

# la *Tendencia*

—revista de análisis político—

Juan J. Paz y Miño Cepeda

Joaquín Hernández Alvarado

Ángel Enrique Arias

Pabel Muñoz L.

Myriam Garcés

Rafael Quintero López

Juan Sebastián Roldán

María Paula Romo

Juan Cuvi

Andrés Páez Benalcázar

Carlos Castro Riera

Julio Echeverría

Javier Ponce Cevallos

Diego Borja Cornejo

Carlos Izurieta

Gustavo Vega

Hugo Jácome

Leonardo Vicuña Izquierdo

Marco Navas Alvear

Gustavo Baroja

Augusto Barrera G.

Diego Pazmiño

## COYUNTURA 2007 PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS





4

Diciembre  
2006

*la* **T***endencia*  
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

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

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

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

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

### *Análisis de coyuntura*

<b>La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas</b>	<b>11</b>
Juan J. Paz y Miño Cepeda	
<b>¿Una nueva izquierda latinoamericana?</b>	<b>18</b>
Joaquín Hernández Alvarado	
<b>Integración sudamericana: de la retórica a los hechos</b>	<b>22</b>
Ángel Enrique Arias	
<b>Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?</b>	<b>28</b>
Pabel Muñoz L.	
<b>Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones</b>	<b>34</b>
Myriam Garcés	

### *Conducta política de centro izquierda*

<b>Los socialistas de cara al próximo gobierno</b>	<b>39</b>
Rafael Quintero López	
<b>¿Un pacto en la izquierda?</b>	<b>43</b>
Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo	
<b>Un nuevo actor para una nueva democracia</b>	<b>47</b>
Juan Cuvi	
<b>La renovación de los partidos de centro izquierda</b>	<b>53</b>
Andrés Páez Benalcázar	
<b>Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria</b>	<b>58</b>
Carlos Castro Riera	
<b>Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política</b>	<b>64</b>
Julio Echeverría	

índice

## Propuestas programáticas

**La visión de un país desde los deseos y los sueños** 71

Javier Ponce Cevallos

**La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica** 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

**El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente** 83

Diego Borja Cornejo

**Lineamientos para una política petrolera en Ecuador** 89

Carlos Izurieta

**El nuevo gobierno en las relaciones internacionales** 93

Gustavo Vega

**El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social** 98

Hugo Jácome

**La necesidad de un modelo económico alternativo** 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

**Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia** 108

Marco Navas Alvear

### AUTONOMÍA

**La autonomía que necesita Ecuador** 119

Gustavo Baroja

**Un país con autonomías, no unas autonomías sin país** 122

Augusto Barrera G.

**¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?** 128

Diego Pazmiño

índice

## Editorial

El 26 de noviembre el economista Rafael Correa fue elegido presidente de la República. En una emotiva intervención con ocasión de su primera rueda de prensa como presidente electo, dijo: *recibo el triunfo de las elecciones con tranquilidad y humildad*. Su arribo al poder del Estado se da como expresión del desarrollo de las fuerzas ciudadanas, la «antipolítica» y la situación de desprestigio por la que atraviesan los partidos políticos tradicionales. Una elección que, por otra parte, tiene lugar en el contexto de los gobiernos reformistas de la llamada Nueva Izquierda latinoamericana. El triunfo de Correa se convierte en una alternativa de la izquierda ecuatoriana frente a las posiciones de la derecha y del populismo que se aglutinaron en torno a la candidatura de Álvaro Noboa, derrotado en la segunda vuelta electoral.

El flamante presidente de Alianza País se comprometió en la campaña electoral con la demanda de modificación de la vieja «forma de hacer política», puesto que destacó como su tema prioritario la implementación de la reforma política y la Asamblea Constituyente, aspiración en la que se reconocen miles de ecuatorianos. Esta transformación apunta a resolver el marco jurídico del sistema político en correspondencia con el proceso de reestructuración del poder del Estado, una de las condiciones objetivas más importantes que ha gravitado en el desarrollo de Ecuador en la última década.

El triunfo de Rafael Correa —que resulta de un largo periodo de irrupción ciudadana— se da en momentos en que la sociedad ecuatoriana requiere de un proceso de renovación del sistema de partidos y, particularmente, de la izquierda y la centroizquierda ecuatorianas. Su elección se produce en momentos en que en la región se ha generado una nueva situación histórica, un «nuevo clima ideológico y político», frente a los límites del modelo neoliberal y de las reformas propuestas por el llamado Consenso de Washington que se impuso a la economía de nuestros países en la década de los 1990, lo que ubica al Ecuador en sintonía con las tendencias reformistas latinoamericanas que aspiran, en el próximo periodo histórico, a avanzar en los siguientes objetivos:

- el diseño y establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo y de política económica alternativo al neoliberalismo y



a las reformas económicas planteadas por el llamado Consenso de Washington, que han fracasado en la región en el último periodo;

- el impulso de un nuevo modelo de Estado que reconstituya al sector público y fortalezca la capacidad y responsabilidad del Estado en su orientación social y productiva para recuperarlo de la destrucción y desmantelamiento al que ha sido sometido en la región por el neoliberalismo en aras de privilegiar, de manera unilateral, el mercado; restituir un nuevo tipo de Estado de bienestar capaz de intervenir y proteger eficazmente a la población de las inclemencias anárquicas del mercado capitalista y globalizador, aparece como una demanda histórica del siglo XXI;
- una profundización de la democracia que supere las viejas formas oligárquicas de hacer política, establezca, como uno de los centros de la actividad pública, las formas de participación ciudadana, y reconstruya la institucionalidad en el país;
- el fortalecimiento de la integración de América Latina y Sudamérica para consolidar niveles de soberanía regional y mejorar las condiciones de negociación económica y política frente al vecino norteamericano y al mundo globalizado.

Ante la asunción presidencial de Rafael Correa, que tendrá lugar el 15 de enero de 2007, se aspira a que los partidos, agrupaciones y movimientos de la corriente de centro izquierda e izquierda realicen un balance sereno y objetivo de su participación en la primera y segunda vueltas electorales, y formulen una conducta de unidad para dar sostenibilidad al nuevo gobierno y desarrollar las orientaciones de política pública, que cada uno de los candidatos de nuestra corriente propusieron en las elecciones de octubre de 2006.

La revista *La Tendencia* aparece luego de algunos meses de silencio. Lo hace precisamente con el propósito de continuar en su empeño de ser una tribuna de expresión de todas las posiciones de centro izquierda e izquierda, debatirlas y abrir el camino a la más amplia unidad democrática para contribuir con eficacia y legitimidad durante el próximo periodo gubernamental y, de esta manera, aportar a la superación de los límites históricos de nuestro desarrollo político, económico y social.

En esa perspectiva, este número 4 incluye una sección en que diversos articulistas de la corriente sugieren la conducta

política que se deberá adoptar frente al gobierno de Rafael Correa: debate importante que, esperamos, servirá de base para establecer los acuerdos políticos, sociales y cívicos de corto y mediano plazo que requiere el Ecuador del siglo XXI.

En otra parte de la publicación se aborda la coyuntura electoral de la primera y la segunda vuelta. Se incluye un artículo sobre la irrupción ciudadana que se produjo en este periodo y que terminó por expresarse, de manera especial, en la candidatura de Alianza País.

En una tercera sección se proponen algunos aspectos programáticos que podrían implementarse en el próximo gobierno como necesario contenido de las políticas públicas: la internacional, la económica, la energética, la social. En esta parte merece destacarse la discusión sobre el tema de las autonomías, actualmente en debate en el Congreso. Se incluyen artículos que intentan responder a la pregunta de qué autonomía requiere Ecuador.

En este acápite de la publicación se incluye la sistematización de los puntos de vista que sobre Proyecto País se expresaron en la reunión que el ILDIS y la revista *La Tendencia* convocaron en abril pasado y que se constituye en marco de referencia general de las propuestas programáticas planteadas en este número.

Por otro lado, para la dirección de la revista un tema trascendental fue el de la reforma política. Hemos incluido artículos que, desde distintos puntos de vista, discuten y plantean las vías y contenidos de esta significativa transformación, donde adquiere especial interés la tesis de la Asamblea Constituyente, el elemento más importante de la propuesta de Alianza País. En ella se condensa la posibilidad de transformaciones relevantes para el país y el sistema político. Si la Constitución aprobada en 1998 avanzó de manera especial en los aspectos dogmáticos de la Carta Política —consolidando y ampliando los derechos humanos, individuales y colectivos— la que se apruebe en el marco de la Asamblea Constituyente, por convocarse, debería modificar principalmente la parte orgánica para superar las carencias del régimen político generadas por la orientación neoliberal de la carta vigente y establecer las premisas y disposiciones jurídicas al tenor de los nuevos tiempos que viven Ecuador y América Latina.

Este es el reto histórico más importante de la coyuntura. Su realización depende de un sereno y objetivo juicio y acuerdo de las fuerzas de izquierda y centro izquierda, de tal manera que sean capaces de poner por delante la viabilidad práctica

de una tan importante y demandada transformación política. La firmeza para avanzar en los cambios, combinada con la cautela para impedir el boicot y la desestabilización, al parecer son los parámetros de la conducta del próximo gobierno y de las fuerzas progresistas que aspiran a este cambio histórico. La sensibilidad de este momento de transición obliga al gobierno elegido y a las fuerzas políticas que están dentro y fuera del Congreso a acordar una línea de actuación en el marco del impulso consensuado de la Asamblea Constituyente.

En el tema de la coyuntura hemos querido asimismo proponer un punto de vista sobre la Nueva Izquierda en la región. Aspiramos a que este marco analítico sirva de referencia para desarrollar las distintas comprensiones y acercar las posiciones de la izquierda y la centro izquierda.

Con la presentación de este cuarto número, la dirección de la revista *La Tendencia* ratifica su decisión de continuar en la misión que se propusiera en sus inicios: *contribuir a superar la situación de degradación y decadencia de la política en nuestro país*. Decíamos entonces que aspirábamos a convertirnos en *una tribuna para debatir puntos de vista, posiciones ideológicas y políticas alternativas a fin de enrumbar el quehacer de los actores relacionados con la conquista, la representación y el ejercicio del poder [...], de 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 terminábamos señalando en el primer número, aparecido en marzo de 2004, que *será un asunto de importancia para La 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 ciudadanía. Uno de los temas a ser tratados en la revista —decíamos en esa ocasión— es el de los límites 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*.

Creemos haber cumplido con la misión que nos planteamos.

Finalmente, la Dirección de la revista agradece a los autores y lamenta que Ramiro González, Gustavo Larrea y Martha Roldós, que inicialmente se comprometieron a participar con un artículo, no pudieron hacerlo, por razones ajenas a su voluntad. Esperamos contar con su colaboración en próximas ediciones.

