la planificación decidida centralmente.

De modo simultáneo, con el crecimiento de la importancia del Estado en la economía surgieron y se consolidaron poderosos **movimientos sindicales**, igualmente centralistas, que permitieron que mediante ellos pudiera participar en la política una gran parte de los “hasta entonces excluidos”, lo que le dio una gran legitimidad.

El centralismo tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a **integración nacional** y cobertura de **servicios básicos**, e incluso en lo que se refiere a **industrialización**, pero sin duda fue también un factor decisivo para que el crecimiento económico se concentrara en cada país, en sólo una o muy pocas regiones.

CRISIS DEL CENTRALISMO

La crisis del centralismo fue ante todo una **crisis de eficiencia**, que se manifestó en el hecho de un **endeudamiento externo**

La post crisis se caracteriza por el ajuste económico, pero también por la recuperación de la democracia. En esta post crisis, tal vez por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales, y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

creciente, que se generaba en los recurrentes **déicits de las empresas estatales**, del gobierno central y de empresas privadas garantizadas por el Estado, y que aumentaba a ritmos mayores que los del crecimiento del PIB.

La complejidad de la administración estatal se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación, y favoreció **el clientelismo y la corrupción**.

Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cada vez más cerrados y en forma cada vez más excluyente, e incluso gran parte de los recursos provenientes del creciente endeudamiento estatal fueron aplicados muy ineficientemente, debido a la corrupción.¹

Finalmente, el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar el **déficit público**. Dada la inflexibilidad del gasto por parte del Estado, –salarios de empresas públicas y organizaciones paraestatales, de servicios sociales y de empleados públicos, en su mayor parte–, se generaron presiones inflacionarias que no pudieron ser frenadas a través del control de precios.

La exclusión política y la crisis económica

* Prefecto de Pichincha

(materializada en los procesos de hiperinflación) finalmente condujeron al centralismo a una **crisis de gobernabilidad**. El fin de las dictaduras y la recuperación de la democracia no tenían como objetivo sólo la recuperación del funcionamiento democrático anterior. La población que participó en el proceso de recuperación de los derechos civiles, reclamaba la apertura de espacios de participación plena en la toma de decisiones de los procesos que los afectan de manera directa. Canalizar constructivamente este impulso participativo se convertiría en uno de los objetivos centrales para los nuevos gobiernos democráticos. Pero ello se requería de una completa transformación del aparato centralista: **la descentralización del poder hacia el ciudadano**.

Pero el hecho que marca el declive final del centralismo es la **crisis de la deuda** (1982), impulsada por el alza de la tasa de interés, que resultó insoportable para la endeudada economía nacional. Como es sabido, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los 80, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público, particularmente del social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales, emerge una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: la **transferencia de responsabilidades** sobre prestación de servicios a **gobiernos subnacionales y la privatización de las empresas estatales**.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización, y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para lograr objetivos

LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO DE PARADIGMA

La crisis de la deuda implicó un rápido **descenso de la inversión pública**. En cambio, transcurrido el ajuste, a partir de los años 90, la participación de la inversión privada en la inversión fija tiende a aumentar aceleradamente.

La crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico: el **paradigma neoliberal**, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos, reducir el Estado al mínimo posible, y asegurar el cumplimiento de contratos y la estabilidad económica.

Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó —con un alto costo— que para que el mercado funcione de manera adecuada era indispensable el desarrollo de las instituciones que garanticen la libre competencia, y no el reemplazo de monopolios estatales por monopolios privados, desarrollo que en la región aún es muy incipiente.

Por otro lado, también resulta indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo, tanto respecto a las sociedades actuales, como a las del futuro. Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, se evidencia la necesidad de estructurar un **Estado regulador y redistribuidor**.

Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le corresponde ahora, básicamente lo siguiente: (i) en lo económico: crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social: la seguridad ciudadana, la eliminación de la pobreza y la equidad, y (iii) en lo político: viabilizar una participación constructiva, y además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad.

El logro de estos objetivos es tanto más difícil por cuanto: (i) durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favoreció funcionamientos monopólicos; (ii) las desigualdades, en particular la pobreza, resultaron acrecentadas por la crisis y amplificadas por el ajuste, y (iii) durante el centralismo se fortaleció una

fuerte cultura paternalista, clientelista y discrecional.

Frente a este desafío, la **descentralización** emerge ya no solamente como una condición para **profundizar la democratización**, y como parte de una estrategia para **enfrentar la crisis de la deuda**, sino como la forma de organización más adecuada para lograr los siguientes **objetivos**:

1. La descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la **competitividad**: sólo a partir de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. La descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñe sus funciones en forma más eficiente:

(i) provisión adecuada de servicios públicos a los diferentes territorios, al mismo tiempo que una mayor eficiencia fiscal;

(ii) descongestión de la administración pública, y

(iii) mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

2. En la búsqueda de la **equidad**, la descentralización política del Estado, acompañada de nuevos sistemas de redistribución territorial, debería suscitar una distribución territorial del ingreso menos concentrada, redundar en una mejor redistribución social y, a la vez, facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

3. La descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la **participación ciudadana** en la gestión pública y la **reducción de la corrupción**. Ésta última sería, además, una condición indispensable para aumentar la **eficiencia**.

En síntesis, y como conclusión de este punto, contemporáneamente estaría emergiendo un nuevo paradigma. **El nuevo paradigma emergente no sería el neoliberal**. Éste se agotó rápidamente ante la evidencia de que lo decisivo no es reducir el Estado, sino contar con **otro tipo de**

El paradigma emergente sería el de la subsidiariedad: de lo estatal respecto a lo colectivo no estatal y a lo privado; de lo más lejano respecto a lo más próximo al ciudadano. La manera de viabilizarlo es la descentralización política y económica.

Estado, con otra manera de encarar la gestión pública. El **paradigma emergente** sería el de la **subsidiariedad**: de lo estatal respecto a lo colectivo no estatal y a lo privado; de lo más lejano respecto a lo más próximo al ciudadano. La manera de viabilizarlo es la **descentralización política y económica**.

LOS PROCESOS

La descentralización, en tanto que reforma administrativa, no es nueva en la región. De hecho, varios de los actuales procesos se iniciaron bajo el modelo centralista, mediante la modalidad de transferir funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas, y como un componente de reformas administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de eficiencia.

Estos procesos fueron tanto de **descentralización funcional** (u horizontal), como **territorial** (o vertical). La más relevante fue la segunda, a través de la cual se empezó a fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial, característica del centralismo. Se transfirió a autoridades territoriales designadas funciones que se referían principalmente a la provisión de infraestructura básica, educación y salud.

Con la recuperación generalizada de los derechos democráticos la descentralización cambió esencialmente de carácter: gracias a las elecciones de gobiernos subnacionales, los procesos

que antes habían sido de mera **descentralización administrativa**, se transformaron en otros, de **descentralización política**, la cual fue impulsada decisivamente por medio de sendas reformas constitucionales.

Gracias a tales reformas, fue definida la conformación político-administrativa de cada una de estas naciones, las competencias de cada nivel de gobierno, y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos. Además, ya sea que estuviera previsto en los textos constitucionales y/o a través de una legislación desarrollada sobre las nuevas bases constitucionales, fueron establecidos **sistemas redistributivos** dirigidos a compensar las diferencias de ingresos entre territorios.

Los avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos locales reclamaban (transferencia de las capacidades desarrolladas por el gobierno nacional) y en sendas reformas de los sistemas fiscales.

La **descentralización territorial** ha sido impulsada como parte del proceso de **modernización del Estado**. Este proceso busca profundizar la transferencia de competencias a los gobiernos locales, que antes no ejercían.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

Según ya se mencionó, la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: (i) desconcentración de las actividades productivas; (ii) aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios, y (iii) aumento de la participación local en los ingresos fiscales.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD

La equidad puede analizarse tanto desde el punto de vista territorial como social. Los sistemas de compensación territorial instaurados representan sin duda un importante avance en términos de redistribución territorial. Los efectos redistributivos desde un punto de vista social también son importantes, particularmente tomando en cuenta que entre las principales competencias

descentralizadas se encuentra gran parte del gasto social.

Sin embargo, lo más relevante sería comprobar si la descentralización ha generado una tendencia sostenible a seguir reduciendo diferencias tanto territoriales como sociales o si éstas vuelven a acrecentarse.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales, y estos tengan un mayor poder de decisión, es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política.

Si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, esta, en la mayoría de los casos, aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos. En cuanto a participación social en los procesos de asignación, la base es la denominada **planificación participativa**, que consiste en convocar a organizaciones sociales para que identifiquen necesidades de inversión y participen en el control del gasto.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Como suele ocurrir con estos temas, no existen estudios ni estadísticas acerca de ellos, pero con la descentralización, las denuncias a través de la prensa se han multiplicado. No obstante, esto puede ser indicio tanto de que la corrupción está aumentando efectivamente, como de una saludable toma de conciencia.

Analíticamente, sin embargo, se puede afirmar que, en general, la corrupción globalmente habría aumentado con la descentralización debido a tres factores adicionales, vinculados entre sí: (i) la multiplicación de procesos de asignación, sin que se haya logrado movilizar el control social, (ii) la mayor dificultad consiguiente para que los órganos centrales de control puedan cumplir sus funciones, y (iii) el mayor grado de relaciones personales entre autoridades y proveedores. En general, las oportunidades de corrupción serían mayores en los casos en que la

descentralización no alcanza a los niveles más próximos al ciudadano, y más bien contribuye a potenciar nuevos centralismos.

LAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

1 BASE LEGAL

La Constitución Política del Estado establece el procedimiento de la descentralización en el Título XI, que trata sobre la Organización Territorial y Descentralización. Los puntos que resalta la propuesta son aquellos que se refieren a la transferencia de atribuciones y su concomitancia con la asignación de recursos; también señala la obligatoriedad para la transferencia cuando un organismo seccional la solicita y “tenga capacidad operativa para asumirla”.²

La descentralización está normada por los siguientes documentos:

- . Constitución Política del Estado, vigente desde 1988.
- . Ley de Descentralización.
- . Ley de Régimen Provincial.
- . Ley de Régimen Municipal y del Distrito Metropolitano de Quito.
- . Ley de Modernización del Estado.
- . Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana.
- . Convenio de Transferencia de Competencias entre el Gobierno Nacional y el CONCOPE, firmado el 6 de marzo de 2000.

El marco constitucional ecuatoriano nació con visión federalista, hacia un sistema altamente descentralizado; pero los procesos político-económicos nacionales hicieron que se fuera convirtiendo en un modelo basado en la normatividad y la operatividad centralista. Históricamente, la construcción del Estado nacional implica básicamente una administración concentradora de poder en las tres funciones del Estado. Así mismo, la lucha por la cohesión nacional y la eliminación de los cacicazgos, liderazgos regiona-

Se desprende la necesidad de una voluntad política de cambiar el sistema político-administrativo vigente. Todo traspaso de competencias significa el desprendimiento de poder o de recursos de una parte en beneficio de otra; esto a su vez implica cambios mentales, de comportamiento y renunciamentos políticos, a los que debe estar dispuesto un gobierno.

les, sin visión de país, obligaron al establecimiento de un sistema político-administrativo centralizado.

1 LA DECISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

En el Ecuador podemos ver a la descentralización desde varias perspectivas:

1. Una visión netamente económica, entendida como la transferencia de recursos desde el Gobierno central a los gobiernos locales, sin que esto implique traslados de funciones; es decir, **sólo hay un incremento de transferencias económicas** desde el Ministerio de Finanzas a los gobiernos locales. La forma que esta visión asume es la demanda de recursos adicionales para los municipios o gobiernos provinciales que más exigen, o que por condiciones políticas pueden presionar mejor. Así tenemos las partidas extrapresupuestarias; o casos en que la administración central asume funcionarios que generalmente le corresponden a un gobierno local, como por ejemplo el servicio de agua potable para Guayaquil.

2. Entrega de funciones, competencias y responsabilidades desde el Gobierno central, que no implican verdaderos traslados de poder, sino **espacios compartidos de gestión**. Asignación de funciones de apoyo al gobierno local; por ejemplo, tenemos el sector turístico, cuyas atribuciones fueron entregadas a gobiernos locales; sin embargo el Ministerio de Turismo no se limita a expedir normatividad general sobre el tema, sino que trabaja en el asesoramiento a los turistas, y lo que es más, promociona esa actividad en la prensa nacional; se convierte así en competencia desleal para los gobiernos locales y para el sector privado turístico.

3. Una de las razones esgrimidas por el centralismo para evitar o retardar la transferencia de funciones, es que los organismos que recibirían las nuevas funciones no tienen la capacidad institucional. Esta premisa puede ser cierta parcialmente; por eso hemos iniciado la **construcción de capacidades** operativas institucionales, para justificar –según mandato constitucional– la posibilidad de demandar una competencia. Entonces, una tercera visión es que, a partir del gobierno local, se construyan los elementos necesarios para asumir nuevas competencias.

De estas tres visiones se desprende la necesidad de una voluntad política de cambiar el sistema político-administrativo vigente. Todo traspaso de competencias significa el desprendimiento de poder o de recursos de una parte en beneficio de otra; esto a su vez implica cambios mentales, de comportamiento y renunciamentos políticos, a los que debe estar dispuesto un gobierno.

1 ACERCAR EL GOBIERNO AL PUEBLO

Una de las características básicas del centralismo es la distancia que existe entre el Gobierno y sus sistemas de administración y el ciudadano. La planificación era (y sigue siendo en algunos casos) un proceso alejado de la participación activa de los posibles beneficiarios; en mayor medida sucede esto con el proceso de construcción o con la prestación de servicios.

Es necesario corregir estos escollos que más que problemas de administración y organización de recursos, son el síntoma de un problema de la democracia, que se manifiesta de diversas maneras:

1. Al ser impuesta la planificación, la comunidad no asume como suyo el servicio o la obra, y nuevamente entramos en el círculo vicioso de que lo público es de todos –en definitiva, de nadie–. Entonces nadie cuida, nadie lo siente como suyo, y su pérdida (del bien o servicio) será expresada sólo en rechazo al gobierno de turno y no como una responsabilidad social.

2. Cuando son las esferas centrales del Gobierno las que dirigen incluso los procesos locales, es más difícil que la comunidad tenga acceso a las autoridades. Por ello, son los **alcaldes, prefectos, presidentes de las juntas parroquiales**, quienes, al estar más cerca de la comunidad, se convierten en los mejores interlocutores para que esta hable, discuta y aun cuestione su gestión. Son dichas autoridades las llamadas a ejercer el proceso administrativo que tenga que ver con lo local.

3. Pero la demanda de la comunidad en la participación hay que llevarla más allá: la comunidad debe establecer **procesos de control**, de auditorías sociales. A estas las entendemos como un proceso participativo en el que la comunidad con la información necesaria, interviene activamente en el control de la ejecución de la obra o en la prestación del servicio. La fiscalización institucional será apoyada por esta fiscalización social, que a la vez que fortalece la relación de la comunidad con el gobierno local, a este le asegura que la comunidad se empoderará de la propuesta o de la obra que ejecuta el gobierno local.

Pero hay que ir aun más allá: no sólo a que **la comunidad** tenga acceso al alcalde, sino que sea **factor activo en las decisiones del gobierno local**. Para eso es la planificación participativa: para que nosotros mismos establezcamos nuestro horizonte de desarrollo. Así concebimos el acercamiento del gobierno al pueblo: generando participación comunitaria, planificando su futuro

activamente, controlando la gestión, y retroalimentando la información para fortalecer nuevamente esos procesos.

Cuando hablamos de **transferir las competencias desde el centro hacia la periferia**, no hablamos de repetir las taras del esquema centralista en la ejecución y obras del gobierno local; esto sería una forma de degenerar la descentralización. Si reproducimos los defectos del centralismo en el gobierno local no descentralizamos, pues se cumplió la transferencia de funciones pero no se acercó el gobierno a la comunidad. Si las obras siguen siendo planificadas a partir de la oferta, sin considerar la demanda de la comunidad, eso no es descentralizar. Si la obra –ajena a la comunidad– no es controlada activamente por esta, eso tampoco es descentralizar: es transferir funciones y taras administrativas del centro a la periferia.

Entonces, factores como la planificación, la participación, la cogestión, el control, lo que hacen es contribuir a la **construcción de ciudadanía** y con ciudadanía fortalecemos y ejercemos la **democracia**.

1 LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

Aunque se ha agotado el sistema centralista –producto de procesos de profundización de la democracia–, todavía persiste la resistencia del Gobierno central para eludir la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales, así como para impedir procesos de descentralización: se invoca la incapacidad de los gobiernos locales para acceder y posteriormente ejecutar esas funciones.

La salida es definir una nueva estrategia, y la definimos como la **construcción de las capacidades desde el gobierno local**.

Se deben **preparar las estructuras institucionales** (adaptarlas, en muchos casos), preparar el recurso humano, para ir asumiendo funciones que luego serán demandadas legalmente al Gobierno central.

Construir capacidades locales de gestión no

significa ir asumiendo las funciones que el Gobierno central debe cumplir. El caso característico en el país se da cuando en determinados sectores, el Gobierno central ha dejado de actuar o lo hace de forma descoordinada y con bajo niveles de impacto. El caso en Pichincha es claro ejemplo: en infraestructura educativa (construcción, adecuación y reparaciones de escuelas, aulas o centros de estudios) hay una labor mínima por parte de Ministerio de Educación y la DINA-CE. Se ha ido dejando esta tarea progresivamente a los gobiernos locales (municipios y Gobierno Provincial).