Los Editores  
diciembre de 2006

# La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas

Juan J. Paz y Miño Cepeda\*

La coyuntura electoral de Ecuador en 2006 se parece en mucho a lo que sucedía en 1979, cuando se inició la fase constitucional más larga de la historia nacional. Por entonces, el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979) había ejecutado un plan de retorno al orden constitucional que rompió las directrices pretendidas por la derecha política y los políticos tradicionalistas de la época, que exigían una asamblea constituyente como único mecanismo legal para salir de la dictadura, cuestionaron la formación de las comisiones de reestructuración jurídica y enfilaron contra la Constitución aprobada por referendo en 1978 y contra la Ley de Partidos Políticos que, por primera vez, institucionalizó su existencia legal.

Ante la inevitable e irreversible decisión sobre los acontecimientos, esas mismas fuerzas opositoras al mecanismo de retorno adoptado por la dictadura tuvieron que participar en las elecciones. Cuando se volvió cierta la posibilidad de que el binomio Jaime Roldós-Oswaldo Hurtado triunfara, se articuló contra ellos no solo la «campana sucia» sino todo un frente político destinado a detener a la joven pareja de políticos, que ofrecía a través de los «21 Puntos Programáticos» un plan de reformas que asustó a la derecha económica y política de Ecuador, también al gobierno norteamericano y, sin duda, al capital transnacional.

Triunfante Roldós en la primera vuelta, toda la oligarquía nacional y la derecha política

identificada con ella se unieron a la candidatura de Sixto Durán Ballén para la segunda vuelta. ¡Qué no se hizo para evitar el triunfo de Roldós y Hurtado! Varios dirigentes de las cámaras de la producción hablaban y escribían sobre el peligro de reproducir en Ecuador las fórmulas socialistas de Salvador Allende en Chile. El Partido Social Cristiano (PSC) y su caudillo máximo, León Febres Cordero, protagonizaban los ataques más despiadados contra quienes no habían administrado «ni la tienda de la esquina» y particularmente contra el «comunista» Hurtado, tildado, además, de «sociólogo vago». Se llegó a proponer que Sixto Durán renunciara a participar en la segunda vuelta. También el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de la época se convirtió en un instrumento destinado a evitar el triunfo de los jóvenes reformistas. Y hasta la dictadura pretendió evitar el «peligro» que se venía. Pero Roldós triunfó en forma aplastante sobre el candidato socialcristiano Durán Ballén.

En las elecciones recientes de Ecuador, durante la primera vuelta la propia derecha económica y política traicionó a su candidata Cynthia Viteri, patrocinada por el PSC, quien incluso perdió en Guayas y particularmente en Guayaquil, ejes de la dominación política socialcristiana en el país. Ya en la primera vuelta esas fuerzas se

\* Doctor en Historia, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

alinearon con Álvaro Noboa, el magnate bananero que, aunque no era de su agrado, no manifestaba ni tiene intereses diferentes. Y cuando la posibilidad del triunfo del binomio Rafael Correa-Lenin Moreno se volvió cierta, incluso con la perspectiva de ganar en la primera vuelta, prácticamente todas las candidaturas coincidieron en una consigna forjada en los hechos: «todos contra Correa».

Para la segunda vuelta electoral, no hay duda alguna de que la derecha económica y política —beneficiarias del modelo empresarial de desarrollo consolidado durante las últimas décadas y de la desinstitucionalización estatal, pero ahora también una serie de medios de comunicación y particularmente las grandes empresas de televisión privada— sostuvieron y respaldaron la candidatura de Álvaro Noboa, convertido en la nueva esperanza salvadora del neoliberalismo criollo, del sistema político existente y de la garantía del poder hegemónico constituido por todos ellos. Desde luego, a esas fuerzas internas hay que sumar ciertas fuerzas internacionales, como las que han llevado adelante la diplomacia neoimperialista del gobierno norteamericano y las que soportan la expansión «globalizadora» del capital transnacional. Desde luego, si bien estas fuerzas no son las que cumplen el papel protagónico directo en la vida electoral de Ecuador, sin duda se identifican mejor con los intereses defendidos por Álvaro Noboa, que con el «peligroso» proyecto de Rafael Correa.

¡Qué no han hecho las fuerzas de soporte de Noboa para evitar el triunfo del proyecto político representado por Correa! La «campana sucia» es lo de menos. Se han movido millones de dinero y de esfuerzos para identificar a Correa con el presidente venezolano Hugo Chávez, con la Cuba de

Fidel Castro y para tratar de convencer a todos de que el izquierdismo latinoamericano es «malo», mientras que lo único «bueno» es la estabilidad macroeconómica, la dolarización, la libre empresa, el mercado abierto, el TLC, la flexibilidad laboral y la institucionalidad capturada por la clase política. Quien atente contra todo ello, y en este caso específico la figura es Rafael Correa, corre el riesgo de traer a Ecuador un clima de inestabilidad, de violencia, de autoritarismo, de «populismo» y de falta de democracia. En los medios de comunicación —pero también entre académicos e intelectuales, lo cual realmente llama la

atención— Correa ha sido visto desde ópticas tan subjetivas que no han faltado las extravagancias del uso de psicólogos que aportan a su «perfil», de la utilización del sistema FODA (aplicado a la administración empresarial) para dar cuenta de sus virtudes o defectos y, en fin, no ha estado ausente el típico análisis personalista que ha formado larga historia en la ciencia social ecuatoriana.

Como ocurrió en 1979 contra Jaime Roldós, en 2006 se enfiló contra Rafael Correa otro proyecto político identificado abiertamente con los intereses de la oligarquía y las derechas institucionales. Es esto lo que polarizó la elección de la segunda vuelta. De manera que el triunfo de Correa no solo representa la posición asumida por la amplia mayoría nacional, sino la derrota electoral del proyecto oligárquico.

Pero el triunfo de Rafael Correa también podría correr el riesgo de parecerse a lo que ocurrió entre 1981-1984 bajo el gobierno de Osvaldo Hurtado, al menos desde el ángulo de las resistencias oligárquicas vencidas.

Durante todo el ejercicio gubernamental de Hurtado, no solo fueron los sindicatos activos a

Como ocurrió en 1979 contra Jaime Roldós, en 2006 se enfiló contra Rafael Correa otro proyecto político identificado abiertamente con los intereses de la oligarquía y las derechas institucionales.

través del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) los que mantuvieron constante oposición al régimen, sino que fue particularmente grave y de mayor significación la resistencia desatada por el alto empresariado a través de las cámaras de la producción, la derecha política y fundamentalmente el PSC y su caudillo Febres Cordero. El «comunista» Hurtado asustaba, pese a que el gobierno empezó a dar un giro a la conducción del desarrollo económico del país, pues varias de las políticas adoptadas implicaron un abandono del modelo estatal-desarrollista y la apertura hacia el modelo empresarial.

### **El legado febrescorderista**

Lo que ocurrió posteriormente es aún más significativo. Para la campaña presidencial de 1984 se constituyó el pomposo «Frente de Reconstrucción Nacional» que precisamente quería dar a entender que con Hurtado se había «destruido» el país. La oligarquía y la derecha política se agruparon en torno a la candidatura de León Febres Cordero y llegaron al poder. De inmediato, líderes o dirigentes de las cámaras de la producción, hombres de la empresa privada y políticos vinculados pasaron a ocupar las instituciones estatales. Según sus aseveraciones, ellos conocían el manejo económico, sabían hacer riqueza, daban trabajo a la gente, habían hecho este país. ¡Cómo desconfiar de semejantes y poderosas fuerzas! Obviamente, los resultados del gobierno febrescorderista (1984-1988) fueron duales: altamente beneficiosos para quienes ocuparon el poder, pero tremendamente perjudiciales para los sectores populares, los trabajadores ecuatorianos, las capas medias, los pequeños y medianos propietarios. Y, además, tremendamente perjudicial

para la democracia pues se enseñorearon en aquel periodo el autoritarismo, la corrupción y las violaciones sistemáticas no solo de los derechos humanos sino de la Constitución. A tal punto es esto una realidad, que el Congreso Nacional, mediante resolución del 21 de enero de 1987, pidió la renuncia de Febres Cordero, único caso en la historia del Ecuador contemporáneo.

Con semejante experiencia histórica y si se entiende bien el contenido del proyecto político y económico representado por Álvaro Noboa, no debería quedar duda de que el triunfo de este multimillonario bananero habría dado continuidad al febrescorderismo pero, además, ni siquiera en aras de consolidar el **modelo empresarial** impulsado en Ecuador desde hace dos décadas, sino con miras a la consolidación de un **modelo oligárquico** de desarrollo para el cual el mercado libre y el crecimiento capitalista son la prioridad, sin responsabilidades frente al Estado nacional (o con responsabilidades disminuidas) y, ante todo, sin responsabilidades sociales. Porque precisamente es muy propio del pensamiento oligárquico más tradicional sostener la necesidad del crecimiento de los negocios privados sin que el Estado «estorbe» y, sobre todo, sustentar la «riqueza» sobre los bajos salarios, la precarización laboral, la burla de la legislación protectora del trabajador ecuatoriano y la creencia de que la baratura de la mano de obra nacional es una «ventaja comparativa», sobre todo lo cual, además, para ser supuestamente más modernos, hay que «flexibilizar» el Código del Trabajo.

Para demostrar esa experiencia histórica de la sociedad oligárquica bastaría con recordar las épocas del cacao y del banano, en las cuales una elite agroexportadora, vinculada a

**El triunfo del multimillonario bananero habría consolidado un modelo oligárquico de desarrollo para el cual el mercado libre y el crecimiento capitalista son la prioridad.**



comerciantes y banqueros ligados por iguales intereses, dominaron a Ecuador, construyendo una economía inequitativa y una democracia excluyente. Álvaro Noboa no ofrecía al país la dinámica empresarial de los capitalistas modernos, sino la del típico agroexportador latinoamericano tradicional. Convertido en ideal de magnate para otros seguidores, el proyecto noboísta no representaba el futuro sino el pasado, pese a que el lenguaje de campaña aparecía conectado con la globalización y la dinámica del capitalismo contemporáneo.

Es ese proyecto oligárquico, más la hegemonía política del socialcristianismo sobre diversas instituciones estatales, junto con la reproducción de la misma clase política consolidada casi como «clase dominante» durante las recientes décadas constitucionales de Ecuador y más la vigencia de la corrupción generalizada entre esa misma clase política y la edificación del neoliberalismo criollo en el país con todas sus nefastas consecuencias sociales, los factores que polarizaron las elecciones ecuatorianas tanto en la primera vuelta como evidentemente en la segunda.

La candidatura de Rafael Correa y las ofertas de cambio expresadas por ella han sido un elemento de renovación total, que no se había vuelto a ver en el país desde 1979. Se ha dicho que también Lucio Gutiérrez despertó, a su tiempo, iguales esperanzas transformadoras. Pero no es así. No había razones para confiar en el proyecto político representado por él, aunque cierta izquierda e incluso los dirigentes indígenas y de otros movimientos sociales se enganaron con ello. El gobierno de Lucio Gutiérrez finalmente resultó un vehículo para la afirmación del **modelo empresarial** de desarrollo inaugurado por Febres Cordero.

El «peligro» de Correa y del proyecto encabezado por Alianza País siempre fue bien entendido por aquellas fuerzas sociales beneficiadas con el rumbo del país durante las dos últimas décadas. Por eso su alineamiento con Noboa. Y su desesperación al sentir la derrota. No deberían existir dudas sobre la resistencia y el boicot que tales fuerzas librarán contra los cambios económicos, sociales y políticos anunciados por Rafael Correa y su equipo. Esa resistencia no es nueva en la historia nacional. Por eso es que en el pasado los cambios tuvieron que imponerse mediante fórmulas revolucionarias: la Marcista en 1845, la Liberal en 1895, la Juliana en 1925, para citar los casos más importantes. También debieron imponerse a través del Estado desarrollista, como ocurrió en las décadas de los años 1960 y 1970. De manera que el triunfo de Correa o, mejor, del proyecto político que él representa, despertará a las fuerzas afectadas. Desde el Congreso, por ejemplo, uno de los diputados socialcristianos anunció la

necesidad de crear un «frente de resistencia» a la asamblea constituyente planteada por Correa para enfrentar a la clase política tradicional.

A fin de paralizar las reformas y los cambios propuestos, también se ha comenzado a decir que una cosa son las ofertas de campaña pero que ahora, pasada ya la euforia, se necesita arribar a la sensatez y a la cordura. Se repite que hay que revisar la posición frente al TLC porque Ecuador no puede marginarse del mundo. Se envían voces al presidente electo para que modere sus planteamientos, para que no caiga en el radicalismo izquierdista, para que no se identifique con Hugo Chávez. También se difunden mensajes ideológicos sosteniendo que hay que cuidar que la economía no se desestabilice; que

**El proyecto noboísta no representaba el futuro sino el pasado, pese a que el lenguaje de campaña aparecía conectado con la globalización y la dinámica del capitalismo contemporáneo.**

es necesario preservar la democracia, garantizar a la empresa y a los capitales privados; incluso que el pueblo, aunque se pronunció por Correa, quiere tranquilidad, paz y trabajo. Se advierte que puede reproducirse la tensión existente en Bolivia con Evo Morales. ¿De qué se trata todo esto? En última instancia, de evitar los cambios y las reformas. De paralizar un proyecto gubernamental distinto. Si no se escuchan estas voces se habla de arrogancia, autoritarismo, antidemocracia, falta de consensos. Así, también se busca aflojar la voluntad y el respaldo popular.

### **Cambios radicales y en el menor tiempo posible...**

El gobierno de Correa se encuentra ante ese desafío: realizar los cambios y las reformas o sucumbir aflojando el proyecto político en función de los poderosos intereses contrarios a él. Porque el triunfo electoral de Correa debería leerse e interpretarse en el sentido de que la población que votó por él lo que precisamente quiere es esos cambios radicales y profundos y en el menor tiempo posible. Que con ello el sector privilegiado de la sociedad ecuatoriana se vea afectado es inevitable. Y hasta deseable, sobre todo si es que existe un claro alineamiento e identidad con la multifacética variedad de la izquierda ecuatoriana. Algo parecido al alineamiento necesario que demandó la Revolución Liberal de todas las facciones liberales de la época. Alfaro incluso tuvo que imponerse sobre el propio congreso liberal —que se oponía a ello— para hacer la gran obra del ferrocarril. Hubo diputados que defendían a los arrieros, con sus mulas de carga, argumentando que el ferrocarril «acabaría con el trabajo de esa pobre gente en el país».

La polarización electoral no la creó la candidatura de Rafael Correa, sino la resistencia de quienes no han querido dar paso a las reformas económicas, sociales y políticas que el país ha demandado desde hace tiempo. Porque, si se

recuerda, incluso el tema de la asamblea constituyente no es nuevo. Durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) se ejecutó el proyecto Ecuador Siglo XXI, entre el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la Agencia de Cooperación Técnica (GTZ) de la República Federal de Alemania. En ese marco se realizaron diversas investigaciones y publicaciones. Una de ellas, titulada «Reforma del Estado en el Ecuador. Alternativas para el cambio institucional» (1992), advirtió la crisis de la economía, la sociedad y los sistemas de representación partidista; la hegemonía de los partidos gobernantes; el conflicto institucional Ejecutivo-Congreso; el resurgimiento del caudillismo; la acción corporativa directa de algunos movimientos sociales; la crisis del multipartidismo; un Estado centralizador; la profunda desigualdad social; el deterioro de las condiciones de vida; el clientelismo; una cultura política tradicional; y, la crisis progresiva del sistema democrático.

Con el gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997) todo pareció estallar, pues en apenas seis meses se resumió la podredumbre política y la conflictividad del país. Desde 1979, el de Bucaram fue el primer gobierno en ser derrocado por el hastío nacional. De inmediato su sucesor, el presidente interino Fabián Alarcón, lanzó su estrategia de legitimación política. El 6 de abril de 1997 convocó a una consulta popular que debía realizarse el 25 de mayo del mismo año. El pueblo debió pronunciarse sobre 14 temas fundamentales: ratificación del mandato surgido del derrocamiento de Bucaram; convocatoria a una Asamblea Nacional «con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política de la República»; la integración de la asamblea bien por todos los miembros elegidos por voto popular o bien una parte por votación y otra parte por miembros representantes de instituciones y organizaciones del Estado y la Sociedad Civil; régimen partidista; límites y control al gasto



electoral; integración del Tribunal Supremo Electoral (TSE); designación de los titulares de los Organismos de Control; forma de elección de diputados, concejales y consejeros; modernización de la Función Judicial; revocatoria del mandato. El «Sí» triunfó en todas las preguntas, así como la opción de que todos los miembros de la Asamblea fueran electos por votación popular y la elección «unipersonal» de diputados (además, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales), concejales y consejeros.

En virtud del mandato popular se inició el camino a la Asamblea. En el país comenzó el debate sobre su agenda. Varias de las reflexiones sobre la trascendencia y la oportunidad de la Asamblea para el futuro de Ecuador, escritas por intelectuales y notables de la época, están recogidas en el libro *Asamblea. Análisis y propuestas* (1998). Pero no solo allí. El «Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática» —que llevaron adelante el Presidente interino, el Ministerio de Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— publicó dos tomos (545 páginas, en total) sobre «Reforma política y Asamblea Nacional» (1997). ¡Qué no se trató por entonces!

También la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) presentó sus «Temas para la reforma constitucional ecuatoriana»: elección presidencial en primera o segunda vuelta, elección de diputados, elecciones a mitad de periodo, mayorías y alianzas, rendición de cuentas, candidatos por listas o entre listas, régimen de partidos políticos, los independientes, representación nacional o provincial, cuotas para indios y mujeres, indisciplina partidista. Finalmente, se recordará que el ex presidente Osvaldo Hurtado Larrea presidió la Asamblea de 1998, de la que

surgió la Constitución actualmente vigente, sobre la base de las reformas a la Constitución de 1979 aprobada por referendo nacional.

Frente a ese pasado, es indudable que la clase política, la derecha económica y la oligarquía tradicional son las que han impedido el avance del país. Por ello la propuesta con Rafael Correa para un nuevo rumbo debería ser comprendida en el marco del estrangulamiento ocasionado a la marcha modernizante de Ecuador.

Al panorama político tendría que unirse la comprensión del panorama económico. Desde 1979 la sociedad ecuatoriana en sus bases, no en

sus cúpulas dominantes, se ha visto afectada por la conducción económica bajo ese frustrante **modelo empresarial** de desarrollo, que superó al viejo **modelo estatal-desarrollista**. Pero en el país no hay todavía la costumbre académica, y mucho menos política, de visualizar los logros sociales, sobre los que solo una elite suele pronunciarse. Por ello se pone el acento en la «estabilidad» de los índices macroeconómicos, aunque ello haya significado la acumulación

de la inequidad, la precarización laboral, la destrucción de la seguridad social, la baratura de la mano de obra y, en la última década, la masiva emigración de ecuatorianos y ecuatorianas.

El proyecto de Alianza País ha ofrecido un cambio del rumbo económico. El propio presidente electo, gracias a sus conocimientos de economía, ha sido el primero en encabezar la visualización de las consecuencias sociales perversas del modelo inspirado en el neoliberalismo globalizador. Y por ello ha enfatizado en el gasto social y en otras propuestas que suponen una comprensión distinta de la economía, que tomó distancia completa frente a los economistas «ortodoxos, conservadores y

**El gobierno de Lucio Gutiérrez finalmente resultó un vehículo para la afirmación del modelo empresarial de desarrollo inaugurado por Febres Cordero.**

prudentes» (OCP, como los bautizaron Alberto Acosta y Rafael Correa en algún momento), estrellas favoritas de la defensa de los «equilibrios» y del lenguaje periodístico que inundó el ambiente nacional en los últimos años.

Desde luego, en el futuro los desafíos son mayores que el simple triunfo electoral. Pero en ello también cabe otra comprensión: como puede demostrarse en la historia ecuatoriana, las transformaciones con sentido social no son obra simplemente del gobierno de turno. Otra vez valdría el ejemplo de la Revolución Liberal (1895): sin la movilización popular no habría sido posible la derrota del sistema conservador. Y se impone también una última comprensión: la historia latinoamericana ha demostrado que las

transformaciones sociales requieren de la autoridad del Estado. Eso lo comprendió a su debido tiempo el Libertador Simón Bolívar. Solo que se topó con fuerzas más poderosas. En los últimos años de su vida, sus escritos están repletos de frustraciones frente a la América Latina dominada por los caudillos y las oligarquías internas.

Desde luego, Ecuador no se halla en la época de la Independencia ni de la Revolución Liberal. Pero los ecuatorianos se pronunciaron mayoritariamente por un cambio de rumbos y no quieren verse frustrados una vez más. Solo que ese cambio no puede dejarse exclusivamente en manos del futuro gobierno, sino que requerirá del apoyo y respaldo de la movilización ciudadana y de la organización social.



# ¿Una nueva izquierda latinoamericana?

Joaquín Hernández Alvarado\*

«**E**l clima ideológico en América Latina ha cambiado», señalaba Ludolfo Paramio en un trabajo reciente. En realidad, desde fines de la década de los 1990 se ha vuelto un lugar común hablar del acceso al poder de una tendencia identificada como la «nueva izquierda» latinoamericana, consecuencia del triunfo electoral en la región de gobiernos con tendencias nacionalistas y populistas, apoyados por movimientos sociales con «un alto sentido de autonomía organizativa e innovadoras demandas políticas» (Ramírez Gallegos) que privilegian el pago de la deuda social en lugar de los de la pasada generación que centraban sus objetivos en el libre mercado, la disminución del papel del Estado, el pago de la deuda externa, la estabilidad macroeconómica y monetaria, las privatizaciones y la incorporación sin mayores restricciones a la economía mundial. Se acuñó entonces «la idea de un giro a la izquierda» en América Latina (Paramio). Esta izquierda, diferente de aquella de las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado por su aceptación de las reglas de juego democráticas, estaría liderada por los presidentes de la mayoría de los países sudamericanos: Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Michele Bachelet en Chile, Hugo Chávez en Venezuela y, últimamente, Rafael Correa en Ecuador.