No se debe caer en la trampa de ir asumiendo funciones sin el traslado de los recursos necesarios para cumplir las funciones. Si el Gobierno central presta mal un servicio, la obligación del gobierno local no es irlo haciendo de la misma forma, sino mejorar esa prestación del servicio o esa ejecución de obra; si lo vamos hacer igual o peor, mejor no asumir esas competencias.

La construcción de capacidades locales no se impulsa con la finalidad de “darle haciendo el trabajo” al Gobierno central: es asumir funciones estratégicas en los sectores priorizados para la intervención, con el objeto de mejorar la esencia de la provisión de los servicios.

Cuando los recursos, infraestructura y capacidades institucionales estén desarrollados para impulsar la gestión de los sectores estratégicos, podemos demandar la transferencia de competencias, con la finalidad de complementar el círculo de la prestación de los servicios u obras.

1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN PICHINCHA

Una propuesta que desde lo local impulsa la construcción de capacidades (humanas, productivas, administrativas, sociales, económicas) y de creación de espacios de participación ciudadana.

Creemos que hay que mantener una instancia intermedia entre el municipio –que está mucho más en contacto con la comunidad o mantiene una serie mayor de servicios– y el Gobierno central, cuya tendencia debería ser ir hacia la mayor desregulación de sus actividades en beneficio de instancias locales (municipios, gobiernos provinciales y juntas parroquiales). Lo creemos así porque el país posee amplios niveles de ruralidad; los procesos urbanos no son los únicos, y la tendencia hacia la urbanización de las metrópolis o de las ciudades añade mayores complicaciones a los problemas diarios de las urbes. Alguien tiene que trabajar el sector rural y, además, coordinar con los espacios supracantonales, regionales o provinciales.

El Gobierno de la Provincia de Pichincha (GPP) no ha definido una estrategia de descentralización como instrumento político-administrativo de transferencia de competencias desde el Gobierno central a los gobiernos locales o descentralizados. En su lugar, ha planteado una propuesta **que desde lo local impulsa la construcción de capacidades** (humanas, productivas, administrativas, sociales, económicas) y de creación de espacios de participación ciudadana.

La propuesta tiene una concepción integral, y

es parte de un proceso de profundización en el ejercicio de la democracia, en la construcción de ciudadanía; en suma, en el acercamiento de la administración pública al ciudadano, para que este ejerza sus derechos y obligaciones.

El GPP impulsa la descentralización porque cree en la democracia y en sus capacidades, porque el sistema centralista y concentrador del Estado ha contribuido a generar una injusta distribución de la riqueza nacional, y por ello, ha acentuado las desigualdades sociales, regionales y políticas.

El sistema centralista se agotó con la vigencia del sistema democrático y con la necesidad de acercar la administración y gestión del gobierno a los ciudadanos. Son momentos de participación, de construcción de ciudadanía, de generar controles sociales a la gestión pública y privada central y local.

Entonces, la descentralización del Estado consiste en la **transferencia definitiva a los gobiernos seccionales autónomos** de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos especialmente financieros, materiales, tecnológicos, de origen nacional y extranjero, cuyos titulares son actualmente las entidades de la Función Ejecutiva. Todo esto, con el propósito de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

Pero es necesario ubicar la necesidad para haber desarrollado una propuesta desde un gobierno provincial, porque en muchas ocasiones se considera que la organización administrativa y política del Estado debe incluir a los municipios y al Gobierno central, sin considerar una tercera instancia de la organización estatal.³

Creemos que hay que mantener una instancia intermedia entre el municipio –que está mucho más en contacto con la comunidad o mantiene una serie mayor de servicios– y el Gobierno central, cuya tendencia debería ser ir hacia la mayor desregulación de sus actividades en beneficio de instancias locales (municipios, gobiernos provinciales y juntas parroquiales). Lo creemos así porque el país posee amplios niveles de ruralidad; los procesos urbanos no son los únicos, y la tendencia hacia la urbanización de las metrópo-

lis o de las ciudades añade mayores complicaciones a los problemas diarios de las urbes. Alguien tiene que trabajar el sector rural y, además, coordinar con los espacios supracantonales, regionales o provinciales.

No creemos que se deba demandar las competencias al Gobierno central para luego iniciar procesos de privatización que no se pudieron culminar por la oposición de la población. No se debe olvidar el principio básico de que **la descentralización genera participación**.

Por último, son necesarias algunas cifras. ¿Por qué? Porque Pichincha demanda recursos, así como los genera:

1. De la recaudación total de tributos a nivel nacional, esto es IVA, ICE, Renta, Vehículos etc., Pichincha recauda \$1.291.165,10, lo que representa el 48,46 % del monto recaudado a nivel nacional. Le sigue Guayas con el 35,71%. El salto es abismal hacia Esmeraldas con el 3,93%.⁴
2. Mientras que para Ambiente en la pro forma presupuestaria del 2004 a Pichincha se le asigna \$259.581,56, al Guayas se le asigna \$282.263,67.⁵
3. Para asuntos internos: a Pichincha \$2.129.906 y a Guayas \$6.472.200.

Así podríamos seguir comparando cifras, pero Pichincha no cree que se deba quitar a otros: se deben repartir equitativamente y de modo proporcional los escasos recursos nacionales. Incluso proponemos mecanismos de control y de entrega según los resultados que los gobiernos locales vayamos alcanzando; no le tememos al control ni a la competencia, pero creemos que debe imperar la justicia en la asignación de los recursos públicos, sobre todo con quienes aportan casi el 50% de los tributos nacionales.

El Gobierno de la Provincia de Pichincha, desde el inicio de su gestión ha venido trabajando en la articulación de una propuesta que le permita definir campos de acción e identificar los mecanismos de transferencia de competencias y recursos desde el Gobierno central.

1 OBJETIVO DE LA PROPUESTA DEL GPP

Se estableció la necesidad de cambiar el esquema de gestión política provincial estableciendo una distritación que permita establecer verdaderos nexos entre la población y sus representantes.

“Implementar un esquema de gestión descentralizado que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Ecuador, mediante la eficiente prestación de servicios”.⁶

En noviembre del año 2000, se articuló un equipo de trabajo entre el GPP, el CONAM y la GTZ, con la finalidad de realizar un diagnóstico sobre la gestión de las competencias que al momento realizaban los ministerios y entidades del sector público central, así como las que gestionaba el GPP.

Uno de los resultados más importantes del diagnóstico realizado fue determinar que el proceso de Modernización del Estado había reducido a los ministerios al nivel de ventanillas de pago de salarios, sin capacidad de inversión, y por tanto de mejorar la provisión de los servicios. Luego de esta constatación, el GPP decidió enfocar sus prioridades hacia la generación de capacidades institucionales que le permitieran estructurar propuestas concertadas con la sociedad civil, para la construcción de nuevas **competencias**.

1 ÁREAS DE TRABAJO PRIORITARIO

Se definieron como áreas de trabajo prioritario:

- . Planificación
- . Gobernabilidad
- . Educación
- . Salud
- . Seguridad

La propuesta de distritación de la Provincia consiste en una nueva distribución político administrativa, para lo cual, se ha definido el establecimiento de cinco distritos

. Producción

. Desarrollo Comunitario

Dado que la acción tradicional del Consejo Provincial se había enfocado hacia el desarrollo de infraestructura vial y comunitaria, se decidió profundizar su desarrollo tomando como eje el desarrollo territorial.

Sobre la base de los consensos alcanzados, el GPP fue definiendo líneas de intervención para cada uno de los sectores prioritarios.

Planificación: Con la finalidad de concertar la visión de futuro de la provincia, se convocó a una **asamblea** a los actores del desarrollo provincial. Este fue el punto de partida que permitió estructurar 25 mesas temáticas para discutir la problemática y los objetivos para cada sector. Más de 1.500 actores del desarrollo provincial trabajaron en la construcción de una visión, misión y objetivos estratégicos sectoriales y aprobaron la definición de la misión, visión y objetivos estratégicos provinciales.

Gobernabilidad: Se estableció la necesidad de cambiar el esquema de gestión política provincial estableciendo una distritación que permita establecer verdaderos nexos entre la población y sus representantes. Las definiciones de la Mesa de Gobernabilidad, también permitieron estructurar una propuesta para transformar la institución de la Prefectura en una **institución de gobernación**, encargada de establecer las condiciones para la transferencia de competencias desde el Gobierno central hacia los gobiernos locales, así como de coordinar tareas entre los gobiernos locales y las agencias gubernamentales en la planificación y ejecución de proyectos.

Educación: Teniendo en cuenta que uno de los factores más importantes para el impulso de la competitividad regional proviene de la educación y, considerando la creciente brecha que se está produciendo entre la población con acceso a las tecnologías de punta y aquellas que no cuentan con esta posibilidad, el GPP desarrolló una propuesta de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Fiscal. Al Programa se lo ha denominado EDUFUTURO y consta de cuatro componentes. El primero consiste en el desarrollo de los contenidos pedagógicos de la Reforma Educativa para cada uno de los 10 grados de la Educación Básica, en formato digital, con ayudas para maestros, alumnos y padres de familia; contiene además, un amplio portal cultural y una vasta biblioteca de autores nacionales. El segundo componente considera la capacitación de las 1.200 escuelas fiscales de la provincia, en el manejo de computadoras y de los programas específicos. El tercero considera la entrega de equipos informáticos a cada escuela, hasta alcanzar una cobertura de 1 computadora por cada 20 alumnos. Finalmente, se considera la interconexión de los equipos, para garantizar el monitoreo, control y soporte de los programas específicos.

Así mismo, a nivel educativo el GPP está validando un modelo de gestión educativa en Santo Domingo de los Colorados, ciudad que pese a ser la cuarta más poblada del país, no cuenta con los más elementales servicios educativos y sociales. El modelo contempla la interacción de los sectores de la comunidad con el GPP y las instituciones educativas de Quito interesadas en tras pasar sus experiencias educativas, pedagógicas y administrativas al nuevo modelo.

En **Salud**, el GPP estructuró una propuesta de mejoramiento de los servicios de atención primaria y de desarrollo de un esquema de gestión institucional encaminado a lograr una adecuada coordinación interinstitucional que redunde en el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud. Se ha montado un sistema de atención primaria de salud fundamentado en la acción de unidades fijas y móviles. A nivel rural, el GPP es el principal oferente de servicios de salud, mientras que a nivel urbano se han logrado importantes coberturas.

En materia de **Seguridad Ciudadana**, el GPP estructuró un programa denominado Un Dólar Por Tu Dólar, con la finalidad de reducir los niveles de inseguridad imperante en la provincia, resultado de la crisis financiera del 1999 y de la entrada de delincuentes de los países vecinos. El programa contempla la entrega de vehículos, equipos de comunicación, y la estructuración de una banda de seguridad ciudadana que garantiza la intercomunicación entre personas, organizaciones e instituciones.

En el ámbito de **Producción y Competitividad**, el GPP se propone estructurar un esquema de fomento productivo que favorezca los emprendimientos y el desarrollo y consolidación de las empresas de todos los niveles. La Agenda de Producción y Competitividad de Pichincha se propone trabajar en cuatro niveles: Competitividad Rural, Competitividad Industrial, Comercialización y Financiamiento. En general, se plantea apoyar la construcción de territorios competitivos, en los cuales los emprendimientos económicos cuenten con condiciones favorables para su desenvolvimiento y consolidación. Se propone respaldar la identificación y desarrollo de clusters y cadenas agroproductivas, como una herramienta que permita incorporar mejoras en las cadenas productivas, financiar la incorporación de tecnologías de punta y de calificación de la mano de obra de cada sector.

Sobre la base de las competencias desarrolladas por el Gobierno de Pichincha y el desarrollo de nuevas organizaciones e instituciones (corporaciones y/o fundaciones) persigue, ahora sí, entrar en un agresivo proceso de transferencia de competencias, que alienten la consolidación de las propuestas consensuadas con la población y articuladas por el GPP.

1 TAREAS PENDIENTES:

Como parte del proceso de descentralización, impulsado por el Gobierno de la Provincia de Pichincha, quedan pendientes varios temas que es necesario impulsar para consolidar la propuesta.

1. Afianzamiento de las capacidades institucionales,
2. Solicitud de transferencia de competen-

cias en base a las propuestas y experiencias desarrolladas,

3. Consolidación de la descentralización administrativa y fiscal, y;

4. Construcción de un esquema de gestión distrital para la Provincia de Pichincha.

Uno de los mayores desafíos que debe abordar el proceso de descentralización, es el de la eliminación de la discrecionalidad existente, en la transferencia de recursos que por mandato de la Constitución y las Leyes, debe efectuar el Gobierno Central como parte de las transferencias establecidas en favor de los Gobiernos Provinciales y Locales.

El proceso de planificación y presupuestación participativa, resulta estéril si a la hora de ejecutar los planes, programas y proyectos, concertados con las comunidades, no cuentan con el financiamiento suficiente o con el flujo de recursos necesarios para su adecuada ejecución. Por tanto, los procesos de construcción de capacidades locales y de profundización de la democracia y la participación, sufren recurrentes procesos de avances y retrocesos dada la incapacidad institucional de sostener de manera autónoma los procesos que están en marcha.

Así mismo, el proceso de transferencia de recursos para los Gobiernos Locales (15%), se lo realiza sin beneficio de inventario, tanto la Ley de Régimen Municipal, como la Ley de Régimen Provincial, establecen un listado bastante extenso de todos los temas y ámbitos en los que los Gobiernos locales pueden desenvolver su actividad cotidiana, quedando esto como un esquema discrecional, de aplicación voluntarista dependiente de las propuestas e iniciativas de las autoridades de turno.

Es necesario avanzar hacia la consolidación de un esquema que formalice los ámbitos de acción de las instituciones en los territorios, definiendo competencias exclusivas y concurrentes, de tal manera que en cada ámbito, los ciudadanos y las instituciones, estén en capacidad de pedir cuentas a las autoridades y se pueda ejercer el derecho constitucional de revocatoria de mandato en caso de incumplimientos flagrantes.

La construcción de un esquema de gestión

distrital para la Provincia de Pichincha, es parte de las propuestas planteadas en la Asamblea de Pichincha; como forma de materializar la unidad en la diversidad, que permita fortalecer la gobernabilidad provincial.

La propuesta de distritación de la Provincia consiste en una nueva distribución político administrativa, para lo cual, se ha definido el establecimiento de cinco distritos:

- 1. Distrito Metropolitano de Quito.
- 2. Distrito Norte: Cayambe y Pedro Moncayo.

- 3. Distrito Sur: Rumiñahui y Mejía.
- 4. Distrito Noroccidental: San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado; y, Puerto Quito.
- 5. Distrito Occidental: Santo Domingo de Los Colorados y La Concordia.

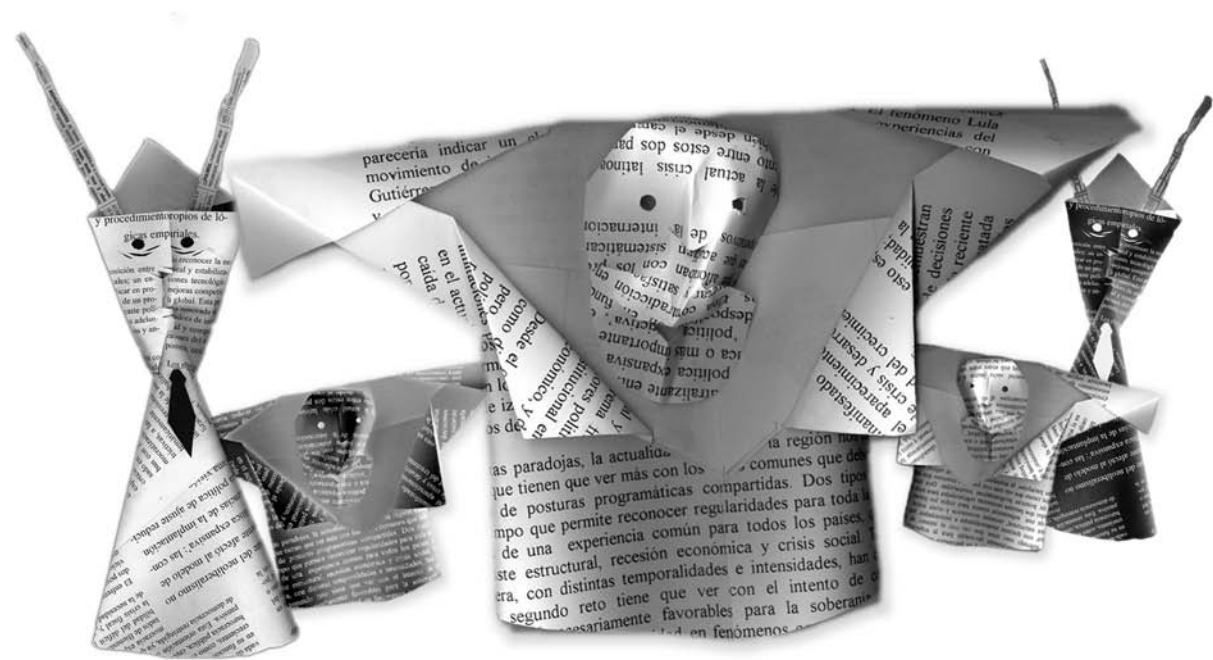
La Constitución establece la viabilidad de la distritación(Art. 238), misma que facilita la construcción de un territorio con equidad social y económica, impulsado por un Gobierno Regional, que cree y trabaja por la construcción de ciudadanía, que ejerce una gestión transparente,

dinámica, participativa y solidaria y; que impulse constantemente la generación de entorno competitivo que garantice un futuro mejor para todos los pichinchanos.

NOTAS

- (1) El centralismo tuvo su momento cúspide durante las décadas del 60 y 70 (caracterizadas por el recrudecimiento de la Guerra Fría, la instauración de las dictaduras militares, la crisis del petróleo y la abundancia de petrodólares que indujo al endeudamiento en mayor escala).
- (2) Artículo 226 de la Constitución Política del Estado.
- (3) “... bien podemos aplicar el principio de subsidiariedad, consistente en aplicarle al Municipio la competencia de hacer todo aquello que pueda, de que sea capaz, y lo que no pueda hacer el Municipio habría que dárselo al nivel inmediatamente siguiente, a la provincia, y lo que no pueda ha-

- cer la provincia dárselo al departamento y lo que éstos no sean capaces de hacer se transferirían a las regiones y por último a la Nación” PENAGOS, Gustavo. Descentralización Administrativa. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá – Colombia.1991.
- (4) SRI, Página WEB, estadísticas de recaudación período Enero- Noviembre del 2003.
- (5) Pro Forma presupuestaria Ministerio de Economía y Finanzas. Página WEB.
- (6) DESCENTRALIZACIÓN: Pichincha Construye su Futuro.





REFLEXIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS SECCIONALES



Carlos Castro Riera *

Luego de que el Estado Nacional Unitario y Centralista cumpliera su rol histórico de articular y consolidar la integración nacional y republicana para institucionalizar y dar viabilidad al Ecuador como país, surgieron pugnas internas entre los grupos de poder económico, que expresándose como divergencias regionales, en no pocas oportunidades han puesto en riesgo la propia existencia del Estado Ecuatoriano.

Estas pugnas internas en torno a como compartir y distribuir el poder económico y político, se expresaron en movimientos federalistas, descentralizadores, autonomistas y hasta separatistas, luego de cuya resolución, sus protagonistas se olvidaron de plantear las tesis enarboladas, para una discusión y un debate nacional, serio, maduro, patriótico, al margen de intereses inmediatistas y mezquinos.

Igual sucedió con la insurrección descentralizadora y autonomista, casi separatista, iniciada con ocasión de la crisis bancaria de finales del 99 y comienzos del 2000, donde los “cruzados” por la autonomía. luego de lograr sus intereses ocultos, se olvidaron de sus consignas “cívicas”, enfundando sus armas hasta una próxima oportunidad en donde nuevamente tengan que regatear sus muy particulares intereses.

Esto significa que a lo largo de la historia de nuestro país, las reivindicaciones descentralizadoras y autonomistas, han sido utilizadas y manipuladas en forma corrupta, mezquina y antipatriótica, hasta el punto que su intenso manejo ha sembrado un profundo escepticismo ante tan trascendental problema.

Pero a pesar de tanto envilecimiento y mani-

pulación demagógica y politiquera, es necesario replantearse el tema de la descentralización con seriedad y objetividad, a partir de los desarrollos teórico-políticos y experiencias prácticas que hemos alcanzado, tanto más, si su implementación se vuelve necesaria e impostergable, convirtiéndose en una exigencia cada vez más sentida de los pueblos, víctimas del centralismo excluyente que obstaculiza un desarrollo equilibrado y equitativo de las diversas circunscripciones territoriales del Ecuador.

Al momento actual la conciencia ciudadana a nivel nacional, ha llegado a un consenso básico, que es el punto de partida para avanzar en materia de descentralización. Tal consenso se expresa en el sentido de que la descentralización, es necesaria porque permite:

- Acercar la administración pública a los ciudadanos, para prestar los servicios públicos con agilidad, eficiencia, eficacia y calidad.
- Una mayor participación ciudadana, en el ejercicio del poder político y consecuentemente una mayor democratización del mismo.
- Un desarrollo local, zonal, regional más equitativo y equilibrado.
- Una distribución del presupuesto nacional más justa y solidaria.
- Una veeduría y un control ciudadano más transparente y directo sobre la inversión de los fondos y bienes públicos.
- Generar procesos de mancomunidad para proyectos de verdadero interés y trascendencia zonal y regional.

A pesar de que existe este consenso inicial

sobre la necesidad de la descentralización, sin embargo en la práctica muy poco se ha avanzado, sin que se advierta voluntad y decisión política del gobierno actual -como los anteriores- para avanzar en este proceso, como tampoco una presión suficiente de la ciudadanía para exigir que se den pasos concretos en dicho sentido, por lo que se puede apreciar que ni en la sociedad política ni en la sociedad civil, el tema esté en el primer lugar del orden del día de la agenda política nacional.

Parecería que existen serios recelos de que el despliegue de la descentralización, nos podría llevar a una mayor descomposición nacional y que se hagan presentes posiciones caciquistas, caudillistas y demagógicas que desnaturalicen el proceso, o en su defecto, que el mismo en vez de convertirse en un instrumento para el desarrollo equitativo de la nación, se convierta en la manzana de la discordia, donde se imponga la ley del más fuerte, y se termine sacrificando a los pueblos, ahondando su situación de marginalidad.

Tal presentimiento parte de constatar la presencia de intereses que tratan de hacer prevalecer no una posición solidaria como país, como nación, sino de un tira y jala tomando como base ya sea la capacidad tributaria o en su defecto la ubicación de recursos naturales o tal o cual posición geopolítica en relación a la ubicación de equipamientos estratégicos nacionales.

Lo que está claro al margen de lo fenoménico, es que, poderosos intereses, oligárquicos ven en el actual modelo organizativo del Estado una condición para seguir usufructuando del centralismo en función de su acumulación económica en desmedro del resto del país, pues finalmente la institucionalización y permanencia de un bicentralismo con un bien logrado entendimiento -sobre la base de toda una experiencia histórica- es motivo suficiente para obstaculizar cualquier intento de descentralización serio, tanto más si en dicho interés coincide una poderosa burocracia estatal al servicio del bicefalismo político.

Hasta el momento muy poco se ha avanzado en términos prácticos en materia de descentralización del Estado, pues el hecho de que en la Constitución consten algunas disposiciones y que se haya dictado la Ley Especial de Descen-

tralización del Estado y de Participación Social actualmente desfasada de la ley fundamental, no quiere decir que en la realidad la descentralización camine.

En efecto las experiencias descentralizadoras han partido de las Municipalidades y Consejos Provinciales, sin una acción concertada y sostenida ni de la AME ni del CONCOPE, sino en función de los más diversos intereses inmediatos y coyunturales, frente a cuyas demandas el Gobierno del Estado, ha tenido una conducta que demuestra a su vez improvisación y reacciones desde el cálculo político también inmediatista, lo cual significa que no existe un plan y una estrategia nacional para llevar adelante la descentralización de tal manera que en estas circunstancias, el proceso podría llevarnos a incrementar el caos nacional.

De acuerdo a dichas experiencias, se han descentralizado ciertos aspectos o componentes de las carteras de Estado en materia de tránsito, salud, turismo y bienestar social, pero de lo que conocemos, no existe ninguna experiencia a nivel nacional donde toda una área ministerial haya sido descentralizada, pues si en algún municipio pequeño se ha avanzado en materia de salud por ejemplo, al parecer más que descentralización ha sido desconcentración.

Lo que sí ha ocurrido, es que más bien al interior de los Municipios y Consejos Provinciales, se han producido procesos internos de verdadera descentralización seccional con muy importantes resultados en las relaciones con las Juntas Parroquiales y en las diversas áreas de atención municipal, habiéndose constituido Empresas Municipales y Mixtas con una participación ciudadana muy aceptable, generando procesos de descentralización ágiles, eficientes, democráticos y acercando los servicios al pueblo.

En el caso de la Municipalidad de Cuenca el I. Concejo Cantonal aprobó una nueva ordenanza que regula la organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca -ETAPA- dotándole de toda la capacidad jurídica para que pueda prestar sus servicios ya sea en forma directa o a través de asociaciones con personas naturales o jurídi-

* Vicealcalde de Cuenca

cas, nacionales o extranjeras, compañías de comercio, compañías de economía mixta, fundaciones o corporaciones civiles, pudiendo formar compañías anónimas con capital exclusivo o en asocio con el capital privado, de tal manera que a más de desconcentrar la gestión municipal, se han abierto las posibilidades para la colaboración entre los esfuerzos económicos públicos y privados a la vez que se han abierto los espacios para que el Directorio tenga una composición democrática con una gran participación ciudadana.

ETAPA conjuntamente con las otras empresas municipales como la de Terminales de Transportes Terrestre-EMTET-, de Servicios de Cementerios y Salas de Velaciones y Exequias -EMUCE-, de Rastro Y Plazas de Ganado-EMURPLAC- de Aseo y Recolección de Residuos Sólidos-EMAC- y de Urbanismo y Vivienda-EMUVI- constituye todo un sistema de empresas municipales económicamente autosustentables, que gozan de autonomía administrativa y patrimonial, con Directorios de gran representatividad social donde confluyen representantes de elección popular(Concejales), representantes de instituciones públicas y privadas, representantes de colegios profesionales, de las cámaras de la producción afines y organizaciones sociales, todo lo cual implica una ampliación de la participación ciudadana y mejor calidad y eficacia en los servicios públicos y por supuesto mayor veeduría y control ciudadano sobre los recursos municipales, bien entendido que los presupuestos empresariales son ratificados por el I. Concejo Cantonal con lo que se completa la contraloría social y democrática.

Dentro de las iniciativas para la descentralización, la Administración y el Gobierno Municipal ha suscrito una serie de convenios con diversos Ministerios y entidades del Gobierno Central, sin embargo de lo cual el proceso no ha sido favorecido por la actitud del Gobierno de Turno que ha entorpecido los trámites de solicitudes de descentralización, a pesar de claras disposiciones Constitucionales mandatorias, o no se han conferido competencias en su totalidad como es el caso de la petición para que la municipalidad pueda manejar todo lo concerniente a tránsito, confundiendo el Ministro de Gobierno lo que

Dentro de este proceso, cabe destacar la formación de la empresa ETAPA TELECOM S.A., compañía a la que el estado otorgó la concesión para que preste a nivel nacional los mismos servicios de telecomunicaciones, que actualmente brindan las empresas ANDINATEL Y PACIFICTEL S.A., con lo cual una empresa con capital municipal, entra a competir en el mercado de la telecomunicaciones, conjuntamente con las otras dos compañías estatales.

descentralizables y son de competencia de la policía civil nacional-, con actividades de organización, funcionamiento y control de tránsito, razón por la cual la gestión en materia de tránsito está parcialmente municipalizada generándose con frecuencia conflictos de competencia administrativa

Así mismo para favorecer los procesos de descentralización el I. Concejo Cantonal de Cuenca legisló creando los Consejos de Salud, Turismo, de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, dictó las ordenanzas respectivas de tránsito creando y normando la organización y funcionamiento de la Unidad Municipal de Tránsito UMT. En el marco del acuerdo de descentralización firmado con el Ministerio de Bienestar Social, dictó la ordenanza normando el funcionamiento del Benemérito Cuerpo de Bomberos como entidad Municipal descentralizada; y, para la implementación del acuerdo con Ministerio del Ambiente, expidió la ordenanza para el manejo del Parque Nacional del Cajas a punto de ser declarado patrimonio natural de la

son actividades desde seguridad interna del país - que no son

humanización

Como la experiencia de la descentralización ha demostrado que esta no camina sino es a partir de las exigencias de las Municipalidades y Consejos Provinciales, es menester para avanzar en este proceso la fortificación de la Asociación de Municipalidades y del Consorcio de Consejos Provinciales, y bien nos vendría para todo el país que constituyamos el Foro de los Gobiernos Seccionales, para en ese espacio ir generando, estrategias y propuestas que en firme nos conduzcan finalmente a que el Estado Ecuatoriano sea la expresión de un verdadero poder ciudadano.

dad.

Se completa el marco jurídico desconcentrador con las ordenanzas que norman la Comisión de Gestión Ambiental y la Comisión de Centro Histórico que son de carácter interinstitucionales.

Dentro de este proceso, cabe destacar la formación de la empresa ETAPA TELECOM S.A., compañía a la que el estado otorgó la concesión para que preste a nivel nacional los mismos servicios de telecomunicaciones, que actualmente brindan las empresas ANDINATEL Y PACIFICTEL S.A., con lo cual una empresa con capital municipal, entra a competir en el mercado de la

telecomunicaciones, conjuntamente con las otras dos compañías estatales. En un futuro próximo la Municipalidad como titular del servicio de telecomunicaciones prestará igualmente el servicio de telefonía móvil avanzado, quizá en asocio con otras empresas, contribuyendo de esta manera a que los usuarios a nivel nacional pueda optar por servicios de mas alta calidad con mejores tarifas.

El balance nos dice entonces que de parte del Concejo Cantonal ha existido toda la voluntad política para avanzar en el proceso descentralizador no pudiendo decir lo mismo del Gobierno Central, que no ha demostrado en la práctica ningún interés para desplegar procesos de desconcentración y descentralización.

Por el contrario, el Gobierno ha demostrado que no tiene ni plan ni estrategia para descentralizar, pero si para irrespetar disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que garantizan la distribución, participación y transferencias del Presupuesto del Estado con lo que dificulta la gestión y autonomía de las municipalidades, siendo esta una conducta que atenta ante cualquier proceso descentralizador, pues de acuerdo con la Constitución no se puede transferir competencias sin recursos, por lo que de nada sirven convenios de descentralización si no se da cobertura económica oportuna y garantizada a las competencias transferidas.

Considero que mientras las finanzas públicas y el presupuesto estatal no estén en orden, esta es una situación que se convierte en el primer obstáculo a la descentralización, ya que llana y sencillamente la administración irresponsable del Estado Centralista, maneja la caja fiscal de una manera imprevisible, reuniendo y utilizando las cuentas conforme las necesidades se presentan. Ello simplemente es la mejor condición de inseguridad para la descentralización.

Bajo las consideraciones expuestas, el proceso de descentralización del Estado, para avanzar requiere la implementación de las siguientes medidas:

1. La reforma a la Ley de Descentralización para armonizarla con la Constitución Política de la República.

2. La expedición de una Ley que concentre en los Municipios y Consejos Provinciales las actuales funciones que cumplen dependencias de los Ministerios en las provincias, así como de otros organismos de asistencia y desarrollo, garantizando que su personal en lo pertinente pasen a depender de los respectivos gobiernos seccionales.

3. La introducción de reformas a la Ley de Régimen Municipal para dotarle a las municipalidades de todas las potestades necesarias para hacer viable la descentralización. Entre esas reformas debe considerarse una en el sentido de que cualquier actividad de las diferentes carteras de estado deben enmarcarse dentro de la planificación de los respectivos Municipios y Consejos Provinciales.

4. Los Municipios a su vez deberían expedir ordenanzas que institucionalicen una estructura Orgánica Municipal capaz de dotarse de las condiciones para asumir a plenitud las tareas de un gobierno local con todas las prerrogativas de sustitución de las potestades que hoy en el día están concentradas en el Estado Nacional.

5. La expedición de una ley de transferencia inmediata a los Municipios que lo requieran, de la atención primaria de salud, la planificación educativa, el bienestar de la niñez y la adolescencia, Registro de Propiedad, la gestión en materia de tránsito y transporte las potestades en materia de medio ambiente, cultura, deportes y turismo.

6. En los debates y reflexiones sobre la descentralización se ha discutido mucho en torno a que institución debe ser el núcleo de la descentralización. Este es un falso problema en virtud de que, los Municipios tienen definidas sus propias competencias al igual que los Consejos Provinciales haciéndose presente mas bien disputas de liderazgo político que bien podrían ser resueltas con la creación de un Consejo Consultivo de Régimen Seccional bajo la coordinación de la Prefectura Provincial con la única finalidad de armonizar los planes, proyectos y programas municipales con los del Consejo Provincial a

fin de evitar duplicidad en la gestión administrativa seccional.

Así como se plantean reformas legales para fortificar las Municipalidades, deberían expedirse reformas legales para fortificar a los Consejos Provinciales, traspasándoles inmediatamente las potestades en materia de riego, vialidad, agricultura, protección de bosques, desarrollo de las cuencas hidrográficas, etc.

Como la experiencia de la descentralización ha demostrado que esta no camina, sino es a partir de las exigencias de las Municipalidades y Consejos Provinciales, es menester para avanzar en este proceso la fortificación de la Asociación de Municipalidades y del Consorcio de Consejos Provinciales, y bien nos vendría para todo el país que constituyamos el Foro de los Gobiernos Seccionales, para en ese espacio ir generando, estrategias y propuestas que en firme nos conduzcan finalmente a que el Estado Ecuatoriano sea la expresión de un verdadero poder ciudadano.

Para cerrar estas reflexiones debemos señalar que el proceso de descentralización no puede ser entendido como un problema de carácter administrativo sino como un proceso político de democratización del poder y de ampliar los espacios de participación ciudadana, de tal manera, que la descentralización no puede entenderse tampoco como una vara para las privatizaciones, pues mientras estas últimas pretenden concentrar el poder económico, en manos privadas, la descentralización pretende desconcentrar el poder, para hacerlo asequible a los mas amplios sectores ciudadanos siendo por lo tanto un objetivo dentro de la política de ampliar y consolidar la democracia participativa y la realización plena de un Estado social de derecho.



LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS LOCALES: Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional



Auki Tituaña Males *

SITUACIÓN LEGAL Y POLÍTICA

A pesar de la existencia de un marco legal nacional desde el mes de octubre del año 1997 con la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social; la crisis institucional y política, y principalmente la falta de visión y liderazgo de los gobiernos de turno, han detenido la implementación de la Descentralización como una oportunidad para corregir las inequidades, ineficiencias e injusticias del manejo Centralista del Estado, violando en algunos casos disposiciones legales de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Lamentablemente en el país por intereses políticos partidistas y ciertos enfoques regionalistas, existen dos lecturas diferentes sobre la vía para lograr una mejor distribución de los recursos financieros, así como de las competencias, funciones, responsabilidades y atribuciones desde el “nivel central” hacia el “nivel local o seccional”.

VISIONES REGIONALES Y NACIONALES

Desde la visión de los actores políticos de la costa y principalmente del Partido Social Cristiano se demanda la aplicación del Régimen Autonomo del Estado, mientras que desde los actores de la sierra la demanda se orienta hacia la implementación de la Descentralización del Estado como proceso previo hasta la aplicación del Régimen de Autonomías, una vez que se hayan preparado las condiciones legales, políticas, técnicas y de nueva institucionalidad para su total aplicación.

El conflicto que se produjo en el año 1999, por el posicionamiento de estas dos visiones, relativamente fue superado, una vez que se conoció entre otros aspectos, que la generación de recursos financieros propios en la costa no eran suficientes para sostener el proceso y especialmente porque el tema se lo había politizado y partidizado tanto, que dar paso a su aplicación a pesar de los resultados favorables de consultas populares, provocaría una mayor profundización de la crisis nacional y del regionalismo que tanto daño le ha hecho al Ecuador, entre otros factores legales y políticos.

INTENTO POR DESCENTRALIZAR

Por su parte en el año 2001 el Gobierno Nacional del Dr. Gustavo Noboa, inicia un tibio proceso de Descentralización, con la firma de Convenios de Delegación de Funciones, en el área de Turismo y Medio Ambiente, con varios Municipios del país, sin un verdadero soporte técnico y financiero que permita logros reales e importantes para la construcción de un verdadero Estado Nacional Descentralizado, quedando entonces el proceso, en un simbólico ejercicio de buena voluntad que nada tiene que ver con la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

En el Ecuador ni el Gobierno Nacional, ni los Gobiernos Locales han trabajado sistemáticamente para dar cumplimiento a las leyes vigentes, como expresión de la Democracia Representativa, que se dedica únicamente al manejo politiquero y clientelar del Estado, sin la aplicación de verdaderas políticas de Estado, que impulsen el verdadero desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país.

* Alcalde de Cotacachi

COTACACHI, PIONERO EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SALUD

Es en este escenario que el Municipio de Cotacachi y el Consejo Cantonal de Salud, una vez preparadas las condiciones organizativas, legales y técnicas, luego de seis años de trabajo interinstitucional, el 19 de Julio del año 2002, basado en la Constitución Política del Estado, Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, solicitó al Gobierno Nacional, la Transferencia Definitiva de las Competencias, Atribuciones, Funciones, Responsabilidades, y Recursos Especialmente Humanos, Financieros y Tecnológicos desde el Ministerio de Salud Pública, hacia el Municipio de Cotacachi- Gobierno Local.

Los distintos intereses políticos de los Gobiernos, Ministros de Salud y Economía, Burócratas, y Dirigentes Sindicales de la Salud, entre otros; violando la Constitución obstaculizan la implementación de la Descentralización como una oportunidad para impulsar el desarrollo nacional, superando efectivamente las inequidades, la pobreza, la indigencia, la exclusión social y el racismo, la ineficiencia y la corrupción.

A partir del 17 de Junio del 2003, dando cumplimiento a las Leyes de la República vigentes, una vez vencidos las solemnidades y plazos respectivos, y ante la falta de voluntad política de las autoridades nacionales, el Municipio de Cotacachi-Gobierno Local DECLARA la aplicación de la Descentralización de Salud por el ministerio de la Ley, con el aval de Instituciones y Organismos Nacionales e Internacionales como el CONAM, AME, SECRETARIA DEL FRENTE SOCIAL, PROYECTO MODERSA, MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD-OPS, GTZ-ALEMANIA, DRI - COTACACHI / COOPERACIÓN ESPAÑOLA, y principalmente con el aval de los actores locales que integran el Consejo Cantonal de Salud – CIS como son: Asamblea de Unidad Cantonal, Unión de Orga-

En Cotacachi se establece desde el 10 de agosto de 1996 un nuevo Modelo de Gestión Democrático y Participativo, basado en tres principios milenarios de los Pueblos Indígenas como son “Ama Quilla, Ama Llulla, Ama Shua” (No ser ocioso, no ser mentiroso, y no ser ladrón).

Campesinas e Indígenas de Cotacachi-UNORCAC, Proyecto de Salud JAMBI MASCARI, Federación de Barrios, Coordinadora de Mujeres Andinas y Urbanas, Instituciones Educativas, Coordinadora de Jóvenes, Área de Salud No. 3 de Cotacachi, INNFA-Cantonal, Junta Parroquial de Quiroga, Cooperativas de Transportes, Fundación Ayuda en Acción España, Desarrollo Rural Integral DRI-Cotacachi, y Patronato Municipal Santa Ana de Cotacachi.

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En Cotacachi se establece desde el 10 de agosto de 1996 un nuevo Modelo de Gestión Democrático y Participativo, basado en tres principios milenarios de los Pueblos Indígenas como son “Ama Quilla, Ama Llulla, Ama Shua” (No ser ocioso, no ser mentiroso, y no ser ladrón); y dentro de la gran estructura de participación ciudadana el tema de la Salud tiene como soporte institucional al :

- . Municipio de Cotacachi – Gobierno Local.
- . Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.
- . Consejo Cantonal Intersectorial de Salud de Cotacachi – CIS.

n i -
za -
cio-
nes

Desde nuestra visión y en concordancia con las leyes de la república; la construcción del Sistema Cantonal Descendralizado de Salud de Cotacachi, tiene una vinculación directa con el Sistema Nacional de Salud, y en esta medida creemos que Cotacachi es una clara expresión del cambio: de un cantón postergado, excluido, hacia un cantón que está posibilitando contar con políticas de integración local, provincial y nacional.

El sustento legal con el que se impulsa el proceso de descentralización de la salud en Cotacachi es:

. *Constitución Política de la República:*

Los artículos 1, 124, 225 y 226; que establecen que el gobierno del Ecuador es de administración descentralizada; que el Estado impulsará mediante la descentralización el desarrollo armónico del país; que es obligación del gobierno central transferir funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos, entre otros aspectos relevantes.

. *Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.*

El Art. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, determina que “La descentralización del Es-

tado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente humanos, financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”.

. *Ley Orgánica de Régimen Municipal.*

. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud.*

RESULTADOS INICIALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La experiencia que estamos impulsando, nos ha permitido entre otros aspectos:

- . Generar una base de conocimientos que permite incorporar toda la complejidad de los factores que determinan la salud, con una visión integral.
- . Definir objetivos de desarrollo social y humano, que responden a la realidad local, basados en los objetivos nacionales de la Salud.
- . Redireccionar el financiamiento de las acciones del sistema cantonal de salud, en función de los nuevos objetivos del desarrollo institucional y local definidos.
- . Instaurar un modelo de atención de mayor complejidad, manejo de enfermedades crónicas, incorporando el avance tecnológico de acuerdo a las posibilidades.
- . Mayor capacidad resolutoria en atención PRIMARIA.
- . Compatibilizar y ajustar los planes nacionales de prevención y fomento a la realidad local.
- . Construir alianzas con los actores sociales para realizar acciones preventivas en base al plan de salud, para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- . Mejorar la gestión y la organización para mejorar la calidad de los servicios.

- . Lograr que el usuario, reconozca que el sector público puede brindar servicios óptimos, y que pueda elegir calidad, costo y a la vez beneficiarse del cumplimiento de la gratuidad de los programas nacionales.
- . Construir la línea de base para la fijación y verificación del cumplimiento de estándares de calidad.
- . Crear parámetros técnicos para establecer el subsidio a los / as usuarios/as.
- . Gestionar Convenios Interinstitucionales que nos permita crear un sistema de afiliación a los servicios públicos del cantón.
- . Redefinir el concepto de autogestión perse, e ir hacia una autogestión con responsabilidad, dando atribuciones para administrar pero con exigencias de resultados y con consecuencias.
- . Mejor relación con los usuarios, quienes disponen de mayor información sobre lo que es calidad del servicio y conciencia de costos.
- . Conformación de equipos de trabajo extra-mulares.
- . Enfocar las actividades hacia los riesgos para la salud.

Desde nuestra visión y en concordancia con las leyes de la república; la construcción del Sistema Cantonal Descentralizado de Salud de Cotacachi, tiene una vinculación directa con el Sistema Nacional de Salud, y en esta medida creemos que Cotacachi es una clara expresión del cambio: de un cantón postergado, excluido, hacia un cantón que está posibilitando contar con políticas de in-

tegración local, provincial y nacional.

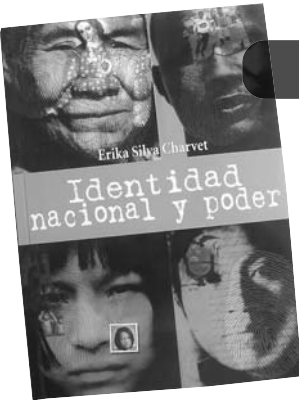
Por su trabajo participativo, solidario y transparente Cotacachi a recibido varios premios y reconocimientos nacionales e internacionales, especialmente el Premio de la UNESCO “Ciudades por la Paz”, creemos que asumir el reto histórico de aplicar las leyes y la descentralización de la salud es la mejor forma de construir la Paz. En definitiva, día a día estamos aprendiendo a construir solidaridad, sobre los muros de un sistema inhumano, injusto, politiquero y corrupto

PRINCIPAL DIFICULTAD PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

En la actualidad el proceso de descentralización sigue con serias dificultades para su real aplicación constitucional, la falta de voluntad y visión política del gobierno nacional, y los intereses politiqueros de los diferentes actores que no quieren perder poder de manipulación y los privilegios siguen obstaculizando el cumplimiento de la Ley, perdiendo la gran oportunidad de iniciar la construcción del nuevo Ecuador solidario, democrático, eficiente y transparente.

A pesar de que el Gobierno Nacional y el Ministro de Economía y Finanzas siguen violando la constitución, al no firmar el convenio y transferir los recursos al nivel local descentralizado, el trabajo que se está realizando permite avanzar en la construcción del Estado nacional descentralizado, y en este esfuerzo nuevos Municipios y procesos locales como el de Loja, Bucay, Santo Domingo de los Colorados, Cuenca, Chorde-

leg, entre otros, se han sumado y han iniciado su gestión y lucha para la aplicación de la Constitución de la República y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.



Identidad nacional y poder

Autora: Erika Silva Charvet

"...este libro muestra las bases y las razones de por qué los ecuatorianos piensan tan negativamente de si mismos, y cómo estas razones están vinculadas a un específico manejo del poder."

Reciente publicación de :

ABYA-YALA



LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES



Gaitán Villavicencio *

I.- INTRODUCCIÓN

La descentralización implica, como decisión política y proceso, una redistribución del poder entre niveles del Estado y entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Este presupuesto, conceptual y operativo, no se ha cumplido, totalmente, hasta la fecha en América Latina, peor en el Ecuador, como lo veremos a continuación.

De acuerdo a Jordi Borja (Repensando la Ciudad, 1988, pág. 27), “El Estado moderno que se construye a partir de la Independencia adopta, casi podríamos decir inevitablemente, un modelo fuertemente centralizado. No solamente por razones económicas, administrativas e ideológicas de carácter general, como ocurre en Europa (creación de la infraestructura básica y de un esquema de administración pública, urgencia de cohesionar la nación embrionaria). También por razones específicas: poder político-militar que conquista el centro y debe construir el Estado-Nación combatiendo tanto a los vecinos para consolidar las fronteras, como, y sobre todo, a los caudillos locales y regionales; territorios escasa y desigualmente poblados pero dotados de ciudades-capitales fuertes (o que crecerán mucho en poco tiempo como Buenos Aires), lo cual favorece el centralismo de la capital; primacía del interés por parte de los grupos políticamente dominantes de consolidar el poder del Estado y no promover el desarrollo de la sociedad civil y la participación popular (al contrario, la mayoría de los ciudadanos quedan de legge o de facto excluidos del sistema político formal)”.

II.- MODERNIZACIÓN Y CRISIS DEL ESTADO UNITARIO: PROPUESTAS Y VIABILIDAD

Coincidiendo con Sonia Palan (Democracia, Universidad de Cuenca- ILDIS, 1996) se puede sostener que, “los avances interpretativos sobre la problemática regional en el Ecuador no se han apartado de las grandes oleadas teóricas que han caracterizado cada momento de la formación social. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de los múltiples y variados esfuerzos interpretativos, ha sido la división política administrativa el telón de fondo que ha servido de escenario tanto para las políticas generales de desarrollo y de gestión estatal como para las políticas de corte regional”.

En la Constitución Política de 1979 se señalaba que el Estado ecuatoriano es unitario y descentralizado, pero desgraciadamente esto no pasó de ser una simple declaración retórica, sin ninguna incidencia real en la organización territorial estatal y sus prácticas. Posteriormente, se convirtió en un discurso electoral, en particular durante las campañas presidenciales últimas, y una demanda, inconstante e inconsistente, planteada por ciertas élites locales, principalmente de Guayaquil y posteriormente de ciertas cabeceras provinciales de la costa y la sierra, en restringidos cenáculos políticos pero con un marcado sesgo regionalista con enfrentamientos a múltiples niveles, entre los componentes de la bicefalia nacional, la capital nacional y las provincias, la capital económica y las capitales de provincias de su área de influencia, entre la ca-

pital provincial y sus cantones, entre la municipalidad y las recién conformadas juntas parroquiales rurales, etc. Este conflictivo escenario de la coyuntura política contemporánea, de desencuentros y fragmentación, permitió que cuajen algunos logros legales como la Ley Especial de Distribución del 15% del Gobierno Central para los Regímenes Seccionales (1996) y, más tarde, la promulgación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, de 1997. Ambos instrumentos legales han sido solamente aplicados ocasional y parcialmente, lo cual es imputable a: 1) la ausencia de una real demanda social y popular por la descentralización efectiva; 2) El manejo manipulador e interesado del tema por parte de ciertos grupos políticos; y, 3) Por la inexistencia de un liderazgo político que desde la conducción del Estado Nacional impulse y dirija el proceso de descentralización como una política de Estado. A los documentos legales reseñados se agrega, más tarde, la nueva Constitución Política de 1998, dictada por la Asamblea Constituyente, que plantea un conjunto avanzado, pero incompleto, de preceptos constitucionales de profundo contenido social y territorial, que están siendo paulatinamente impulsados, según correlación de fuerzas congresales y cálculos políticos del ejecutivo, en particular con la reciente promulgación de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social; y, el Plan Nacional de Descentralización.

En este contexto neoliberal de cambios formales e incipientes, institucionales y legales, de la arquitectura estatal se debe destacar el Art.225 de la Constitución Política de 1998 que señala que, “el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional

Ha sido más decidido el protagonismo coyuntural de los Consejos Provinciales o Prefecturas por impulsar los gobiernos provinciales y asumir las competencias frente a la indecisión del gobierno central y la posición regateadora de la administración pública central, en particular de los cuadros tecno-burocráticos e intermedios. Merita destacarse, al respecto, los casos de las Provincias del Pichincha, Manabí, El Oro, Esmeraldas, Azuay, entre los más destacados.

dependiente”. Estos elementos específicos de la descentralización han sido poco aceptados o comprendidos por la mayoría de los actores políticos y sociales, entre otros factores, por la escasa difusión y comprensión social de los mismos como por el entrecruzamiento de intereses particulares por sobre los públicos; pero salvo un conjunto reducido de gobiernos locales, prefecturas y municipios, que hasta la fecha han asumido algunos de los derechos mencionados en términos concretos, algunas competencias específicas de acuerdo a sus situaciones particulares; y, a lo planteado y decidido por el gobierno central de acuerdo a cálculos políticos del momento, como son las transferencias de competencias en ambiente, educación, turismo, vialidad y agricultura. Que hasta el momento no se han cristalizado debido a la actitud del propio Estado Central, que intenta transferir a los regímenes seccionales lo menos importante, como son las que-

* Profesor de las Universidades de Guayaquil y Católica de Santiago de Guayaquil e Investigador de la Corporación de Estudios Regionales Guayaquil CER-G

jas de éstos. Lo cual dilata el proceso y lo torna engorroso, más allá de las cinco consultas provinciales realizadas y a las violaciones constitucionales y legales incurridas por los componentes territoriales del Estado.

Al respecto, la conducta institucional practicada por los regímenes seccionales con relación a la transferencia de las competencias ha sido dual, lo que ha hecho que desde el imaginario popular se lo asuma como una dádiva y entrega “a cuenta gotas” por parte del gobierno central; y que éstos sólo quieren las transferencias de rentas y no las responsabilidades que conllevan las mismas, según los sondeos de opinión realizados.