Semejante clasificación lleva consigo, desde ya, una fragmentación regional, con consecuencias

geopolíticas en el mapa político latinoamericano: México, los países centroamericanos —con la discutible excepción de Daniel Ortega en Nicaragua—, los países caribeños y, en América del Sur, Colombia y Perú no formarían parte de esta nueva izquierda. La mayor concentración de regímenes de esta tendencia se ubicaría básicamente en Sudamérica, lo que justificaría la tesis de algunos «tanques de pensamiento» en Washington que afirman la existencia de una división cultural y política entre las dos Américas: un norte identificado con las políticas de desarrollo y de comercio codificadas por el *Consenso de Washington* y cercano a las políticas de Estados Unidos, y un sur renuente y problemático, alejado de la ortodoxia económica y política del modelo neoliberal, sujeto a inestabilidades políticas de todo tipo, nacionalista y populista, y alejado de Estados Unidos, con las excepciones antes señaladas de Colombia con Álvaro Uribe y, desde el segundo trimestre del 2006, de Perú con la victoria de Alan García.

Esta tesis dualista de las «dos Américas» se corresponde con otra división igualmente maniquea que en cambio postula, dentro de esa nueva izquierda, la existencia de dos líneas en América del Sur: una «moderna», «pragmática», «realista» según la clasificación del ex canciller mexicano Jorge Castañeda, cuyas figuras representativas serían Lula da Silva, Michele Bachelet y Tabaré Vázquez, y otra «populista», «nacionalizadora» y «poco modernizada» —según la misma clasificación— liderada por Hugo Chávez y en torno a la cual se alinearían Evo Morales y Néstor Kirchner. La posición de Ecuador tras la victoria de Rafael Correa está por el momento pendiente.

\* Filósofo, profesor de la Universidad Católica de Guayaquil.

La debilidad teórica de estos análisis reside no solamente en el sesgo político que conllevan o en la generalización que suponen —sin atender a lo que de destructivo han tenido en el reciente pasado los regímenes neoliberales—, sino sobre todo en el modelo normativo de democracia liberal que terminan imponiendo. No se trata, desde luego, de afirmar ingenuamente que en la región existiría una especie de nueva internacional de izquierda que actuaría de común acuerdo, lucharía por intereses similares y apuntaría en último término al mismo proyecto. La actual insurgencia de líderes de izquierda, con sus diferencias y sus contradicciones, es más bien el resultado del fracaso del paradigma neoliberal que estuvo vigente desde los años 1980, lo que además explica en parte su diversidad. Como señala Ludolfo Paramio, la única coincidencia explícita de todos estos gobiernos es «el hincapié en la política social y en la búsqueda de un modelo económico que no solo produzca crecimiento, sino también resultados sociales». En lo que concierne a la postura frente a las instituciones financieras internacionales, el libre comercio, las instituciones democráticas, la distancia con la política de Washington, hay más diferencias que coincidencias.

En suma, nos encontramos no ante una nueva generación de presidentes de izquierda sino ante la presencia de una diversidad de liderazgos, con coincidencias innegables, es cierto, pero también con diferencias apreciables que surgen de la crisis del modelo neoliberal impuesto en la región en la década de los ochenta del siglo pasado y que entró en crisis a fines de los 1990. En otras palabras, reflejan «el cansancio de los latinoamericanos en relación con las políticas *market-oriented*» (Ramírez Gallegos). Ello explica, entre otras cosas, los desacuerdos entre Kirchner y Vázquez —que

van más allá de la disputa por las papeleras en Gualaguaychú—, la «discreta» competencia de liderazgos entre Caracas y São Paulo respecto de Argentina y Bolivia (¿sustitución de Petrobrás por Pavesa?), pero sobre todo las diferentes políticas de sus líderes. Mientras Lula llevó a cabo en su primera presidencia una ortodoxia financiera, Chávez ha hecho fuertes inversiones, criticadas duramente por muchos sectores no necesariamente de oposición, en el gasto social.

¿Se trata de una nueva izquierda populista? ¿Sería el populismo la clave de identidad de estos gobiernos sudamericanos? Si bien es cierto que el populismo significa, como señala Ernesto Laclau, «construir al pueblo como actor colectivo», es decir, «apelar a los “de abajo” en una oposición frontal con el régimen existente», ello no implica anticipar nada sobre los contenidos ideológicos del populismo. En otras palabras, puede haber populismos desde el fascismo hasta el socialismo. Populistas fueron en su momento Alberto Fujimori y Carlos Menem mientras llevaban adelante el modelo neoliberal. En el caso

de la nueva izquierda no aparecen todos los factores de identificación del populismo. Por lo menos no en el sentido económico. Como señala Paramio, «la estabilidad macroeconómica y monetaria parece haberse incorporado al sentido común y a la práctica de los gobiernos que más critican al neoliberalismo de los años 90». Más aún, la nueva izquierda intenta retomar un nuevo protagonismo del Estado «a través del relanzamiento de la inversión pública en sectores estratégicos de la economía»

(Ramírez Gallegos), del multilateralismo en las políticas internacionales —que supone aceptar la necesidad de la participación en la economía mundial eliminando, eso sí, la dependencia de

La actual insurgencia de líderes de izquierda, con sus diferencias y sus contradicciones, es el resultado del fracaso del paradigma neoliberal que estuvo vigente desde los años 1980.



un solo bloque de comercio—, del fomento de las alianzas entre sector público y privado, debilitando las privatizaciones.

### En lo político...

La nueva izquierda se identifica en cambio con una de las características clave del populismo. Asume en todos los países la crisis del sistema de representación, consecuencia del desgaste político de los partidos tradicionales y la exclusión de vastos sectores ciudadanos del ejercicio del poder. La adaptación al modelo neoliberal fue, por decir lo menos, «traumática» (Paramio) y los partidos políticos tradicionales que la llevaron a cabo han sufrido las consecuencias que en un principio parecieron afectar solamente a los sectores de bajos y medios ingresos. En este proceso se debilitaron las instituciones democráticas, no solamente por la participación y responsabilidad de los partidos tradicionales sino porque sus líderes, piénsese de nuevo en Menem y Fujimori, impusieron el autoritarismo como única estrategia para llevar adelante reformas estructurales de enormes costos sociales. Esa herencia autoritaria es la que recogen, en parte, los líderes de la nueva izquierda con la excepción notoria de Chile.

Sin embargo, no es posible acusar de autoritarismo populista a los gobiernos de la nueva izquierda. El caso de Chávez —considerado como extremo por sus críticos— es ilustrativo: el mandatario venezolano ha pasado por más pruebas electorales que ningún otro gobernante latinoamericano.

No es posible, entonces, tildar de populista a la nueva izquierda. El populismo es «una

cuestión de grado» siempre presente en cualquier «lógica institucional que nunca podrá eliminar antagonismos y relaciones equivalenciales entre demandas heterogéneas» (Laclau). Tampoco se puede identificarla con los nacionalismos de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, cuando estaba consolidándose en la región el modelo de sustitución de importaciones.

Chávez y Morales están presentes en los escenarios internacionales y, sobre todo en el caso del primero, convienen en alianzas inéditas con países aparentemente extraños a la región, y las fomentan en forma de red. MERCOSUR, Telered, etc. son, si se quiere, una manera de tener poder, pero también de difundirse, de extenderse, de conectarse en el más puro sentido de la cultura de la información.

Pero tampoco es posible hablar de una nueva izquierda, unida y sin contradicciones, dis-

puesta a llevar a cabo un programa de cambios sociales y políticos y una de cuyas fortalezas sería precisamente la convergencia ideológica de sus líderes. Si esta nueva izquierda —pese a las críticas de utilizar todavía estas clasificaciones de la Guerra Fría— no puede ser identificada, sin más, con el populismo, tampoco puede considerársela libre de él, lo que supone la necesidad de un paso del autoritarismo y de la exclusiva confianza en la «democracia delegativa» a una democracia de partidos donde los ciudadanos, debidamente representados, se hagan presentes. El problema estratégico de esta nueva izquierda es, entonces, el tiempo. Sus líderes pueden desgastarse solucionando o tratando de solucionar las facturas que ha pasado el neoliberalismo a sus sociedades. Tienen

No es posible acusar de autoritarismo populista a los gobiernos de la nueva izquierda. El caso de Chávez —considerado como extremo por sus críticos— es ilustrativo: el mandatario venezolano ha pasado por más pruebas electorales que ningún otro gobernante latinoamericano.

que apelar a una comunicación directa ellos y sus masas. Pero saben que en los periodos que dura el ejercicio democrático, no es posible asumir todas estas tareas. El peligro de querer perpetuarse a fin de —paradójicamente— garantizar la democracia

fuera de las «oligarquías» que han detentado el poder, está a la vuelta de la esquina. Y, sobre todo, su conflictivo futuro: dejar paso a otras formas de organización que los considerarán, en el mejor de los casos, como sus antecesores.



# Integración sudamericana: de la retórica a los hechos

Ángel Enrique Arias\*

El camino de la integración latinoamericana tiene larga data. Los intentos de constituir un sólido y estable sistema económico para América Latina —que se iniciaron en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)— han debido pasar por momentos de auge y retroceso, dependiendo de las cambiantes condiciones políticas y económicas remitidas, principalmente, a la poca convergencia que se ha evidenciado con las fórmulas propuestas por los países desarrollados, en particular por Estados Unidos.

El trayecto ha estado lleno de vicisitudes que en algunos casos han significado verdaderos obstáculos para el desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo —y tras cuarenta años de un empeño constante—, parecería ser que hoy se presentan condiciones favorables para una integración conveniente y complementaria, al menos en lo que toca al área sudamericana.

Esta integración necesaria se encuentra atravesada en la actualidad por diversos factores, intereses y comprensiones que el nuevo gobierno de Ecuador debe analizar y evaluar apropiadamente.

### Algunos antecedentes

El agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ya sea

por anacronismo o por insuficiencia de recursos, obligó a América Latina a someterse, cuando empezaban los 1990, a los organismos multilaterales, en particular al Fondo Monetario Internacional (FMI), adoptando el decálogo del llamado Consenso de Washington, en busca de una salida a sus angustiosos problemas de deuda. El ajuste fue implacable debido a los niveles de inflación provocados por los abultados déficits fiscales de algunas naciones. La crisis de la deuda significó tal condición de debilidad para la región, que algunos países se vieron obligados a «modernizar» sus economías, principalmente en lo referente a la apertura de mercados, liberalización financiera, austeridad fiscal y privatizaciones, condiciones todas establecidas por los organismos multilaterales de crédito.