En esta perspectiva ha sido más decidido el protagonismo coyuntural de los Consejos Provinciales o Prefecturas por impulsar los gobiernos provinciales y asumir las competencias antes mencionadas frente a la indecisión del gobierno central y la posición regateadora de la administración pública central, en particular de los cuadros tecno-burocráticos e intermedios. Merita destacarse, al respecto, los casos de las Pro-

En este momento se encuentran constituidos cuatro grupos “naturales”, de provincias circunvecinas encadenadas (ZODENOR: Esmeraldas, Carchi, Pichincha, Sucumbios, Orellana e Imbabura; G-7: Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Pastaza, Morona Santiago y Manabí; Alianza Regional Sur: Guayas, Los Ríos, Azuay, Cañar y Morona Santiago; y, G-3: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe).

vincias del Pichincha, Manabí, El Oro, Esmeraldas, Azuay, entre los más destacados.

Mientras que los Municipios, que alcanzan un total de 219 hasta la fecha, han tenido posturas más difusas y ambiguas con relación a la descentralización profunda, como la denomina el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), como consecuencia de su heterogeneidad territorial y administrativa-financiera, como por los manejos clientelares y electorales existentes a nivel edilicio. Se debe agregar, que más del 70% de los Municipios existentes se han constituido de una manera ilegal, ya que no cumplen con los requisitos técnicos-legales para funcionar como un Cantón; asimismo de acuerdo a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), sólo el 20% de los municipios del país tienen capacidades para asumir convenientemente sus funciones, como la gestión y administración y el desenvolvimiento operacional de programas y proyectos.

Todos los factores reseñados, como otros más no citados por la extensión exigida al artículo, hacen que la mayoría de los Municipios todavía analicen que áreas de competencias asumirán, lo que resalta la precariedad institucional y las limitaciones políticas del clientelismo local, como la miopía de las élites y confirma la ausencia de apoyo social, ya mencionada, al proceso de descentralización efectivo.

En este conjunto heterogéneo de Municipios merita destacarse los ejemplos de algunos Consejos que han asumido decididamente alguna (s) competencia (s) como el caso de la competencia de salud contraída por varios cantones del Ecuador a través de la conformación del Consejo Cantonal de Salud y la organización del Sistema de Salud Cantonal; o la competencia ambiental por medio de la organización de las Unidades de Gestión Municipal Ambiental (UGAM). Se debe reseñar, también, que la Ley de Descentralización, ya mencionada, otorga la facultad para que los gobiernos seccionales-Consejos Provinciales y Municipios asuman una competencia, “en tanto y cuando una entidad la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. (Art. 226 de la Constitución de 1998).

En relación a las Juntas Parroquiales Rurales,

creadas por la Constitución de 1998 y conformadas, posteriormente, por una Ley Orgánica de Octubre del 2000, puede decirse que aún se encuentran en la búsqueda de un reconocimiento social efectivo y operativo por parte de los Consejos Provinciales y Municipios; la mayoría de éstos las perciben y sienten como competidores electorales y depredadores de los escuálidos presupuestos fiscales locales, lo que ha hecho que hasta el momento no se hayan integrado dinámicamente en la trama del poder local-provincial y urbano-rural, salvo excepciones como Pichincha, Azuay o Loja.

En base de la legislación descentralizadora vigente, que existe en demasía pero como letra muerta, aplicada por algunos Gobiernos locales, que con decisión política han asumido o iniciado el proceso de descentralización en sí, se han desarrollado una gama de experiencias locales y provinciales relativamente exitosas, que permiten construir una tipología del actual accionar de la gestión local-provincial y municipal como proyecto histórico-político en la coyuntura, como son: los municipios con gestión indígena de Cotacachi, Otavalo y Guamote; los municipios democráticos y negociadores de las ciudades intermedias de Cuenca, Esmeraldas y Loja; la gestión empresarial y vertical del Municipio de Manta y de Guayaquil; y, los municipios de gestión clientelar y populista, sin ninguna aspiración al cambio, que son, desgraciadamente, la gran mayoría. Así mismo sobresalen las decididas y diversas propuestas emprendedoras de las prefecturas del Pichincha, El Oro, Manabí, Azuay, Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar, etc, que han señalado y marcan un derrotero significativo a seguir coordinadamente por el Estado, el sistema político y la sociedad civil en el Ecuador contemporáneo. Además es importante resaltar como, en la actual coyuntura, desde las áreas territoriales más deprimidas, como son las provincias centrales de la Sierra, se ha gestado una propuesta, en marcha y construcción, de regionalización territorial-horizontal, que teniendo en cuenta la situación histórica geo-política y estratégica actual (unión de la Cuenca del Pacífico con el Océano Atlántico a través de la Amazonía), se propone la integración de los diversos pisos ecológicos y el aprovechamiento de las in-

Como acción colectiva se hace necesario ir a la consolidación de la regionalidad horizontal del país como la instancia intermedia de la descentralización autonómica entre los niveles nacional y seccional-local, que permita impulsar un nuevo diseño y articulación de formas territoriales de distribución de poder.

fraestructuras y equipamientos públicos existentes o por construirse (puertos marítimos, sistemas viales y centros poblados, entre otros) para impulsar sostenidamente el intercambio comercial y un encadenamiento productivo. En este momento se encuentran constituidos cuatro grupos “naturales”, de provincias circunvecinas encadenadas (ZODENOR: Esmeraldas, Carchi, Pichincha, Sucumbios, Orellana e Imbabura; G-7: Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Pastaza, Morona Santiago y Manabí; Alianza Regional Sur: Guayas, Los Ríos, Azuay, Cañar y Morona Santiago; y, G-3: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe) con participación y apoyo del sistema político seccional y la sociedad civil, situaciones que deparan para el país una gama de iniciativas y propuestas viables política, económica y socialmente en el contexto actual de globalización neoliberal pero de construcción real y obligada de una ciudadanía, como mecanismo alternativo para el desarrollo y el bienestar. En esta perspectiva debemos apuntar a construir a la región como un sujeto social y político, recuperando una territorialidad que interactúa como parte de redes históricas aun vigentes (J.P. Deler, Raymond Bromley, CEPEIGE, Nelson Gómez, José Rodríguez, entre otros estudios de esta temática).

NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN.-

Es necesario recordar, actualmente, que la descentralización efectiva o profunda en el Ecuador, más allá de las miopías e intereses de los gobiernos, sistema político y élites como redistribución territorial del poder del Estado, permite incursionar en nuevas propuestas de desarrollo a niveles local y nacional, basadas en la participación efectiva de la comunidad y en la rendición de cuentas, y que se podría traducir su gestión en eficiencia, calidad y equidad para todos, dentro de un proyecto de nuevo Estado-Nación en la mundialización, que reconozca y potencie la diversidad existente, pero teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

. En el actual contexto de globalización neoliberal y crisis recurrentes no habrá crecimiento económico sostenido sino no hay una nueva vinculación en las relaciones entre Estado-Mercado/Economía-Sociedad.

. La descentralización o la autonomía, a definirse y legalizarse son partes vitales de la reforma integral del Estado y del sistema político en el Ecuador. El proceso descentralizador es irreversible, pero sus resultados sólo se conocerán en el largo plazo.

. Los fines de la reforma territorial del poder del Estado son: El desarrollo económico, el bienestar para todos y la democracia participativa.

. Debe ser una propuesta nacional, y de Estado, que debe traducirse en mecanismos legales e institucionales concretos, que la vuelvan viable y sustentable.

. Es una redistribución real del poder y sus manifestaciones, que incide a todos los niveles, tanto territorial, funcional como sectorial. Significa la reorganización total del Estado.

. No hay proceso descentralizador o autonómico sin la convocatoria y participación activa de la sociedad civil y de los partidos políticos. No hay solución descentralizadora o

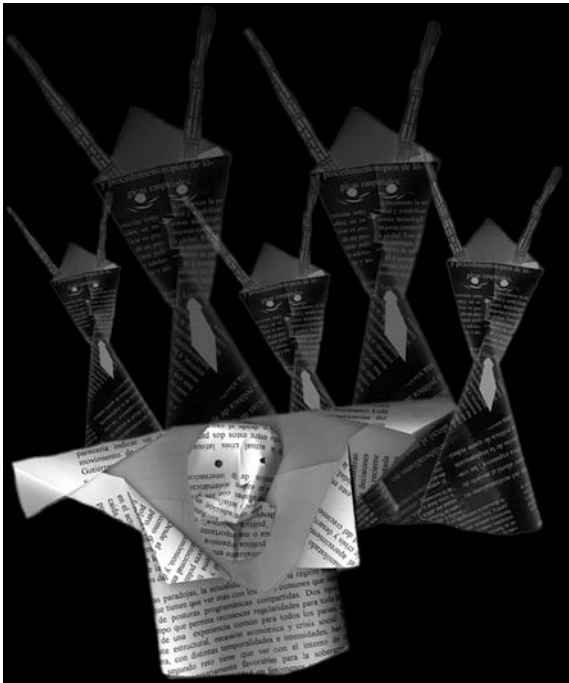
autonómica sin consensos sociales y partidarios, como de acuerdos planteados en el ámbito nacional.

. La descentralización y/o autonomía son temas, que como ningún otro, por sus significaciones y trascendencias logran sentar a todos los actores en una mesa para negociar y conciliar.

. La descentralización, o autonomía, es una agenda compleja, diferenciada, progresiva y negociada; más allá de cualquier inmediatismo, pero tampoco debe ser sometida a la indecisión e indefinición.

Por ello no pueden ser igual para todos las propuestas o procedimientos, deben haber varias vías de acceso a la descentralización efectiva, o autonomía, según las particularidades, madurez o fortalezas socioeconómicas, políticas, culturales o territoriales.

Finalmente, como acción colectiva se hace necesario ir a la consolidación de la regionalidad horizontal del país como la instancia intermedia de la descentralización autonómica entre los niveles nacional y seccional-local, que permita, conjuntamente con todos los factores antes mencionados, impulsar un nuevo diseño y articulación de formas territoriales de distribución de poder.





PATACORÉ DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización y la situación de los gobiernos seccionales



Juan Montaña Escobar *

LA DESCENTRALIZACIÓN O LA PASIÓN COLOR DE TANGO

En los dos últimos años los sentimientos autonomistas se enfriaron como lluvia de verano, de golpe y sin apenas explicación fiable. Fue un ventarrón emocional: las aspiraciones regionales (provinciales) pasaban, apenas deteniéndose el tiempo justo para la descentralización, rumbo a la autonomía. La euforia de las élites y de los habitantes de las provincias autonomistas fue calmándose, por los sucesos políticos, la inoperancia al diseñar cierta línea autonomista o descentralizadora a seguir y el desaforado afán de los organismos ejecutivos centrales (ministerios, corporaciones y empresas estatales) en frenar y luego detener definitivamente los procesos descentralizados. De los ministerios y otros organismos del Estado, salieron comisiones para capacitar en descentralización y desconcentración, para apurarla y demostrar en intenciones de cuerpo y alma presente que se las apoyaba. La realidad era otra. Los funcionarios hacían de la capacitación foros calientes antidescentralización, mostraban mapas mentales de las dificultades de vivir a la intemperie alejados de los centros exclusivos de poder y reservaban los peores círculos infernales para provincias como Esmeraldas, Los Ríos, Chimborazo y las orientales. Fueron los comisarios de la muerte de la descentralización. O sea los profesores del cambio político y distributivo del Ecuador, oficiaban de sepultureros del tema descentralizador. Y fue enterrado y no se volvió a hablar. Y cuando se habló fue con nostalgia. Pareció intenso amor de una tibia noche de verano.

La cesión de poder a los gobiernos locales tiene sus enemigos, pero son fuertes más por su

calidad que por su cantidad. La desarticulación legal y ordenada del centro no será un arreglo amistoso entre las provincias calificadas de pequeñas y el poder central. ¿La razón más fuerte? La organización política del Estado que nos hemos dado, las maneras socio políticas aceptadas como válidas, la extraordinaria fortaleza de los grupos corporativos, la escasez de entendimientos democráticos (diálogos policlasistas y multisectoriales), factores culturales como el miedo a la opinión y acción de muchos y también las respuestas gubernamentales a las crisis cíclicas.

NADA HAY NADA MÁS INJUSTO QUE UN PAÍS SIN JUSTICIA

La estructura legal basada en la Constitución Política del República, desde el Artículo 224 hasta el 241, demarca el escenario para el ejercicio del poder local. ¿Es posible tanta belleza? En la Biblia política republicana, desde luego; mas en la cotidianidad todo es áspero, azaroso y agotador para quienes apunten hacia la descentralización. El país institucional es débil, demasiado débil, por la sobrecarga de influencias económicas grupales. Nada hay más injusto que un país sin justicia (y no me refiero directamente a la Función Jurisdiccional; de lo que se habla es de la preocupación básica de un Estado con necesidades y anhelos de sus ciudadanos). El Ecuador central, aparentando ser justo, concentra mecánicamente la distribución, para ejercerla según la capacidad de presión de los clanes corporativos. O reparte y valora calculando la abundancia de votantes, el grito pelado de los representantes políticos de esas provincias, el grado de desprecio de sus habitantes y su propia aptitud de ciu-

da-
da-

La sociedad ecuatoriana, en la cual la desigualdad institucionalizada no es un accidente sino un fin, no es fácil avanzar en la descentralización porque rompe privilegios sociales, corporativos y regionales.

nos. La clave es el contenido ideológico de ciudadanía en los ámbitos regionales. ¿Hay una percepción consciente del ejercicio de ciudadanía? Por años, Esmeraldas fue el mejor ejemplo, ocurrió aquello que bien podría llamarse la “muerte de la ciudadanía”. Explicado de otra manera: el descenso a niveles mínimos el activismo de ‘ser ciudadano (a)’. ¿Cuánto desmotivaba las carencias materiales el ejercicio de los derechos políticos, cívicos, sociales y culturales?

GRAN TRONO NO HACE GRAN REY¹

Es necesario, pues, que la democracia combine la integración, es decir, la ciudadanía, que supone en primer lugar la libertad de las elecciones políticas, con el respeto de las identidades, las necesidades y los derechos. No hay democracia sin la combinación de una sociedad abierta y el respeto por los actores sociales, sin la asociación de procedimientos fríos y el calor de las convicciones y las filiaciones. Estas consideraciones nos alejan tanto de una concepción popular como de una concepción liberal de la democracia. La cita es de Alain Touraine, en *¿Qué es la democracia?*

La debilidad regional (provincial y cantonal) está en la desintegración “de las identidades, las necesidades y los derechos”. Una democracia interior, en el territorio a beneficiarse de la descentralización, que no capitaliza estos componentes está inhabilitada para hacer levantar un sosteni-

do proceso descentralizador y la misma región crecer por la descentralización. Son las leyes y son los (as) ciudadanos (as) quienes definen por competencia de derechos, posibilidades y oportunidades. Los *derechos* son el ensamble legal aplicado, *posibilidad* es la línea maestra cultural y oportunidades son el beneficio social y *económico* a obtener por el esfuerzo productivo local. El impulsor político está representado por los partidos políticos, a falta de una respuesta de la ciudadanía. El distanciamiento de los partidos con la ciudadanía sea evidente y prolongado. Ellos y la ciudadanía se encuentran (o se desencuentran) en los tiempos electorales. Incluya la impuntualidad ecuatoriana. Momentos después cada cual hace su andadura por vías distintas. Después de lo señalado, ¿cómo pueden los partidos políticos impulsar la descentralización? Y no se hable de autonomía. Los partidos políticos ecuatorianos son la expresión orgánica desechable de los grupos corporativos. Eso no es ni bueno ni malo, simplemente es la selva social y política que se tiene y en ella vivimos como mejor podemos, a despecho de los depredadores.

La descentralización administrativa del Estado tiene un fin identificable claramente: el bienestar de la ciudadanía, en el sentido que sea; la potenciación de las posibilidades (en términos culturales y políticos); y otorgar más *ánimo* democrático al vecindario o sea visibilizar las políticas del Estado en un territorio. Como lo señala Osvaldo Hurtado citando a Alain Peyrefitte y a Francis Fukuyama: “[Ellos] Afirman que el bienestar de una sociedad está condicionado por la confianza que se tienen entre sí los individuos en sus relaciones diarias y por la que inspiran las instituciones (justicia, policía, administración fiscal, gobierno, alcaldías) entre los ciudadanos”. La sociedad ecuatoriana, en la cual la desigualdad institucionalizada no es un accidente sino un fin, no es fácil avanzar en la descentralización porque rompe privilegios sociales, corporativos y regionales. La indigencia de unos es la buena suerte de otros. De lo dicho al hecho: la larga noche de las desconfianzas. El entrenamiento en la desconfianza entre los ciudadanos del país, entre las regiones y entre los clanes corporativos pone a consumir a fuego lento el éxito

* Editorialista de Diario Hoy. Catedrático Universitario.

descentralizador. ¿Qué queda, entonces? Decisión política valiente, habilidad para negociar y firmeza para emprender y seguir el rumbo. La decisión política de quitarle poder al centro debe tener sabor y color de revancha, no hay otra manera. Es una fortaleza, al mismo tiempo que una debilidad, para las provincias depreciadas y despreciadas como la de Esmeraldas. Incluyendo el componente étnico cultural sujeto permanente de discriminación.

**MBULA OYO ENOKI NA BOMOI NA
NGAI MOBIMBA, NAKANISI ESUKO-
LI NGAI BOTUTU.
NABOYI NATUTA LISUSU LIBAKÚ
NA BOMOI NA NGAI.²**

Pero los ‘municipios también existen’. Mientras el actual ejecutivo central fracasa estruendosamente, una parte importante de ellos, sin importar la tendencia política, tienen éxitos sonados. Ejemplos para ilustrar: Guayaquil, Loja, Esmeraldas, Otavalo, Portoviejo, Cotacachi, Cuenca y Quito. Aunque los dos últimos no son hechos excepcionales, porque tienen tradiciones de buenos gobiernos locales, a diferencia de Esmeraldas o Loja. En todos ellos la descentralización de funciones y recursos aún es parcial. Quito y Guayaquil han asumido con firmeza y con puntos de vista diferentes, la seguridad ciudadana, el control ambiental y la salud. A Cotacachi el sindicato de la salud (¿corporación proletaria?) casi detiene la trasferencia de la administración de la salud. Esmeraldas está en proceso de consolidar su programa cantonal de turismo sobre la base de la Cultura Afroecuatoriana de Esmeraldas.