Varios gobiernos emprendieron una radical acción para privatizar, pagar la deuda, liberalizar el comercio exterior e impulsar una integración ceñida a los nuevos cánones del Consenso. El caso más ostensible fue el de la Argentina de Carlos Menem, que impulsó un MERCOSUR basado principalmente en la creación de una zona de libre comercio, dejando de lado aspectos como las políticas sociales, laborales y de defensa del medio ambiente. El otro fue el de México, con Salinas de Gortari que, además de privatizar y liberalizar, impulsó con decisión el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, abandonando la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Grupo de los Tres (con Venezuela y Colombia).

\* Investigador económico, editor de la revista *La Tendencia*.

Esto sucedía mientras el mundo cambiaba abruptamente por la desintegración de la Unión Soviética en 1989 y los regímenes políticos de los países de Europa centro oriental abdicaban del estatismo socialista. Esta circunstancia, que coincidió con el brote de la fiebre tecnológica principalmente en el campo de la electrónica y las comunicaciones, produjo el fenómeno de la **globalización**. A esto debe añadirse un hecho que define una nueva época del capitalismo transnacional y que reviste suprema importancia porque incidirá de manera trascendental en la reconfiguración económica del mundo: la transformación del Tratado General de Aranceles y Comercio (GATT) en Organización Mundial de Comercio (OMC). Luego de un largo periodo de negociaciones en el marco de la denominada Ronda Uruguay se llegó a elaborar un conjunto de normas jurídicas de aplicación obligatoria tanto para los países miembros cuanto para los que negocien con ellos. Este hecho sin precedentes colocó a la OMC, según algunos politólogos, como la primera forma de «gobierno mundial»<sup>1</sup>. El mundo empezó, entonces, a caminar, casi sin obstáculos, por las vías de la liberalización económica, principalmente en el campo financiero y del comercio.

La globalización ha significado un incremento inusitado del comercio mundial, con magros resultados para los países latinoamericanos si se los compara con la acumulación de riqueza y tecnología que exhiben tanto los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Estados Unidos cuanto las empresas transnacionales que en ellos se registran. Hoy vemos con asombro que el gigantesco incremento del comercio exterior, lejos de crear mayor bienestar en el mundo, está generando un abismo entre naciones ricas y pobres, y concentrando cada vez más riqueza en manos de las multinacionales cuyo poder supera, en muchos casos, al de los Estados. Pero lo más grave es que esta «privatización» de la economía ha debilitado

el ejercicio de la soberanía de los Estados, someténdolos a los designios del poder financiero y poniendo en peligro, como ya sucedió en 1997 con los países del sudeste asiático, al propio sistema financiero internacional.

## Los Tratados de Libre Comercio

Durante los últimos quince años los gobiernos de Estados Unidos han ido moldeando sus estrategias de comercio e integración económica para imponerlas al resto del continente: la propuesta de integración hemisférica contemplada en el Plan Bush de 1990, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por la administración Clinton y, últimamente, los Tratados de Libre Comercio (TLC) del actual gobierno.

El Plan Bush aludía al **comercio, las inversiones y la deuda** como los tres «pilares» sobre los que se edificaría esta nueva iniciativa. Para expandir el comercio propuso emprender el proceso de creación de una **zona de libre comercio hemisférica, contando con mercados más abiertos [...] que serán un poderoso incentivo a la inversión, complementando con los pilares de la inversión y la reducción de la deuda**<sup>2</sup>.

En cuanto a la inversión, este programa proponía *promover regímenes de inversión más abiertos para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a atraer el capital que les es indispensable, para lo cual respaldarán programas de privatización de empresas de propiedad pública y se financiarán actividades de capacitación a trabajadores, educativas y sanitarias encaminadas a desarrollar el capital humano*<sup>3</sup>.

1 La condición vinculante de las normas para los países no miembros y el carácter punitivo para las violaciones a ellas le conceden esa característica.

2 Discurso de George Bush (27 de junio de 1990).

3 ídem.



Como incentivo adicional a la reforma del régimen de inversión, el Plan proponía *aprovechar el progreso ya logrado en relación con los problemas de la deuda en la región [...], como ya se comprobó en los casos de México y Chile* —dice el Plan—, *con la reducción de la carga del servicio de la deuda, aunada a la aplicación de estrictas medidas de reforma económica interna*. A estos efectos, el gobierno norteamericano se proponía ayudar a resolver el problema de la voluminosa deuda bilateral a través de la aceptación del pago de intereses en moneda nacional con fines ambientales y a la venta de algunos créditos otorgados para este programa a los países que hubieran negociado programas generales de reforma económica con el FMI o el Banco Mundial (BM); adoptado medidas de reforma de gran envergadura en conjunción con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otras instituciones multilaterales; y/o, negociado acuerdos de reducción de deudas frente a bancos comerciales. Este ambicioso plan hubo de encauzarse únicamente en México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), dejando pendientes los tratos con los demás países, incluido Chile que estuvo a punto de implementarlo.

### El ALCA: el multilateralismo demócrata

Los esfuerzos por unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami en diciembre de 1994. Los jefes de Estado y de gobierno de 34 países de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión.

Las negociaciones del ALCA se iniciaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile. Los jefes de Estado y de gobierno acordaron entonces que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y que constituiría un compromiso único (*single undertaking*). También convinieron en que el proceso de negociaciones sería transparente y tomaría en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas con el fin de facilitar la participación plena de todos los países. Resolvieron, asimismo, que las negociaciones debían apuntar a elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

El ALCA tuvo una gran dinámica durante los casi 10 años en que se realizaron cumbres presidenciales y frecuentes reuniones ministeriales. Algunos avances se lograron en el transcurso de estas reuniones: medidas de facilitación de negocios, procedimientos aduaneros y aumento de transparencia.

La fase final de las negociaciones del ALCA debía ser conducida bajo la co-presidencia de Brasil y Estados Unidos, para lo cual se acordó realizar dos reuniones de ministros responsables del comercio, una en noviembre de 2003 en Miami y otra en 2004 en Brasil. Solo se realizó la primera, ocasión en la cual los ministros «reiteraron» su compromiso con el Área de Libre Comercio de las Américas.

Una integración necesaria, atravesada por diversos factores, intereses y comprensiones que el nuevo gobierno de Ecuador debe analizar y evaluar apropiadamente.

### Giro hacia el bilateralismo

Un nuevo rumbo de las relaciones internacionales se había impuesto en el gobierno norteamericano a partir del año 2000: de una política de

multilateralismo, que había prevalecido hasta ese momento y que se manifestó en las negociaciones del ALCA, se giró hacia el bilateralismo con los Tratados de Libre Comercio.

Huelga decir que los TLC impulsados por Estados Unidos y que se negociaron de manera bilateral con algunos países de Centro y Sudamérica han logrado ser ratificados. Exceptuando a Nicaragua, Honduras y República Dominicana, los demás están por verse. Todo parece indicar que la nueva hegemonía demócrata en el Congreso norteamericano no ratificará los TLC con Colombia y Perú, cuya negociación habían concluido. Tal como sucedió con Chile —al que le tomó doce años concretar su tratado de libre comercio con Estados Unidos—, al parecer también a estos dos países les tocará esperar, por lo menos hasta cuando una nueva mayoría republicana llegue al Congreso norteamericano.

El mismo destino le ha sido deparado a Ecuador, que no llegó a concluir sus negociaciones por la decisión unilateral de Estados Unidos de suspenderlas.

Ahora los países andinos se encuentran a la espera de una renovación permanente de las ventajas arancelarias concedidas en el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) como compensación a la lucha por la erradicación de producción y tráfico de drogas, y del Sistema General de Preferencias (SGP), que vence el 31 de diciembre de 2006.

## Avances en la integración sudamericana

El tácito abandono de México de la ALADI ha colocado a ese país de espaldas a la integración latinoamericana. Como ya hemos dicho, el

TLCAN definió la línea maestra de la integración para ese país que, hasta antes de 1990, había sido partícipe y gran actor de la integración latinoamericana, y que no sólo privatizó y liberalizó su economía sino que se incorporó al TLCAN, haciendo muy difícil el cambio de línea ya que sus compromisos son muy profundos.

Teniendo en cuenta esta realidad, se decidió impulsar la integración sudamericana. El programa original de la primera cumbre, celebrada en Brasilia el año 2000, era avanzar hacia la construcción de los «Estados Unidos de América del Sur», según el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. A su juicio, ese proceso debía hacerse en dos mo-

vimientos: el primero era un acuerdo comercial entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, y el segundo era la Integración Física Sudamericana. Según Cardoso, la «espina dorsal de América del Sur como espacio económico ampliado» era el vínculo CAN-MERCOSUR, que debían converger en la creación de un «espacio económico». El proceso contiene, además de crear una gran infraestructura física, un fuerte ingrediente de liberalización del comercio regional. Según Cardoso, *los gobiernos podrán tener diferencias sobre aspectos instrumentales, pero todos ellos comparten la creencia en una liberalización comercial para generar crecimiento económico.*

En el encuentro presidencial de Cusco (Perú), celebrado en diciembre de 2004, se lanzó la idea de crear una «Comunidad Sudamericana de Naciones». Los proyectos más importantes comenzaron a gestarse impulsados por Brasil: las carreteras hacia Perú, Venezuela y Guyana, y la interconexión eléctrica con Venezuela. En todos estos casos fueron necesarios apoyos financieros importantes que, a diferencia de otras iniciativas,

Un proyecto decisivo para una América del Sur que cubre 17,7 millones de km<sup>2</sup>, con una población de 376,5 millones de personas y un PIB total de 1.229 billones de dólares.

no solo contaron con el aporte del BID o del BM, sino que cobró protagonismo una institución financiera sudamericana, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y, más recientemente, el Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil<sup>4</sup>.

El propósito de una comunidad de este tipo es muy ambicioso. América del Sur cubre 17,7 millones de km<sup>2</sup>, con una población de 376,5 millones de personas y un PIB total de 1,229 billones de dólares (Gudynas, 2005).

La meta señalada en la «Declaración de Cusco» es construir un «espacio sudamericano integrado». Ese objetivo se lograría mediante los siguientes procesos: concertación y coordinación política; un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques regionales (CAN y MERCOSUR), y con Chile, Suriname y Guyana; la integración física, energética y en comunicaciones; la armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario; la cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura; y, la integración entre empresas y sociedad civil.

La cuarta cumbre, celebrada en 2005 en Brasil, pasó a ser la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la que será la quinta reunión presidencial, que se celebrará el 8 y 9 diciembre de 2006 en Cochabamba, será la Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Con este motivo el presidente Evo Morales envió una carta abierta denominada *Construyamos una verdadera comunidad sudamericana para vivir bien*, en la que propone profundizar el proceso logrando una integración política, económica, social y cultural. Entre otros temas, Morales advierte que *los planes en carreteras y puentes no pueden ser meras vías de paso para las exportaciones, sino que deben*

*generar desarrollo local y regional. El comercio, la integración energética, la infraestructura y el financiamiento deben estar en función de solucionar los problemas de las personas y el medio ambiente*, señala el documento.

## Relaciones CAN-MERCOSUR

En octubre de 2004 los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y los del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) firmaron el Acuerdo de Complementación Económica, en virtud del cual se comprometieron a formar un área de libre comercio, promover el desarrollo de la infraestructura física, las inversiones y la cooperación y complementación en los sectores energético y tecnológico. Desde entonces, los avances que han podido constatare se ubican principalmente en el Programa de Liberación Comercial, que obliga a los países a una desgravación automática de aranceles hasta llegar a la Unión Aduanera el año 2015. El resto de compromisos se han tratado, más bien, en las reuniones ministeriales de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Es necesario poner en evidencia la reconfiguración que vienen sufriendo tanto la CAN cuanto el MERCOSUR debido principalmente a una nueva estrategia que han adoptado Venezuela y Bolivia en una actitud de acercamiento y membresía hacia el MERCOSUR, y abandonando la CAN, como ha sucedido ya con Venezuela, para asociarse al MERCOSUR. Precisamente, la XXX Cumbre, realizada en julio de 2006, decidió aceptarla como miembro pleno y establecer un Acuerdo de complementación económica con Cuba, además de acordar la construcción del Gasoducto del Sur, del cual Bolivia es su principal socio. Estas decisiones confirman la orientación política que va adquiriendo este bloque. En la mencionada Cumbre los países miembros resolvieron respaldar la candidatura venezolana al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

<sup>4</sup> Eduardo Gudynas, Adital, [www.comunidad-sudamericana.com](http://www.comunidad-sudamericana.com).

en calidad de miembro no permanente para el período 2007-2008. Y aunque no se logró el objetivo, no es menos importante haber consensuado un apoyo político de esta naturaleza.

La CAN, en cambio, se sume en desacuerdos provocados principalmente por el afán que han puesto Colombia y Perú en firmar el TLC con Estados Unidos, cuestión que, como hemos dicho, se presenta improbable dada la nueva mayoría del Congreso norteamericano. Por su parte, las negociaciones de la CAN con la Unión Europea (UE) para lograr acuerdos comerciales tendientes a un tratado de libre comercio corren el riesgo de no ser eficaces dado su estado de dispersión política.

### Nuevas condiciones para la integración

Superada la crisis de la deuda externa —que sumió en la recesión a la mayoría de los países latinoamericanos en la llamada «década perdida de América Latina»— y habiendo superado los rezagos de un modelo sustitutivo de importaciones que se agotó, se presentan, nuevamente, las condiciones políticas y económicas para llegar a acuerdos consistentes.

Las propuestas realizadas por Estados Unidos han logrado efectivizarse solo parcialmente y una

nueva política de multilateralismo parece estar lejos. Nunca como hoy, el mapa político de América del Sur se presenta homogéneo. Con pocas excepciones, la mayoría de países sudamericanos han dejado atrás la larga noche neoliberal y se aprestan a retomar el destino en sus manos.

Una reconceptualización del «regionalismo abierto»<sup>5</sup> podría ser útil como guía para la acción. Se trata de conciliar los procesos de integración logrados en la línea de los acuerdos de desarrollo sectorial y orientados por una clara planificación estatal de la producción y del mercado con una nueva visión surgida de la liberalización comercial, estableciendo políticas que sean compatibles y destinadas a elevar la competitividad interna-

cional. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) advierte que este regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción indiscriminada de las exportaciones, por contener un *ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzados por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región*<sup>6</sup>.

Nunca como hoy, el mapa político de América del Sur se presenta homogéneo: la mayoría de países sudamericanos han dejado atrás la larga noche neoliberal y se aprestan a retomar el destino en sus manos.

<sup>5</sup> La CEPAL acuñó este concepto en el intento de generar nuevas comprensiones sobre el desarrollo en América Latina luego de la «década perdida» de los 1980, producida principalmente por la crisis de la deuda externa y el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro y sustitutivo de importaciones. Este intento desembocó en tres documentos: *Transformación Productiva con Equidad* (TPE) en 1990, seguido por *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* en 1991, y *Regionalismo abierto*, en 1994.

<sup>6</sup> Revista de la CEPAL n° 53, Santiago de Chile, agosto 1994.

# Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o del proceso de irrupción ciudadana?

Pabel Muñoz L.\*

**E**n un reciente artículo Franklin Ramírez Gallegos<sup>1</sup> critica la tesis de las «dos izquierdas en América Latina», que se repite como un «estribillo» entre políticos y académicos, y que sostiene que en la región existen dos claras tendencias dentro de las izquierdas que se encuentran al frente de distintos gobiernos: la una, «pragmática, sensata y moderna», estaría representada por Chile, Brasil y Uruguay y, la otra, «demagógica, nacionalista y populista» presente en Venezuela, Bolivia y Argentina.

Para Ramírez Gallegos esta tesis deja ver, además de su «ligereza analítica», las pretensiones normativas para hacer del pragmatismo y de la supuesta resignación por la pérdida de claridad en la definición política de los gobiernos de izquierda «el núcleo de los valores políticos del centro moderno». El autor sostiene que «en realidad, la izquierda ha asumido una forma específica en cada país de acuerdo con las herencias institucionales del neoliberalismo, el lugar de los movimientos sociales y la trayectoria histórica de los partidos progresistas».

En este sentido, se debe reconocer que en la región existen muchas más que dos izquierdas,

aunque todas ellas parecen compartir la idea de superar el paradigma neoliberal, recuperar ciertas funciones del Estado, avanzar en la integración regional y posicionarse con una actitud soberana en el escenario internacional.

Con ello en mente, en este artículo se asume el triunfo de la opción de izquierda en las últimas elecciones ecuatorianas más allá de la preocupación sobre cuál de las dos tendencias está en juego, y lo entiende, más bien, en las circunstancias particulares del país, en el marco de sus herencias políticas y de las particulares formas de encarar la profunda crisis política que afronta desde 1997. Sin embargo, y en ese contexto, cabe al mismo tiempo la pregunta de si el presidente electo, Rafael Correa, representa y es el resultado de un lento proceso de irrupción, desde inicios de los 1990, de las corrientes progresistas o si se trata de un efecto de la coyuntura política.

## Las herencias políticas de la agenda neoliberal

La aplicación de la agenda neoliberal en el país tiene especificidades y énfasis distintos de aquella que se aplicó en el resto de países de la región y son también diferentes su procesamiento político y las formas de protesta y enfrentamiento. Por ejemplo, eje central del neoliberalismo en Ecuador no son las privatizaciones sino, más bien, la flexibilización financiera y la apertura de la cuenta de capitales.

\* Sociólogo, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y de la Universidad Andina Simón Bolívar; miembro del Taller El Colectivo.

<sup>1</sup> Ramírez Gallegos, Franklin: «Mucho más que dos izquierdas», en revista *Nueva Sociedad* n° 205, Caracas, septiembre-octubre 2006, [www.nuso.org/upload/articulos/3379\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3379_1.pdf)



Recordemos un par de herencias políticas de la receta neoliberal que en buena medida explican el proceso político de los últimos años y las formas de estructurar respuestas a la crisis que enfrenta el país: el diseño institucional hiper-presidencialista del sistema político y la irrupción en la escena nacional de nuevos actores sociales y políticos.

### Diseño institucional y crisis política

Mientras en lo económico la lógica del ajuste estuvo marcada por la apertura comercial, la flexibilización financiera, la necesidad de inversiones extranjeras atraídas por el paradigma de las privatizaciones y la disminución del papel del Estado (desregulación y disminución de su tamaño), la gestión política del ajuste en el país se centró, *grosso modo*, en el entendimiento reducido de la ingobernabilidad como falta de acuerdo y relaciones conflictivas entre el legislativo y el ejecutivo y, por tanto, en la necesidad de fortalecer a este último poder a partir de un conjunto de medidas de ingeniería constitucional que Osvaldo Hurtado diseñó en la Asamblea Constituyente de 1997.

Tras la caída del gobierno de Abdalá Bucaram y antes de la Asamblea de 1997 existía un acumulado de debate social y político que encuentra sus orígenes en las demandas del movimiento indígena de 1990, la lectura de gobernabilidad y el hiper-presidencialismo de Hurtado y el grupo CORDES, y los planes modernizadores privatizadores del gobierno de Sixto Durán Ballén en los años 1992-1994. Todo esto dio paso a una dinámica de movilización y debate que buscaba canalizarse en el seno de dicha

Asamblea con un espíritu nuevamente refundacionista. Así, los debates se agruparon en torno a la reducción del Estado y las privatizaciones, la liberalización-desregulación, economía mixta y áreas estratégicas, descentralización, Estado plurinacional, derechos colectivos, equidad de género, derechos civiles y minorías<sup>2</sup>.

El procesamiento de este debate se deja ver en la Constitución de 1998, que puede leerse, como mínimo, en dos perspectivas:

- Por una parte, el cuerpo constitucional aparece, fundamentalmente en su parte dogmática, con un carácter progresista: se da paso a la declaración de un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, se plantean avances en la definición del sistema democrático y se incorporan nuevos derechos económicos, sociales y culturales.
- Sin embargo, su parte orgánica supone el diseño institucional de un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo, el fortalecimiento del sistema presidencialista para terminar de aplicar la receta neoliberal y una descentralización tan solo de principios. Estos elementos dejan intacto y no alteran el tema de la representación política ni modifican sustancialmente las reglas de acceso y juego electoral, permiten la tutela partidista sobre los entes de control y no buscan democratizar los partidos políticos.

En la región existen muchas más que dos izquierdas, aunque todas parecen compartir la idea de superar el paradigma neoliberal, recuperar ciertas funciones del Estado, avanzar en la integración regional y posicionarse con una actitud soberana en el escenario internacional.

<sup>2</sup> Véase Muñoz, Pabel: «De abril a diciembre: el recurrente simulacro de la Reforma Política», en revista *Iconos* N° 24, Quito, FLACSO-Ecuador, enero de 2006.

Según Echeverría, «la Asamblea de 1997 introduce modificaciones en tres ejes de la estructura constitucional, el primero, modifica el carácter de las relaciones del Estado con la economía, al reducir su intervención en el proceso económico y productivo, a cambio de fortalecer funciones de regulación y control; dos, refuerza el presidencialismo como régimen político, al intentar, bajo una concepción reductiva de gobernabilidad, fortalecer al poder ejecutivo en desmedro de la función de corresponsabilidad en el proceso decisional que compete a la legislatura; tres, introduce importantes avances en la definición constitucional del sistema democrático, al legislar sobre el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos»<sup>3</sup>.