El caso del Municipio de Esmeraldas es diferente, no sé si único en el país. A este municipio todavía le cae (con fundado optimismo hay que creer que no demore demasiado) aquello que señalaba Osvaldo Hurtado refiriéndose al sur de Italia, pobre y atrasado. “[...] No existen instituciones públicas confiables que más bien se caracterizaban por ser débiles, inestables y corruptas; las normas jurídicas son decorativas pues no rigen la conducta de los ciudadanos; hay pocas organizaciones de la sociedad civil; los organis-

mos públicos y las autoridades reparten favores y prebendas a las clientelas electorales; en las decisiones de los entes regionales prevalecen consideraciones populistas; la política está al servicio de intereses particulares en menoscabo de los públicos”. Retrato exacto del Municipio de Esmeraldas y que la actual administración de izquierda está cambiando. Por cierto, es una larga marcha por un desfiladero.

¿Cómo empezó este cambio en el Municipio de Esmeraldas? Rompiendo la dialéctica malvada arriba descrita. La administración municipal debió empezar por adquirir credibilidad popular del Gobierno local con señales evidentes y diferenciadoras mediante el retiro apresurado de toneladas de basura de las calles y perseverar en esta labor, adecentar con celeridad decenas de lugares afeados como depósitos insólitos de porquerías. De la incredulidad se llegó a las dudas con beneficio de inventario. Para el cumplimiento de las normas jurídicas hay que vencer el criterio obstinado y populista de la poca importancia de la legalidad en el inconsciente colectivo, esa aferrada creencia en la gratuidad de los servicios y la morosidad deliberada del no pago de impuestos. Hay datos para la justificación parcial: alto índice de pobreza extrema, remuneraciones muy bajas para los ocupados y la no totalmente desaparecida desconfianza en la gestión de las finanzas. De todas maneras el Municipio de Esmeraldas subió su recaudación del 7 al 25 % (información del 2.002).

La Alcaldía creó y favoreció con espacios para la bendita participación ciudadana: promovió una periódica rendición pública de cuentas y la elaboración del Plan Participativo Cantonal del Municipio. La obra pública se la planifica y realiza para beneficiar al mayor número de ciudadanos (as) y eliminar viejísimos problemas ambientales. Con un adicional social invalorable: mano de obra local y de los barrios beneficiados. ¿Qué tan hondo ha calado en la ciudadanía del cantón este esfuerzo de renovación política local? Aún no es posible decirlo. El mismo cantón tiene una mecánica descentralizadora con las Juntas Parroquiales, es evidente la coordinación de políticas entre el Municipio y las Juntas. Ahí existen unas relaciones de poderes políticos vecinos a perfeccionar.

EL DOLOR NO MATA PERO AMARGA³

El mayor acierto de la descentralización del Estado será el mejoramiento democrático del Ecuador. Y de los territorios cantonales. A parte del obligado bienestar social. De otra manera, sería snobismo político. Volvamos a Alain Touraine: “*No hay democracia sólida si frente al Estado y al orden establecido no existe una voluntad de libertad personal que se apoye a su vez en la defensa de una tradición cultural, pues el individuo separado de toda tradición es sólo un consumidor de bienes materiales y simbólicos, incapaz de resistir a las presiones y a las seducciones manipuladas por los poseedores del poder. Por eso la democracia estuvo con frecuencia relacionada con una fe religiosa que aportaba las exigencias de la conciencia y el apoyo de un poder espiritual capaz de resistir al poder temporal*”.

El Estado ecuatoriano es imagen y semejanza de las clases sociales herederas del poder colonial. Y con esa imagen y afinidad se han escrito y aprobado decenas de constituciones, se han inventado modelos de gobierno invivibles y asimismo el abusivo reparto de la riqueza social. Con esas mismas formas ha discriminado a una parte de su población (afrodescendientes e indígenas). En 1.852 el Estado compró y pagó hasta donde pudo una parte de los derechos ciudadanos de los afrodescendientes. Un pequeño gesto de justicia, no faltaba más. En 1.913, en la ciudad de Esmeraldas, debieron alzarse en armas y guerrear hasta 1.916, para conquistar de manera definitiva el derecho a no ser esclavizados. Desde esos días hasta hoy continúa el batallar para que no nos consideren inquilinos invisibles del Ecuador. En la Constitución de 1.998, en el Artículo 83 debió expresamente señalarse: “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”. El cambio es grande en las letras jurídicas.

NOTAS

- (1) Proverbio africano.
- (2) Esta lluvia que cae en mi vida, pienso que ha limpiado la mala suerte. No quiero tropezar otra vez en mi vida. En lingala, idioma de algunos países africanos, entre ellos la actual República Democrática del Congo.
- (3) Proverbio africano.

El Proceso de Comunidades Negras del norte de la provincia de Esmeraldas produjo una forma de organización: los palenques. Los palenques actualizan formas de organización social ancestrales para transformarlas en autoridad política. La experiencia aún no ha sido plenamente estudiada. En los cabildos comunitarios de la Sociedad Civil Afroecuatoriana de esta parte del país siempre se dijo que “sin territorio no hay cultura”. Pero cuando se dijo con palabras verdaderas, ya el darwinismo capitalista brutalizaba a la gente. Parecía que de un rato a otro la emigración forzada iba a vaciar de gente afro la Zona Norte. El Estado repartía malafesivamente las tierras ancestrales a los colonos y a cuanto sabido acudió al INDA a empapelar en su beneficio tierras ajenas. Choque de culturas, sus consecuencias todavía perduran. La destrucción de los bosques fue directamente proporcional al empobrecimiento de la Gente Negra. La agricultura languideció a los pocos años porque se dañó la tierra. De a poco se entendió que el fin de la diáspora nacional (y hacia el extranjero) pasaba por formulaciones políticas que defendieran la territorialidad. Y así fue y así es. Nuestra Cultura Afroecuatoriana es cosa de mentes y corazones, pero también de un territorio.

Las organizaciones del Pueblo Negro plantearon la Ley de Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas, basada en el Artículo 224 de la Constitución de la República. Se ha discutido, sin mayor progreso, en el Congreso Nacional. Esta Ley define a la Circunscripción Territorial como “El espacio físico, político, administrativo, delimitado en donde se ejercen colectivamente los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos de quien habite en su interior”. En seguida reivindica nuestra historia a través del derecho público: Esta Circunscripción “comprende la totalidad de su hábitat natural que ocupa y posee ancestralmente en donde desarrollan sus particulares formas de vida, sus diferentes manifestaciones sociales, políticas, económicas y culturales”. Sería un salto cuántico en la historia del Pueblo Negro si se alcanza a vivir bajo el imperio de esta Ley en aquellos lugares donde se pueda.

BIBLIOGRAFÍA

1. La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso. Autor: Lautaro Ojeda Segovia. Ediciones Abya Yala. 2000.
2. Resultado de las autonomías italianas. (Haciendo funcionar la democracia). Autor: Robert D. Putnam. Traducción y resumen: Patricio Donoso H. Ediciones CORDES.
3. ¿Qué es la democracia? Artículo de Alain Touraine.
4. El sabio Babaliki. Proverbios africanos. Autor: Nazareno Contran. Ediciones Mundo Negro.
5. Diccionario Lingala Español- Español Lingala. Autor: Jean Kapenda. Copyright UNESCO.



¿QUÉ SIGNIFICA SER SOCIAL DEMÓCRATA EN EL MUNDO ACTUAL?¹



Hans-Ulrich Büniger *

Para mucha gente con la cual convivimos, ya la palabra “ideología” es sinónimo de antimoderno, pensamiento retrógrado. En todas partes se ha extendido un estilo de vida corto-placista. Se acabaron las grandes visiones en este gran mundo. Los políticos y demás actores viven del día a día. Y se nos dice que eso es correcto, que no puede ser de otra manera, porque estamos todos bajo las órdenes de la globalización y de la TINA= there is no alternative (no existe alternativa). Es como el destino. Del destino tampoco sabemos que nos va a traer. Contra él solo podremos reaccionar. Cuando es así no nos queda margen para actuar, ni como individuos, ni como actores políticos.

Junto con esto se ha extendido un tremendo analfabetismo económico. La mayor parte de los políticos europeos, por ejemplo, son de la opinión que solo pueden reaccionar. La economía es una fuerza mágica, hoy llamada globalización, y no hay que hacer más nada que reaccionar y ver qué pasa. O por lo menos se piensa que hay márgenes muy estrechos para la actuación política. Se piensa que las grandes líneas están echadas:

. En los mercados globalizados todo depende de la calidad de oferta. Por eso hay que mejorarla continuamente. Esto significa que hay que abaratar los costos laborales y sociales.

. Suprema ley para el Estado es hacer todo para cumplir con su estándar de ver mejorar

la competitividad de la economía nacional. Todas las políticas están subordinadas a esta cuestión.

Se ha perdido la teoría económica de la circulación. Nadie entiende que recortando gastos también se recorta ingresos. Cualquier política de fortalecer la demanda, sea privada, sea pública, es un tabú.

Lamentablemente, ese es también el pensamiento básico de los restantes gobiernos de orientación social demócrata en la Unión Europea. Se han subordinado a este pensamiento neoliberal. No quieren reconocer que detrás de la globalización, detrás de las organizaciones que la fomentan, están decisiones políticas. Esto significa que las decisiones tomadas también pueden ser rectificadas por decisiones políticas. Es necesario devolverle a la política su papel.

Detrás de las políticas vigentes están, quien puede dudarlo, los intereses del capital. Nunca me olvidaré de una conferencia de un famoso economista alemán ante un grupo de sindicalistas latinoamericanos en el año 1988. Decía este economista que hay enormes cantidades de capital fluctuante que *buscan* inversiones rentables. *Esta es la única verdadera razón* para las privatizaciones. Es decir, entregarles al capital privado actividades lucrativas del Estado o de las corporaciones públicas. Todo lo demás que se dice para justificar las privatizaciones es mentira y falacia. Hay que ver que de esa manera todo suceso se subordina a la meta de la maximización de las ganancias del capital. *También el servicio público puede ser servicio de calidad.*

Quiero contarles una anécdota: mi esposa me mostró un artículo en una revista alemana que trató de algo curioso. En Estados Unidos hay un gran movimiento, fomentado por empresas y empresas consultoras, predicándoles a los trabajadores que ahorrar costos para la empresa es en su propio bien. De manera que incluso altos directivos de esas empresas tratan en sus viajes de negocios, vivir en casas de amigos o compartir la habitación con otro colega, incluso dirigentes femeninas están dispuestas a compartir la habitación en el hotel con un colega hombre. Curiosamente nadie pregunta a quien sirve este ahorro. Por supuesto a los capitalistas, es decir aumenta la rentabilidad del capital. Pero es una actitud evidentemente miope. Pues estos ahorros tienen efectos negativos en otro lado, en este caso, en la industria hotelera, donde *bajan las* tasas de rentabilidad y el empleo. Lo más horrible desde mi punto de vista es que los empleados, y sobre todo los jóvenes que se distinguen por su absoluta ignorancia de las leyes económicas, acepten, a veces con entusiasmo, estas medidas impuestas por los propietarios del capital, sin reflexionar sobre las consecuencias y las causas de estas medidas y realmente, a nosotros personalmente nos ocurrió un caso similar: hace unas semanas tuvimos la visita de un joven investigador español, que trabaja en la Columbia University en Estados Unidos. Tuvo un proyecto de investigación financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) aquí en el Ecuador para determinar la competitividad de ciertas empresas. Como él es el hermano de una amiga de mi esposa, le ofrecimos vivir en nuestra casa y resultó una persona sumamente simpática y agradable. Pero notamos que él realmente no disponía casi de ningunos fondos ni para alojamiento ni para alimentación cuando él tenía que viajar al interior del país. También ahí vimos un caso de esta manía de ahorrar, ahorrar hasta morir. Esta manía de las instancias públicas de todo nivel de ahorrar me parece una locura total. Primero tiene efectos nocivos en la demanda por productos y servicios y, por consiguiente, por mano de obra y empleo, segundo porque el dinero ahorrado solo para en las manos de los tenientes del capital.

Compañeras y compañeros, me duele terriblemente que la mayor parte de los social demócrata

tas europeos han caído también en esta trampa. De manera que la social democracia en Europa se encuentra en una grave crisis. Actualmente poco se puede aprender de los social demócratas en Europa. No siempre ha sido así. Tenían una reflexión de política económica propia. Hoy *en su mayoría* solo repiten el coro de los neoliberales, diciendo que ellos son un poco menos rigurosos y más sociales. *Pero* lo peor, creo yo, es la omnipresente ignorancia de las ciencias económicas. Claro, los conservadores, demócrata cristianos y liberales son aún peores. Pero sospecho que entre ellos hay algunas cabezas que bien comprenden lo que está pasando. Saben que con estas políticas aumenta la participación de las ganancias del capital en el PIB a costo de la participación de los salarios y costos sociales. Es eso lo que quieren. Por eso están de acuerdo. Pero que social-demócratas que normalmente no comparten el deseo de aumentar la participación del capital en el PIB a costo de los salarios, también apoyen esas políticas, es horrible. Siempre con la música del disco rayado: “no hay alternativa”. Por supuesto que hay dentro de esos partidos muchas personas opuestas a esas políticas, pero lamentablemente muchas veces son ridiculizadas como *antimodernas* o retrógradas. Es una lucha heroica que esas personas están llevando a cabo. No quiero saber qué pasaría en nuestro país si no tuviésemos a los sindicatos con sus 8,5 millones de afiliados que mantienen el baluarte de la inteligencia y de la razón frente a tanta insensatez. Luchan contra la aceptación por la social democracia de que -como dijo el ex Secretario General del Partido Social Demócrata Alemán, SPD, Peter Glotz hace poco- la inevitabilidad de una gran clase baja en el futuro *y que la lucha hoy tiene que concentrarse en la igualdad de oportunidades*. Según Glotz, justicia social significa en el futuro: habrá una gran clase baja. También *la vida social y cultural* de los países *será* en el futuro *determinada* por las empresas y los procesos del mercado.

Siendo los sindicatos las únicas organizaciones de masas que están en condiciones de ofrecer resistencia contra estas tendencias, son actualmente ellos los destinatarios de una indescribible ola de difamación y propaganda de los demócrata cristianos y liberales, porque saben que los sindicatos siguen siendo organizaciones capaces de movili-

(1) Texto revisado de la conferencia dictada ante cuadros de la ID. Conocoto, 4 de julio de 2003.

* Representante de la Fundación Friedrich Ebert en Ecuador y Director del ILDIS.

zar a la gente contra la desregulación y la barbarización del capitalismo. Ya hay en los partidos social demócratas dirigentes que solo *poco* se distinguen del discurso de estos reaccionarios.

Estimadas compañeras, estimados compañeros: *¿qué significa ser social democrata en estas circunstancias?*

Ser social democrata es ser afiliado a un partido social democrata. Ser social democrata es pagar puntualmente la cuota de afiliación al partido (yo por ejemplo pago mensualmente unos US\$47 a mi partido, el SPD). Ser social democrata es ser al mismo tiempo sindicalista, pues como social democrata soy solidario y fortalezo las organizaciones que defienden a los intereses de los trabajadores y de las clases empobrecidas. Ser social democrata significa, por consiguiente, pagar mensualmente las cuotas de afiliado al sindicato (yo por ejemplo pago mensualmente una cuota al sindicato de US\$75). Pues como social democrata sé que en este mundo nada viene de nada, pagando mis cuotas me intereso más por lo que pasa con el partido y me involucro más en el partido y el sindicato.

Es evidente que la legislación de un país debe facilitar la libre asociación de todas las personas que están en situación de dependencia a un sindicato por rama. Creo que para los social demócratas también en el Ecuador es fundamental que entren masivamente a los sindicatos, que se involucren y que fortalezcan estas organizaciones. Solo así podrán luchar por una distribución más equitativa de la riqueza. Si Ecuador es uno de los países con peor distribución de la riqueza en el mundo, es porque solo el 2% de la población económica activa es sindicalizada.

Como social democrata soy solidario, no defendiendo solo mis propios intereses, sino también los intereses de los demás, sobre todo de los sectores más pobres. Y no pido solo que se cumplan mis *derechos*, sino yo cumplo también con mis *obligaciones*. Todo el mundo habla de derechos, pocos hablan de obligaciones, lo que me parece un gran problema. El buen social democrata sabe que no siempre tienen la culpa “otros”, sino a menudo ellos mismos, yo mismo.

Como social democrata me involucro, no soy solo observador. Tomo parte en las discusiones,

trato de aprender, leo mucho, y participo en la vida pública. No tomo como pretexto para hacer nada y no involucrarme porque hay malos líderes, por ejemplo, en los sindicatos. Por eso me involucro, no soy mero observador. Vivo y practico mi pensamiento social democrata, en asociaciones, en la iglesia, en clubes de deportes, etc.