En la lógica de quienes diseñaron las reformas que buscaban fortalecer el presidencialismo estaba la idea de que un ejecutivo más fuerte y con un bloque mayoritario en el Congreso aseguraría un escenario de gobernabilidad, que sería la pla-

taforma no solo para el adecuado ejercicio del gobierno sino para alcanzar el desarrollo humano<sup>4</sup>.

En la práctica, el gobierno demócrata cristiano que fue elegido en las urnas para gobernar con la nueva Constitución no solo que obtuvo la primera mayoría del legislativo, sino que hizo un pacto con la segunda mayoría (PSC), conocido como «la aplanadora». No obstante la plena correspondencia entre este escenario y la idea normativa de la reforma, el presidente Jamil Mahuad, elegido en 1998, es destituido en el 2000 en las condiciones que son de dominio público<sup>5</sup>.

Como si no bastara con eso, tras dos caídas presidenciales en tres años, el gobierno de Lucio Gutiérrez tampoco puede sostenerse dentro del modelo neoliberal y el coronel es depuesto de su cargo en abril de 2005.

Las preguntas que surgen de esta realidad apuntan directamente a interpelar el diseño institucional del sistema político fabricado en 1998: ¿Acaso el sistema no debía ser más estable luego de establecido el entramado institucional de la nueva Constitución? ¿No debía mejorar el escenario de gobernabilidad en el país y asegurar la estabilidad del sistema?

En la práctica las respuestas no son afirmativas y, por el contrario, la crisis política y la desinstitucionalización se agravaron al extremo. La crisis de representación de los partidos políticos empeoró y el sistema en su conjunto ha sido cuestionado por un conjunto de nuevos actores sociales y políticos que, en muchos de los casos, han puesto en juego una visión y unas consignas «antipolíticas»<sup>6</sup>.

### Nuevos actores sociales y políticos<sup>7</sup>

Luego de los sucesos de abril de 2005, es decir de la «insurrección» de los forajidos, estalló una importante movilización ciudadana y fue un momento de activación de una nueva izquierda social y de politización de amplios sectores de la sociedad civil, fundamentalmente en la ciudad de Quito.

<sup>3</sup> Echeverría, Julio: *El desafío constitucional*, Quito, Abya-Yala, ILDIS-FES, 2006, p. 55.

<sup>4</sup> Hacia fines de los 1990 la triada democracia-gobernabilidad-pobreza había sido trabajada y difundida por CORDES, convirtiéndose en una significativa referencia para ciertos círculos académicos y políticos.

<sup>5</sup> Según el espíritu de las reformas al sistema político, Mahuad tuvo un escenario favorable para el ejercicio del gobierno. Sin embargo, su régimen viabilizó el salvataje bancario que protegió los intereses financieros bajo la lógica de «socializar las pérdidas y privilegiar las ganancias».

<sup>6</sup> Las respuestas que hoy dan los diseñadores de la reforma de 1998 apuntan a criticar la(s) cultura(s) política(s) desde una visión claramente prescriptiva. Frente a esta respuesta, insatisfactoria para algunos, el reto radica en determinar el grado de relación entre la gestión política de la reforma neoliberal del Estado, el rediseño institucional del sistema político y el agravamiento de la crisis política en el Ecuador.

<sup>7</sup> Para esta parte del texto se retoman algunas ideas ya trabajadas para el ILDIS en «Trayectorias y conversiones de la multitud de abril», cuyos autores son Franklin Ramírez Gallegos, Pabel Muñoz y Paula Castello / Taller El Colectivo, Quito-Madrid, abril de 2006.

Algunos de estos sectores se asumieron como los representantes de un movimiento sin forma definida como los «forajidos», y otros/as ciudadanos y ciudadanas politizaron sus discursos y sus prácticas de manera más crítica, buscando recuperar la historia de movilización social del país, por lo menos la que se inició en los 1990 con la participación del movimiento indígena.

Respecto de las herencias políticas de la agenda neoliberal y sobre todo de las formas en las que se la enfrentó, hay necesariamente que resaltar la importancia y el legado del Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE) a la ampliación de la participación y la representación política en el país.

El MIE es sin duda el actor político más relevante de fines del siglo pasado. Su importancia y su centralidad son fundamentales en toda la década de los 1990 e inicios de la de 2000. Así, su presencia y participación puede rastrearse con claridad desde el levantamiento de 1990 hasta su llegada al poder en 2003. Su movilización (desde la constitución de Pachakutik) fue esencial para ampliar las fronteras de representación y democratización del juego político.

En ese contexto, la alusión al movimiento no debe ser leída únicamente en torno a la cuestión étnica sino, sobre todo, como parte de la construcción de un nuevo actor colectivo, de un sujeto político que emergió desde la sociedad civil y cuyas prácticas y conquistas políticas e institucionales han contribuido a la ampliación del espacio democrático. Hacia fines del siglo pasado las estrategias de las elites políticas ya no pudieron dejar de tomar en consideración al MIE, sea como un potencial aliado o como un directo contendor. La creación

de una burocracia estatal directamente involucrada en los problemas de los indígenas y controlada por ellos fue el reconocimiento institucional de su fortaleza política y de su capacidad de poner en riesgo la estabilidad de las coaliciones gobernantes. Otros actores sociales —sindicatos públicos, ecologistas, mujeres, negros, migrantes e incluso trabajadores— se movilizaron bajo el paraguas del movimiento indio haciendo una crítica recurrente a las políticas de ajuste estructural y buscando proteger y ampliar un conjunto de derechos. Su participación en el derrocamiento de Mahuad en enero de 2000 colocó en el horizonte político del país una agenda radical de transformación social que poco tenía que ver con el discurso participativo que las ONG o la cooperación internacional —de las que las mismas organizaciones indígenas eran en gran parte beneficiarias— ponían en boga por esos años ni con sus anteriores credenciales de reformistas democráticos. La disputa por el poder político estaba abierta y en ella se inscribía, sin ambigüedades, un nuevo actor social de origen rural que recababa un apoyo cada vez más fuerte de los sectores medios urbanos<sup>8</sup>.

A esta importante herencia política que supone el despliegue de participación del MIE y su oposición a la implementación de la agenda neoliberal, fundamentalmente en el período 1990-2003, se debe sumar el paulatino crecimiento de una nueva izquierda social que ha venido actuando desde diversos frentes (foros, colectivos, grupos urbanos populares y de jóvenes y mujeres) y que se deja

La participación del movimiento indígena no debe ser leída únicamente en torno a la cuestión étnica sino, sobre todo, como parte de la construcción de un nuevo actor colectivo cuyas prácticas y conquistas han contribuido a la ampliación del espacio democrático.

<sup>8</sup> ídem, p. 8.



ver, de manera confusa y amorfa, en las manifestaciones de abril de 2005 y la consecuente destitución del presidente Gutiérrez. Estos mismos actores y otros nuevos que aparecen en abril han politizado significativamente el escenario del último año y medio.

Pablo Andrade interpreta este mismo periodo como uno en que se afirma una «democratización de la democracia», en la medida en que diversos y nuevos actores sociales ensayan una expansión de la esfera pública desde la cual, y ello es lo más importante, pretenden disputar a los políticos el monopolio de las funciones de agregación de intereses y de representación política. También las agencias y los funcionarios estatales se verían frente a una exigencia de transparencia y un examen público de sus decisiones. Tales iniciativas son resistidas y bloqueadas, una y otra vez, por los partidos políticos y las instancias estatales<sup>9</sup>.

Así, se puede constatar: a) una fase ascendente de la sociedad civil y de sus organizaciones dentro de la vida política del país; y, b) la contradicción abierta que ello ha generado con los actores políticos establecidos. El principal conflicto democrático de los últimos quince años habría girado en torno al lugar que los nuevos actores sociales buscan ocupar dentro del proceso político y a las concesiones que la clase política está dispuesta a hacerles. Las mismas reglas del juego democrático

se sitúan, entonces, en el centro de un litigio político en que los partidos aparecen como defensores extremos del *statu quo*. Ello explicaría el carácter turbulento de la escena política, la emergencia de nuevos actores sociales y líderes políticos y, sobre todo, de formas singulares de acción política.

La vigencia de un espacio público relativamente abierto y disponible —uno de los legados democráticos vigentes en el país—, la progresiva extensión de una retórica de los derechos y de la ciudadanía, la inclusión de diversos actores colectivos en redes y foros globales alternativos, los efectos pedagógicos de la política de oposición del movimiento indio y de la misma dinámica democrática en general, la divulgación de un canon participativo con diversos sentidos y medios de realización, y la emergente oleada de gobiernos de izquierda en América Latina han supuesto también una serie de bagajes y experiencias que inspiran la actividad pública de

nuevos actores sociales y su abierta impugnación a los actores políticos dominantes.

La disputa entre fuerzas políticas consolidadas y actores sociales emergentes aparece, en suma, como uno de los diferendos constitutivos de la democracia ecuatoriana luego de la inicial etapa de retorno democrático (1978-1990). En este sentido, el alcance de la participación política de los ciudadanos y la aparición de nuevos actores sociales proyectados hacia la escena política cumplen en la actualidad un papel determinante en el carácter que pueda adoptar el proceso democrático ecuatoriano y se constituyen en otra de las herencias políticas de los últimos quince años.

No se trata de dilucidar cual de las “dos izquierdas” está en juego con la victoria de Rafael Correa y Alianza País sino de analizar ese triunfo sobre la base de las especificidades y las herencias políticas que se han construido desde inicios de los 1990.

<sup>9</sup> Véase Andrade, Pablo: «Democracia liberal e inestabilidad política en el Ecuador. Apuntes para una interpretación política», en la revista *Oasis* n° 11, Colombia, Universidad Externado, 2005.

## Breve conclusión

Como habíamos planteado al inicio, la lectura propuesta no se enmarca en dilucidar cuál de las «dos izquierdas» está en juego con la victoria de Rafael Correa y Alianza País en las últimas elecciones de Ecuador. Por el contrario, hay que analizar ese triunfo sobre la base de las especificidades y las herencias políticas que se han construido en el país desde inicios de los 1990.

La idea de preguntarse si Correa es un resultado de estas herencias políticas o representa más bien una salida a la coyuntura antipolítica, exacerbada desde abril 2005, tiene como objetivo pensar más en su futuro y sus potencialidades que en su relación con el pasado que aquí se ha descrito.

Sin olvidar que en su momento se pensó que el gobierno de Lucio Gutiérrez podía canalizar las expectativas puestas en juego desde los años noventa del siglo pasado, la gran ventaja de Correa

es que tiene intactas las posibilidades de construir una respuesta positiva a la pregunta planteada.