También en Ecuador, la Social Democracia es hoy -y ésta es mi firme convicción- la única esperanza realmente válida para la transformación del país. La Social Democracia o el Socialismo Democrático, donde en una sociedad justa y solidaria se vuelve realidad la más amplia libertad de todas las personas a través de la democratización de los ámbitos económicos, sociales y estatales. Libertad, justicia y solidaridad son los valores fundamentales del socialismo democrático.

Estoy convencido de que ésta es la hora de la Izquierda Democrática en Ecuador. La Izquierda Democrática tiene que aprovechar esta oportunidad, tiene que abrirse, tiene que hacer alianzas, con todas aquellas personas y sectores que votaron en favor de las agrupaciones políticas que componen ahora la base del sustento del actual gobierno.

Yo solo hablo como observador, describo la realidad sin tomar una posición, pues esto no me correspondería a mí como extranjero. Solo describo lo que veo. Y llego a la conclusión que hay un clamor entre mucha gente que pide la refundación de un proyecto del socialismo democrático. Por eso tiene que abrirse la ID a todos estos sectores y todas estas personas, ofrecerles alternativas reales. Mucho me sorprende la falta de presencia de la ID con propuestas alternativas. Será cierto que muchos medios de comunicación callen a la ID. Pero yo conozco aquí a muchos periodistas. Yo creo que si hubiese más propuestas interesantes, también encontrarían repercusión en los medios de comunicación.

En mi país, Alemania, por ejemplo los grupos parlamentarios de todos los partidos, emiten constantemente opinión, opinión sobre los temas de actualidad. Hay comunicados de prensa todos los días. Se necesita también una red de comunicación entre los afiliados y demás personas interesadas para que a través del Internet reciban permanentemente información sobre la posición que el Partido está tomando en relación a cual-

Quiero decirles que nosotros en la Fundación Friedrich Ebert, institución ligada a la Social Democracia alemana y a los sindicatos alemanes, hemos decidido en nuestra conferencia regional de América del Sur, en Río de Janeiro en noviembre de 2002 que debemos tener como prioridad, dentro de nuestros proyectos, el fortalecimiento de los partidos políticos afines. Demasiado tiempo se ha puesto en el fantasma de la sociedad civil, pensando que la sociedad civil podría canalizar las reivindicaciones de los sectores populares hacia las instancias del Estado.

quier tema de actualidad. Para que estas personas que reciben estos mensajes sean, a su vez también, multiplicadores.

Para cada tema hay un portavoz del partido: economía, política social, política interior, política exterior, salud, educación, etc. Eso es muy importante también bajo otro punto de vista: la creación de capacidades personales. No es el presidente del partido el único portavoz, sino el público en general identifica al partido de otra manera, por ejemplo, el público sabe que para los asuntos laborales el portavoz del partido es el Dr. Andrés Páez. Es muy importante que un partido tenga la capacidad de darle la impresión al público en general de que dispone de muchos políticos capaces y bien preparados para los más diversos temas de la política.

También es muy importante la labor a nivel municipal o regional. En Alemania, por ejemplo, los políticos más destacados a nivel nacional casi siempre han sido presidentes de gobiernos regionales, alcaldes, etc., todas esas posiciones

donde han podido adquirir experiencias y han podido demostrar sus capacidades.

Yo veo a la ID como partido político como una organización demasiado cerrada. Abarca evidentemente sobre todo, sectores de la pequeña burguesía. Es importante que invite constantemente a pensadores independientes, no necesariamente ligados al partido. Y tiene que relacionarse con todas las organizaciones de la sociedad civil. Sabemos que la sociedad civil como tal es una farsa. Está dispersa, en algunos casos las ONGs que reclaman hablar en nombre del pueblo, no son nada más que negocios para quienes las componen. Pero hay organizaciones muy serias que hacen un buen trabajo. Hay que comprometerse con este tipo de gente. Como ya dije hay que afiliarse a tales organizaciones, como por ejemplo, sindicatos, para vivir dentro de esas organizaciones como socialistas democráticos, es decir, vivir los principios del socialismo democrático dentro de estas organizaciones y difundirlos. Y hay que convencer a la gente tan distanciada de los partidos políticos que en una democracia los partidos políticos son la verdadera vía para que la gente pueda hacer llegar sus reivindicaciones hacia las instancias del Estado. Es decir convencer a esta gente que la sociedad civil no puede sustituir a los partidos políticos sino que tiene que actuar a través de ellos.

Quiero decirles que nosotros en la Fundación Friedrich Ebert, institución ligada a la Social Democracia alemana y a los sindicatos alemanes, hemos decidido en nuestra conferencia regional de América del Sur, en Río de Janeiro en noviembre de 2002 que debemos tener como prioridad, dentro de nuestros proyectos, el fortalecimiento de los partidos políticos afines. Demasiado tiempo se ha puesto en el fantasma de la sociedad civil, pensando que la sociedad civil podría canalizar las reivindicaciones de los sectores populares hacia las instancias del Estado. Como ya dije, las organizaciones tienen su importancia, pero tienen que respetar las vías de la democracia representativa, es decir, los partidos políticos y el Parlamento. Se necesitan instancias de coordinación de los sectores populares, si no aparecen como un saco de grillos.

Divide et impera ha sido ya para los romanos un principio de gobierno. Tantas organizaciones

de la sociedad civil representan la división y son responsables de la debilidad de los sectores populares.

¡Vean ustedes entonces que todos los buenos argumentos están en el lado de ustedes! Actúen entonces con responsabilidad y optimismo, pues tienen toda la razón.

El tema de mi conferencia “Nuevas relaciones internacionales a partir del conflicto del Golfo Pérsico...” insinúa que las relaciones internacionales han cambiado después de este conflicto. La oposición de la amplia mayoría de los pueblos europeos contra la guerra del *Irak*, en varios casos contra la posición oficial de sus *respectivos gobiernos*, ha sido un factor emocionante y de gran esperanza para el futuro.

La doctrina Bush que reclama el derecho de Estados Unidos de intervenir preventivamente en donde les parezca necesario, causó alarma en Europa. Según una encuesta, el 50% de la población alemana consideraba en *marzo de 2003* que Estados Unidos es el Estado más peligroso del mundo. Pero, al mismo tiempo, esta gente dijo, en el 60%, que tienen una posición positiva en relación a Estados Unidos. Y el 87% consideraba la alianza con Estados Unidos como la garantía más importante para Alemania en materia de seguridad. Pero solo el 12% decía que nuestro país oriente su política exterior según la política de Estados Unidos. El problema no es nuevo. Desde la caída del Muro de Berlín, Estados Unidos es la única superpotencia que ha quedado. Pero la percepción ha cambiado desde que un gobierno con una orientación más pragmática y realista como el de Clinton, ha sido sustituido por un gobierno de halcones. Nos sorprende que también en la prensa *seria*, los políticos de la administración actual de Estados Unidos aparecían durante y antes del conflicto del *Irak* como *rambos* o *batmans*. La preocupación en Europa es grande. La política de Bush se está despidiendo de muchas de las organizaciones e instituciones creadas en los tiempos después de la segunda guerra mundial que con todas sus deficiencias han logrado que los conflictos tengan ciertos cauces para ser resueltos. Preocupa el debilitamiento de Naciones Unidas, preocupa el rechazo de la Corte Internacional de Justicia, el rechazo

al Acuerdo de Kyoto en materia de protección al medio ambiente, es decir: en general, una evidente tendencia en Estados Unidos de tratar de imponer su voluntad a los demás sin tomar en consideración sus preocupaciones.

Con el rechazo de la política estadounidense en relación al *Irak*, las dos naciones más importantes de la Unión Europea, Alemania y Francia, culminó de esta manera una tendencia ya existente anteriormente. Alemania, Francia, Rusia y China, conjuntamente han rechazado el dictado de Estados Unidos. Ustedes saben seguramente que también en aquellas países cuyos gobiernos abiertamente han apoyado la posición de Estados Unidos como Gran Bretaña, con el gobierno llamado social demócrata *Tony Blair*, España, con el gobierno ultraconservador de Aznar, Italia, con el gobierno del magnate de prensa Berlusconi, la amplia mayoría de la población ha rechazado la política de sus respectivos gobiernos. Las impresionantes manifestaciones del 15 de febrero de 2003 y después, demostraron la unidad del viejo continente. En el diario francés *Le Monde*, el 26 de febrero de 2003, Dominique Strauss-Kahn, ministro de economía y finanzas en el gobierno de *Leonel Jospin*, en Francia, publicó un artículo en el que dice: “Un acontecimiento no previsto, sorprendente e inverosímil. Un acontecimiento extraordinario en todo sentido. El sábado 15 de febrero de 2003, en las calles nació una nación. Esa nueva nación es la Nación Europea”. Es verdad, los pueblos euro-

Preocupa el debilitamiento de Naciones Unidas, preocupa el rechazo de la Corte Internacional de Justicia, el rechazo al Acuerdo de Kyoto en materia de protección al medio ambiente, es decir: en general, una evidente tendencia en Estados Unidos de tratar de imponer su voluntad a los demás sin tomar en consideración sus preocupaciones.

peos se sienten unidos como nunca antes. Una consecuencia positiva del conflicto del *Irak*.

Pero ahí ustedes ya ven una situación muy lamentable también: mientras el canciller social demócrata alemán, Gerhard Schröder se opuso a la política de Estados Unidos en este conflicto, el también social demócrata, Tony Blair, ha sido uno de los más fanáticos defensores de esta política. Nos preocupa también la división a nivel de los gobiernos en general, pero todos en este momento unidos en tratar de remediar las difíciles relaciones con Estados Unidos. Nos preocupa también el hecho de que los países ex comunistas que van a ingresar a la Unión Europea, como Lituania, Letonia, Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovenia, a través de sus gobiernos, no de sus pueblos, se han alineado con Estados Unidos en este conflicto y no solo en esta cuestión, sino en el ejercicio de un capitalismo salvaje tipo norteamericano que contradice al capitalismo renano vigente en la Unión Europea con sus fuertes ingredientes sociales.

Ya hace varias semanas el Presidente de AT-TAC, de Francia, *Bernard Cassen*, alertó a los europeos de esta mentalidad de un liberalismo económico desenfrenado en estos países y su subordinación ciega bajo la política exterior de Estados Unidos. Y citó a la Internacional Herald Tribune, del 9 de diciembre del 2002, que salió con el título de primera página: “Washington es el gran ganador de la ampliación de la UE”.

El ingreso de esas naciones a la Unión Europea, sino cambian de actitud en estas materias, cambiaría prácticamente las bases del consenso europeo interno, que hasta ahora ha sido la base del éxito de la Unión Europea. Tuvo razón el Presidente de Francia, Jacques Chirac, cuando advirtió a esos Estados que no sigan adelante con estas políticas, pues podría ser que las poblaciones de los países ya miembros de la Unión Europea podrían rechazar su ingreso a la Unión Europea bajo esas circunstancias. El fortalecimiento de la Unión Europea como gran bloque defensor de los derechos humanos y de una manera de hacer economía más social y no del *codo*, un bloque que aboga a favor del mantenimiento y fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de Naciones Unidas, del derecho internacional, etc.,

es ahora la mayor esperanza en este mundo en el que una sola potencia pretende imponer su voluntad al resto de las naciones.

Pues el proceso de integración europea es, sin lugar a dudas, uno de los desarrollos más positivos desde el fin de la segunda guerra mundial. Cuantos millones de personas han tenido que morir antes de que los europeos hayan descubierto que tienen mucho más en común que diferencias. Para mí, alemán, por ejemplo, hoy en día es absolutamente incomprensible como todavía la generación de mis padres ha podido considerar a Francia como país archienemigo, como también la mayor parte de los franceses consideraron a Alemania como la peor amenaza para su integridad. Para mí hoy Francia es tal vez el país con el cual más me identifico, por el cual más admiración siento, sea por su cultura, sea por la inteligencia de su gente, sea por la buena comida. Hoy en un mundo lleno de tensiones y guerras, la Unión Europea se erige como baluarte de democracia, libertad, bienestar y justicia social.

Tan grande es su atractivo que a los actuales quince estados miembros se están sumando diez países más: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre. No serán todavía los Estados Unidos de Europa sino una unión de Estados, Estados que *ceden* gran parte de su soberanía y legislación en muchas materias a la Unión Europea. Evidentemente será mucho más difícil llegar a decisiones internas en la UE cuando ésta tiene cada vez más estados miembros, pero es de esperar que los sentimientos de las poblaciones de los países miembros y las políticas comunes eviten que fuerzas centrifugas y las políticas de países no pertenecientes a la UE que apuestan en sus divisiones internas se impongan. Para ello es sumamente importante el carácter diferente que tiene la Unión Europea frente a otros bloques regionales. Existe en ella todavía el principio de la solidaridad interna: fondos regionales y de cohesión financiados por los países más ricos de la Unión Europea han sido destinados a que los nuevos países miembros con niveles económicos y sociales más bajos puedan sucesivamente alcanzar el mismo nivel como los países ricos. España, por ejemplo, desde que ingresó en 1986 a la Unión Europea

ha recibido transferencias financieras netas no reembolsables con valor de más de cien mil millones de dólares y sigue recibiendo unos tres mil millones de dólares anuales hasta el 2005. Y con estos fondos estos nuevos países miembros han podido mejorar sus infraestructuras, sus sistemas de educación, y por consiguiente su capacidad competitiva alcanzando niveles comparables a los países más desarrollados. Al ingresar a la Unión Europea no tuvieron que abrir simplemente sus mercados a los países más desarrollados del Norte -como evidentemente es el caso del ALCA que está siendo negociado actualmente entre América del Sur y América del Norte- sino obtuvieron también estos apoyos, -pues los Estados del Norte de Europa entendieron que también para ellos será más favorable la unión con los países del Sur (y ahora con los países ex comunistas del Este que ingresan pronto a la Unión Europea), cuando estos nuevos países miembros sucesivamente con el apoyo de ellos pueden levantar su nivel económico y social.

Preocupa, eso sí, que la Unión Europea se ha puesto así misma un chaleco de fuerza con el contrato de Maastricht, que impide en la actual situación de recesión económica, la aplicación de políticas expansivas, poniendo énfasis solo en la reducción del gasto público y la lucha contra la inflación en vez de darle a la Unión Europea la prioridad de la lucha contra el desempleo. A mí me duele mucho que los pocos gobiernos social demócratas que han quedado en la Unión Europea se aferran a esta política fracasada que lleva directamente a la pérdida de apoyo electoral de sus propias bases electorales. Hemos visto en elecciones regionales en Alemania en este

año que las victorias electorales de los conservadores allí se deben en gran parte al abstencionismo de bases electorales del Partido Social Demócrata alemán, que piensan que el actual gobierno ha abandonado muchos de los criterios hasta ahora vigentes del socialismo democrático embarcándose en la vía neoliberal de los recortes de los gastos sociales como supuesta solución de los problemas del desempleo, reduciendo así aún más la demanda por productos, servicios y, por consiguiente, de empleo en vez de estimular la demanda a través de aumentos crediticios del gasto público en general.

Es lamentable pero la única esperanza de personas que piensan como yo, y son muchas en el SPD y sobre todo casi todos los que estamos afiliados a la Confederación Alemana de Sindicatos, reside en que estas políticas seguramente también fracasarán. Pero el precio que tendrán que pagar los pueblos debido a esa política económica estúpida es muy alto.

Les ruego que comprendan que yo solo hablo lógicamente en mi propio nombre. Pero estoy totalmente convencido que el futuro de la Social Democracia y del Socialismo Democrático reside en que esta fuerza política encuentre una **política económica alternativa creíble**. Que encuentre vías para luchar contra el analfabetismo económico vigente. Que la gente, los electores, comprendan que la Social Democracia es hoy en día la fuerza política que eficazmente y de manera creíble trabaja en favor de la libertad, de la justicia social y de la igualdad de oportunidades para todos, y no solo en los países ricos, sino también en los países del Sur. Pero para ello es necesario un nuevo discurso económico.

DECLARACIÓN DE SÃO PAULO XII Congreso de la Internacional Socialista São Paulo, 27-29 Octubre 2003



1. La Internacional Socialista, el movimiento global de partidos socialdemócratas, socialistas y laboristas, al celebrar su XXII Congreso en São Paulo por invitación del Partido dos Trabalhadores, hace un llamamiento a todas las personas y organizaciones social y políticamente progresistas para unirse en una coalición global para promover un orden mundial basado en un nuevo multilateralismo por la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la justicia social, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género.

2. El intenso proceso de globalización, de mercados y economías así como de tecnologías, comunicaciones e intercambios culturales, ha acelerado para algunos la creación de riqueza y el incremento de la productividad y del comercio, pero a un costo inaceptable: ensanchando la brecha entre países ricos y países pobres y entre personas ricas y personas pobres en países tanto del Norte como del Sur.

Al mismo tiempo, el mundo es testigo de amenazas a la paz aún mayores, la aparición y profundización de conflictos regionales, la posible conexión entre el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, la renovación del fundamentalismo religioso, la exacerbación del nacionalismo y el aumento de actitudes racistas y xenófobas y todas las formas de discriminación.

3. El actual sistema de gobernanza global, establecido en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, debe ser reformado para responder a los desafíos del Siglo XXI. Los neoconservadores están intentando explotar la situación para dismantlar todas las formas de gobernanza global, minimizar el papel de las Naciones Unidas, menoscabar las instituciones multilaterales, fomentar el unilateralismo y la consagración del mercado, e imponer la voluntad de los poderosos para decidir el futuro de la humanidad.

Necesitamos mejorar la labor de la comunidad

internacional, modernizar y fortalecer las instituciones multilaterales para promover nuestros intereses colectivos. La Internacional Socialista está trabajando con tenacidad en la movilización de todos los progresistas del mundo para definir e implementar una estrategia integral para el desarrollo sostenible y la reforma del sistema global de gobernanza. El objetivo es dar forma a la globalización de manera que provea oportunidades para todas las personas, permitir que los mercados mundiales funcionen en favor de todos y establecer un sistema eficiente de gobernanza multilateral basado en el estado de derecho y en una arquitectura más equilibrada y justa de las relaciones internacionales, que tenga como piedra angular una Organización de Naciones Unidas reformada y modernizada.

Como fue el caso después de la Segunda Guerra Mundial, debe haber una nueva visión fundamentada en la aplicación del derecho internacional, en una regulación más efectiva de los mercados mundiales y en unas instituciones globales más democráticas, responsables y eficientes para formular y llevar a cabo políticas en nombre de las personas en todas partes.

4. La comunidad internacional debe ser capaz de actuar para preservar y hacer valer la paz, promover la seguridad y garantizar el respeto a los derechos humanos fundamentales, incluyendo su plena aplicación a mujeres y niñas, dondequiera que estén siendo amenazados o atacados. La intervención, sin embargo, debe estar basada en evidencia y criterios claros, así como también debe ceñirse al derecho internacional que combine el respeto tanto a la soberanía de las naciones como a la soberanía de sus ciudadanos, y debe llevarse a cabo en conformidad con las decisiones de Naciones Unidas.

La Internacional está por lo tanto convencida de que la reforma de las Naciones Unidas no puede postergarse por más tiempo y continuará involu-

GOBERNANCIA GLOBAL Y BLOQUES REGIONALES

Julio Echeverría y Sergio Fabbrini, editores



El nuevo regionalismo es un proceso que emerge y se expande en el transcurso de los años noventa, y su irrupción ha complicado y cambiado el sentido del proceso de globalización. Uno de los principales efectos de la combinación de estos fenómenos es la generación de distintos niveles de autoridad, la articulación de organizaciones regionales, subregionales, macrorregionales, donde el Estado nacional absuelve aún una tarea pero ya no es el actor decisivo del sistema internacional.



DIAGONAL
Capítulo Ecuador

Sociedad para la promoción de los intercambios culturales y profesionales

Olmedo Oe 5-56 y Benalcázar
Telefax: (593-2) 295 6625 • Quito, Ecuador
E-mail: info.ecuador@diagonalsite.org • http://www.diagonal-ecuador.org

crada decididamente en el proceso. Lograr una paz y una seguridad duraderas requiere actualizar la Carta de Naciones Unidas para que pueda responder a los nuevos desafíos de hoy y reformar el Consejo de Seguridad para hacerlo más representativo, democrático y receptivo.

5. La paz no es simplemente la ausencia de guerra pero el resultado de relaciones internacionales bien gestionadas y coordinadas sobre la base de la imparcialidad, la justicia y el compromiso con el bien común. Esto resulta particularmente importante al enfrentar la amenaza creciente del terrorismo.

La condena al terrorismo debe ser incondicional. No puede haber excusas, pues nada, ni siquiera la pobreza y la injusticia que sufren tantas personas hoy en día, pueden justificar actos terroristas.

Sin embargo, la lucha contra el terrorismo no puede ser a costa del sacrificio de libertades y derechos humanos o a través de la doble moral de apoyar a las así llamadas dictaduras amistosas. También debe recordarse que la justicia, la cohesión social y la tolerancia cultural y religiosa siguen siendo factores importantes para promover la paz y la estabilidad en los niveles local, nacional y global y para dificultarle a los terroristas que recluten en sus grupos a personas desesperadas.

6. La brecha global entre la pobreza y la riqueza ha alcanzado proporciones intolerables y la creciente presión sobre los recursos naturales hace del modelo actual de globalización un modelo insostenible. La desigualdad social se está agravando y menoscaba la estabilidad de las sociedades cada vez en más y más países. Y mientras que el porcentaje de la población mundial que vive en la pobreza absoluta está disminuyendo, el número de personas que luchan por sobrevivir en esas condiciones nunca había sido más alto, cerca de tres billones de personas viven ahora con menos de dos dólares diarios, la mayoría de ellas son mujeres.

Al mismo tiempo, los beneficios de la expansión del comercio global y de la inversión extranjera directa se quedan sobre todo en el Norte. Para cientos de millones de trabajadores los derechos laborales y sociales básicos siguen siendo un sueño lejano y un privilegio de aquellos en las naciones más ricas. La mayoría de las personas en el mundo carecen de toda forma de protección social, mientras que en mu-

chos de los países más pobres una pequeña minoría disfruta de una enorme riqueza.

La Internacional Socialista está por lo tanto convencida de que un desafío central para nuestro mundo de hoy es hacer posible que los países en desarrollo se pongan al día, pero sin poner en peligro el equilibrio ecológico global. Esta debe ser la base de un programa global para el desarrollo sostenible en tres dimensiones: económica, social y medioambiental.

7. Para la Internacional Socialista una estrategia de desarrollo sostenible integral y equilibrada debe basarse en un Nuevo Pacto Global, el cual requeriría que:

. Los países en desarrollo mejoren su integración a la economía global, construyan su capacidad nacional en términos institucionales, económicos, tecnológicos y educativos, luchen contra la pobreza, mejoren las condiciones laborales así como el acceso de las mujeres al mercado del trabajo, y controlen los principales desequilibrios ecológicos

. Los países desarrollados abran sus mercados a las exportaciones provenientes de países en desarrollo, alienten las buenas inversiones en las regiones más pobres del planeta para acrecentar un desarrollo más equilibrado, fortalezcan la cooperación y aumenten la asistencia financiera a los países en desarrollo y avancen hacia patrones sostenibles de consumo y producción preservando la cohesión social.

La Internacional Socialista reconoce que ya existen parcialmente elementos positivos para una nueva agenda global en:

. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2000

. El Consenso de Monterrey que acordó a comienzos de 2002 un compromiso para mejorar los instrumentos financieros para el desarrollo

. El Plan de Desarrollo Sostenible adoptado en la Cumbre Mundial de Johannesburgo en 2002

. La Ronda de Desarrollo de negociaciones en comercio internacional lanzada en Doha en 2001, con un compromiso de centrarse más en los países en desarrollo.

Estos elementos positivos deben ser apoyados totalmente. No obstante, los esfuerzos por cumplir estos compromisos se han visto frustrados debido a que:

. Los objetivos de desarrollo se han dejado de lado con el argumento de que debe darse prioridad a las preocupaciones por la seguridad

. El limitado interés individual continúa menoscabando la Ronda de Desarrollo de Doha, más recientemente en Cancún, donde el egoísmo y el impulso de proteger los mercados en los países desarrollados, en particular en cuanto a agricultura, condujeron al colapso de las negociaciones

. No se han logrado suficientes progresos para modificar el así llamado Consenso de Washington, y los países en desarrollo aún no tienen una voz suficientemente poderosa en las instituciones de Bretton Woods, que siguen siendo incapaces de responder adecuadamente a los desafíos del desarrollo o de manejar crisis financieras y bajas económicas.

La Internacional Socialista reconoce que los obstáculos para una economía global más equilibrada y un mundo más justo son más políticos que técnicos y deben por lo tanto ser superados mediante esfuerzos políticos. La Internacional abraza una agenda global para el desarrollo sostenible que incluye los siguientes diez puntos, todos cruciales para garantizar que la globalización funcione para todos:

i) El comercio internacional, como motor del crecimiento y el empleo debe incluir acceso sin obstáculos a los mercados del mundo desarrollado para las exportaciones provenientes de países en desarrollo, especialmente productos agrícolas y otros de mano de obra intensiva, tomando también en cuenta que la mayoría de los granjeros son mujeres.

ii) La actual brecha digital debe transformarse en una oportunidad digital internacional para todos, hombres y mujeres. El conocimiento se está convirtiendo en la fuente principal de riqueza, pero también puede ser la principal fuente de desigualdades. Los países en desarrollo deben por lo tanto dar el salto hacia la economía digital y el Norte debe ayudarlos lanzando un plan de inclusión para el mundo en desarrollo involucrando alianzas entre los sectores público y privado y transferencias tecnológicas.

iii) Convirtiendo el desarrollo sostenible en oportunidades de crecimiento, fomentando y emprendiendo nuevas oportunidades para promover el desarrollo sostenible medioambiental en agricultura, energía y transporte y aprovechando las oportunidades de empleo que esto crearía.

iv) Adoptando un enfoque renovado con respecto a las políticas de desarrollo que combine nuevas oportunidades comerciales, incentivos para la inversión extranjera, promoviendo empresas, construyendo la capacidad productiva nacional y la infraestructura social y aumentando la responsabilidad. En los países en desarrollo, las políticas de estabilización deberían permitir una mayor flexibilidad fiscal para la inversión y un margen más amplio para el gasto, en particular en cuanto a educación, salud y desarrollo social. Al mismo tiempo, debe acelerarse el alivio de la deuda y debe extenderse la asistencia al desarrollo, como fuera decidido en la ONU (0,7 por ciento del PIB), conjuntamente con una estrategia concertada de disminución de la pobreza.

v) Instituyendo una mejor regulación, responsabilidad y supervisión de los sistemas financieros para ampliar las perspectivas de crecimiento y desarrollo sostenibles.

vi) Invirtiendo en la gente aumentando los niveles educativos, proveyendo capacitación para todos e incorporando técnicas avanzadas de enseñanza para garantizar la fuerza de trabajo más calificada posible. Las tecnologías de la información deberían desempeñar un papel clave en el mejoramiento de la calidad de la educación y en la creación de nuevas oportunidades laborales.

vii) Proveyendo una atención en salud adecuada y eficiente para todos, con especial atención a las mujeres y a los derechos reproductivos de las mujeres, los que deben ser protegidos de toda clase de intimidación. El acceso a medicinas esenciales y de primeros auxilios debe ser una prioridad para combatir las enfermedades contagiosas a nivel mundial.

viii) Promoviendo las posibilidades de conseguir empleo y una fuerza de trabajo más calificada y versátil a través de políticas activas de mercado laboral que incluyan esfuerzos contra

todas las formas de discriminación y proveer mayor asistencia y capacitación a los trabajadores pobres para que pongan al día el nivel de sus habilidades. Contar con una red de seguridad para la protección social ha demostrado ser crucial para las personas que luchan por adaptarse al cambio. Se requieren estrategias específicas para la economía informal. Se necesitan mejores políticas de integración y mejor cooperación entre los países receptores y los países de origen para humanizar los flujos migratorios.

ix) Enfrentando el crimen relacionado con las drogas y el lavado de dinero mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional con una responsabilidad compartida, reduciendo tanto la oferta como la demanda e involucrando a la sociedad civil en la prevención y el tratamiento del uso de drogas y dando apoyo tecnológico y comercial a la producción de productos alternativos en los países pobres.

x) Poniendo mayor énfasis en el suministro de servicios públicos globales, especialmente en cuanto a salubridad, atención en salud, facilidades de cuidado infantil, educación, promoción del empleo y protección del medio ambiente. El principio del servicio público no puede sacrificarse a la consagración del mercado. También debe adaptarse los sistemas tributarios para fomentar mejores servicios públicos y debe crearse un nuevo impuesto global para financiar los bienes públicos globales.

8. Para la Internacional Socialista los siguientes mandatos representan una prueba clara de la voluntad política de asegurar una economía global más imparcial y justa donde las perspectivas de género deben también tomarse en cuenta.:

. La condonación de la deuda de los países más pobres sujeta a condiciones mínimas de buena gobernanza y yendo más allá del ineficaz programa de PPAE.

. La apertura unilateral de mercados en el mundo desarrollado a las exportaciones provenientes de los países más pobres.

. La creación de un Comité y un Fondo contra el Hambre dentro del sistema de Naciones Unidas, como fuera propuesto por el Presidente Lula.

. Un cambio radical en la política de subsidios agrícolas en Europa, los Estados Unidos y Ja-

pón, poniendo fin a esta inaceptable distorsión de los mercados que sigue siendo uno de los principales obstáculos al desarrollo en el Sur.

. La abolición de los paraísos fiscales "offshore", que constituyen no solamente una injusticia fiscal sino que son también -debido a la falta de regulación, transparencia y responsabilidad- un factor clave en la financiación y la proliferación del terrorismo, el tráfico de drogas, el tráfico en mujeres y el crimen organizado, y proveen amparo a regímenes no democráticos para escapar al castigo por su comportamiento corrupto.

. Un incremento sustancial en la asistencia pública al desarrollo, que continúa quedando inaceptablemente corta respecto de los objetivos previamente acordados. El apoyo al Fondo Mundial de Solidaridad que ha sido recientemente adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

. Un compromiso internacional continuo para rectificar el gran escándalo de nuestro tiempo: la situación del África Sub-Sahariana. Esa región no es sólo la principal víctima de los efectos adversos de la globalización, sino que permanece excluida de los beneficios, mientras se la abandona a la guerra, la pobreza, el hambre, la deuda y la muerte. La iniciativa NEPAD impulsada por un número de países africanos, que vincula el desarrollo al respeto de la democracia y la buena gobernanza, merece un respaldo más fuerte del que ha recibido hasta ahora.

9. Resulta crucial para las perspectivas de un desarrollo sostenible mundial una profunda transformación de la gobernanza en todos los niveles: internacional, regional, nacional y local, incluyendo:

. Mejor gobernanza a través de mayor transparencia y responsabilidad y una más alta calidad en la toma de decisiones políticas y en la formulación de políticas, incluyendo una mayor participación de las mujeres. En la política, al menos un tercio deberían ser mujeres.

. Una participación más amplia de los diversos grupos de interés de la sociedad civil.

. Una interacción más extensa entre los niveles nacionales e internacionales de gobernanza, en particular mediante el proceso de integración regional.

10. Respecto a la reforma de la gobernanza en el nivel global, la Internacional Socialista está profundamente comprometida en trabajar por:

. El establecimiento de un Consejo de Economía, Sociedad y Medio Ambiente de Naciones Unidas -de hecho, un Consejo para el Desarrollo Sostenible- que coordinaría el desarrollo sostenible a escala global, adelantaría respuestas efectivas a la desigualdad y a la volatilidad financiera y promovería el crecimiento económico y la expansión del empleo. Este Consejo, con una composición mucho más representativa que el actual Consejo de Seguridad, debería estar capacitado para tomar las principales decisiones con respecto a la coordinación de las organizaciones multilaterales en las áreas financiera, económica, social y medioambiental. Este Consejo sostendría reuniones en diferentes niveles, incluyendo cumbres anuales de los jefes de estado y de gobierno junto con los gerentes de más alto nivel de las agencias y organizaciones internacionales.

. La reforma del sistema de Bretton Woods y la revisión del Consenso de Washington para incluir mayor control democrático de las instituciones internacionales, mejor representación del mundo en desarrollo y normas de condicionalidad que tengan en cuenta no sólo la estabilidad financiera y la liberación del mercado, que deberían ser aplicadas de manera más indulgente, sino también las necesidades económicas y sociales de las poblaciones nacionales. Una autoridad financiera internacional debería tener verdaderos poderes de supervisión y regulación, habilitándola para garantizar la transparencia de los mercados financieros a través del cumplimiento efectivo de códigos de conducta.

. El fortalecimiento de la gobernanza medioambiental internacional, sobre la base de las instituciones ya existentes, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el establecimiento de una Organización Mundial del Medio Ambiente, OMMA, para promover la implementación de los acuerdos y tratados existentes como el Protocolo de Kioto, redactar nuevos textos, formular políticas y compilar información confiable sobre el estado actual del medio ambiente mundial.

. Un mayor papel y una capacidad de intervención más fuerte para la Organización Internacional del Trabajo.

. Un nuevo equilibrio en la manera como se abordan los temas económicos, sociales y medioambientales por parte de las instituciones internacionales, arraigado en un proceso más democrático, transparente y balanceado. La OMC, la OIT y la nueva OMMA deberían trabajar mancomunadamente para asegurar que el comercio sea libre y justo, rechazar nuevas formas de proteccionismo, preservar la identidad cultural y la diversidad, hacer cumplir estándares laborales esenciales y fomentar políticas de desarrollo sostenible en todo el mundo.

11. La Internacional Socialista entiende la integración regional como un instrumento clave para promover el desarrollo sostenible, combinar la cohesión social con la competitividad y dar forma a una mejor arquitectura de las relaciones internacionales. Como lo indica la experiencia de la Unión Europea, la integración regional no puede limitarse simplemente al libre comercio. Debe integrar dimensiones políticas, sociales, económicas y medioambientales, de manera que el inter-regionalismo pueda convertirse en una herramienta poderosa para alcanzar una mejor gobernanza global. En este contexto, la IS apoya totalmente los esfuerzos por promover la integración en América Latina en todas las dimensiones citadas, también como un instrumento para consolidar la democracia y superar los conflictos.

12. La humanidad ha llegado a un cruce de caminos. El orden mundial actual, marcado por el unilateralismo, el irrespeto a los derechos humanos, la injusticia social y el desarrollo desigual, está llegando a su límite. Construir un Nuevo Orden Mundial basado en el multilateralismo, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo sostenible es por lo tanto necesario y es una exigencia creciente de los ciudadanos de naciones a lo largo y ancho tanto del Norte como del Sur. La Internacional Socialista está comprometida con el enorme trabajo político que se requiere para construir un mundo mejor y hace un llamamiento a todas las mujeres y todos los hombres progresistas y democráticos para que se sumen al esfuerzo en una alianza verdaderamente global.