Si el gobierno de Correa logra transformar y convertir la vehemencia y el apoyo ciudadano antipartidista en una fuerza de apoyo a un proyecto político de nueva izquierda, podrá ir construyendo esa respuesta positiva. Si se entiende con claridad que es necesario construir un proyecto político y una estructura democrática que lo respalde y no sucumbir a las tentaciones personalistas y caudillistas, el nuevo gobierno podrá convertir sus actuales posibilidades en un proyecto de transformación que privilegie temas como la radicalización de la democracia social, política y económica, la profunda reforma que necesita el país y una integración regional democrática y progresista.

Las posibilidades de hacerlo parecen, como se decía, estar intactas.



# Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones...

Myriam Garcés\*

Una reseña de lo que ha sucedido con el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos en el país evidencia el comportamiento de las distintas fuerzas sobre las que recaen las decisiones en torno a temas de trascendental importancia. Presiones del más diverso tipo logran frenar avances arduamente labrados desde la sociedad civil y, por ende, legitimados por ella. Tan mentada en épocas electorales por los más diversos candidatos a la hora de buscar votos, la participación ciudadana —fundamental en la elaboración de propuestas— queda relegada cuando se trata de decisiones que demandan, sobre todo, una férrea voluntad política.

La coyuntura en que la Ley Orgánica de Salud se discutió, elaboró, aprobó y fue parcialmente vetada por el presidente Alfredo Palacio pone de manifiesto la crisis institucional que vive el país: priman las maniobras de los grupos interesados, se desconocen expresos mandatos constitucionales, se ceden espacios a sectores opuestos a cambios que, en cualquier ámbito, lleven al país a una sociedad más democrática, plural, equitativa.

### Para muestra, un botón

Hace 12 años se celebró en El Cairo, Egipto, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) en la cual llegaron a consensos 173 países sobre temas relacionados con

población, salud sexual y reproductiva, equidad de género, derechos de los adolescentes y jóvenes. Indudablemente se marcó un hito. Ecuador fue parte de ese importante evento, como también lo fue de la Conferencia de Población de Bucarest en 1974 y de México en 1984.

En estos encuentros se produjeron innegablemente discusiones y se adoptaron resoluciones que han incentivado cambios y avances en temas de población y desarrollo, como también en el de derechos de mujeres y jóvenes, ya que se hacía cada vez más evidente que la vida de muchas mujeres, jóvenes y niñas en el mundo tenía que mejorar; los indicadores de salud estaban demostrando una dura realidad que había que enfrentar. Fueron lentos los avances en la discusión de los derechos sexuales y reproductivos en los altos niveles internacionales de las Naciones Unidas, pero con la Conferencia de El Cairo se produjo un salto cualitativo.

Se reconoció que los derechos sexuales y reproductivos son elementos esenciales de los derechos humanos y que forman parte de la normativa internacional de esos derechos. Esto obliga a los Estados parte a adoptar todas las medidas necesarias para protegerlos y cumplirlos. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de la cual Ecuador es signatario, dispone en su artículo 16 que los Estados están obligados a tomar todas las medidas para que los y las ciudadanas gocen del derecho a decidir libre y responsablemente sobre el número de hijos/as y el intervalo de su nacimiento.

---

\* Ex diputada por Pichincha.

Veintiséis años después de la ratificación de la CEDAW y doce después de la Conferencia de El Cairo, en Ecuador vivimos momentos de importantes definiciones sobre la vigencia o no de los derechos sexuales y reproductivos, que aún no están reconocidos como derechos y libertades fundamentales de las personas, pese a que en el mundo se han registrado progresos significativos para su cumplimiento. Existen sectores fundamentalistas que abiertamente se oponen a ellos, ignorando un principio esencial de los derechos humanos: son progresivos e intangibles y por tanto no pueden ser restringidos o limitados. Esos sectores aducen argumentos de tipo religioso o moral en franca oposición a los avances científicos, teóricos, éticos y filosóficos producidos en las últimas décadas.

Hoy en el país se ha presentado la oportunidad de que estos derechos, ya integrados en la Constitución de 1998 y consagrados en la normativa internacional, sean parte sustancial del nuevo Código de la Salud, instrumento jurídico que ha sido trabajado en la Comisión de Salud del Congreso Nacional desde 2003, con la participación de innumerables técnicos y funcionarios pertenecientes a instituciones del sector público y del privado, y a organizaciones de mujeres.

Los Derechos Sexuales y Reproductivos fueron analizados y propuestos por un equipo inter-institucional en el que participaron diputadas/os, técnicos de la Organización Mundial de la Salud, del Ministerio de Salud Pública, del Consejo Nacional de las Mujeres y representantes de organismos no gubernamentales que han venido trabajando esta temática. Por su solvencia profesional el equipo permitió la elaboración de una propuesta que

busca dar respuesta a las necesidades prioritarias de la población en este ámbito.

Los problemas que enfrenta el país, y particularmente las mujeres, plantean la imperiosa necesidad de encararlos desde diferentes campos, partiendo indiscutiblemente de la generación de políticas gubernamentales basadas en una legislación actualizada y que se elabore a partir de una mirada crítica y objetiva de lo que acontece en nuestro entorno.

### Las cifras hablan por sí solas

Esta realidad se expresa en los siguientes datos<sup>1</sup>:

- Las complicaciones por abortos inseguros provocan el 18% de todas las muertes maternas en Ecuador, siendo esta la cuarta causa de mortalidad materna.
- Las muertes maternas no se pueden atribuir exclusivamente a causas físicas. Factores de riesgo subyacen a la mortalidad y morbilidad maternas que se encuentran en las actitudes, prácticas y comportamientos sociales que discriminan a la mujer.
- La relación entre el nivel educativo o económico es inversamente proporcional al riesgo de tener un embarazo no deseado: este valor desciende del 67,8% en mujeres sin instrucción formal al 24,0% en las que tienen estudios superiores, y baja del 48,5% en las mujeres más pobres frente a las de mayores recursos.
- En el ámbito penal, que define en esencia el deber ser de una sociedad, sistemáticamente

**Existen sectores fundamentalistas que abiertamente se oponen a estos derechos, ignorando un principio esencial de los derechos humanos: son progresivos e intangibles y por tanto no pueden ser restringidos o limitados.**

<sup>1</sup> Suplemento Institucional, *El Comercio*, 20 de noviembre de 2006.



se ha venido negando a las mujeres sus derechos y libertades fundamentales. Los delitos contra su vida sexual y reproductiva han sido invisibilizados o tratados bajo concepciones fundamentalistas y discriminatorias.

- En el año 2002, de 149 muertes maternas registradas 3 corresponden a niñas de 10 a 14 años; 27 a adolescentes de 15 a 19 años. Es decir, el 20% de muertes maternas concierne a niñas y adolescentes (INEC 2002:12)
- El desconocimiento y la desinformación de las/los jóvenes sobre los riesgos de una sexualidad temprana y sobre los métodos para la regulación de la fecundidad producen embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual.
- La promoción de la salud implica políticas coordinadas de los distintos escenarios en los que nos desenvolvemos: la familia, el sistema educativo, sanitario, y la comunidad en general.
- De hecho, muchas mujeres en el mundo luchan diariamente por alcanzar un nivel mínimo de autonomía sobre sus propias vidas.

Por otra parte, según la Encuesta Endemain de 2005, el 42% de mujeres de 15 a 49 años de edad observó alguna forma de violencia entre sus padres. En este año, de acuerdo a información del Ministerio Público, se presentaron 3.842 denuncias por violación, de las cuales solo 102 llegaron a sentencia. 3.740 denuncias aún están en la impunidad.

Ante esta situación los legisladores aprobaron el nuevo Código de la Salud, con un capítulo expreso sobre la salud sexual y la salud reproductiva, que plantea un marco legal que permitirá proteger la vida de mujeres, niñas y adolescentes, asegurándoles calidad de vida.

Esta Ley se basa en disposiciones constitucionales y

propende a garantizar el estado de bienestar físico, mental y social de las personas, pues:

- garantiza el acceso de hombres y mujeres a acciones y servicios de salud que aseguren la equidad de género, con enfoque pluricultural (Art. 20);
- reconoce a la mortalidad materna, al embarazo en adolescentes y al aborto en condiciones de riesgo como problemas de salud pública (Art. 21);
- garantiza el derecho de hombres y mujeres de decidir de manera libre, voluntaria, responsable, autónoma, sin coerción, violencia ni discriminación sobre el número de hijos que puedan procrear, mantener y educar (Art. 23);
- garantiza el acceso a métodos anticonceptivos, en igualdad de condiciones, sin necesidad del consentimiento de terceras personas, al igual que el acceso a la información necesaria sobre los métodos anticonceptivos y de planificación familiar (Art. 23);
- obliga a la implementación de acciones de prevención y atención en salud sexual y reproductiva para toda la población, con énfasis en las/os adolescentes (Art. 26);
- establece la obligatoriedad de formular políticas y programas educativos para la difusión y orientación de la salud sexual y reproductiva con el fin de prevenir el embarazo de adolescentes, VIH-SIDA, otras afecciones de transmisión sexual, el fomento de la paternidad y la maternidad responsables y la erradicación de la explotación sexual (Art. 27);
- establece que los medios de comunicación deberán cumplir las directrices emanadas de la autoridad sanitaria nacional a fin de que los contenidos que difunden no promuevan la violencia sexual, el irrespeto a la sexualidad

**Se aducen argumentos de tipo religioso o moral, en franca oposición a los avances científicos, teóricos, éticos y filosóficos producidos en las últimas décadas.**

y la discriminación de género, por orientación sexual o cualquier otra (Art. 27);

- garantiza la atención en servicios públicos y privados a mujeres que deben interrumpir un embarazo en situaciones previstas en el Código Penal, es decir cuando está en peligro la vida o salud de la madre o cuando ha sido violada una mujer idiota o demente (Art. 29);
- en cuanto a la violencia, el Estado la reconoce como un problema de salud pública y establece la necesidad de que los diferentes organismos competentes contribuyan a disminuirla (Art. 31);
- obliga al personal de los servicios de salud a atender los casos de violencia intrafamiliar y sexual y garantiza el suministro de anticoncepción de emergencia, la realización de exámenes y la aplicación del tratamiento necesario para detectar y prevenir el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, especialmente el VIH y hepatitis B (Art. 32).

Estos son los diferentes aspectos que aborda la Ley aprobada por el Congreso Nacional y enviada al presidente de la República para su aprobación (o veto total o parcial). La propuesta ha merecido el aplauso de múltiples organizaciones, instituciones e individualidades en todo el país, quienes han expresado que la Ley elaborada por el Congreso Nacional contiene importantes avances respecto de la garantía de los derechos de hombres y mujeres en el campo de la salud sexual y salud reproductiva. El Congreso cumplió con su deber ante las mujeres ecuatorianas.

## Contra la Constitución y contra la vida...

Cabe destacar que la arremetida de los grupos antiderechos y de la Iglesia Católica fue muy fuerte. Desplegaron una oposición inescrupulosa, levantando interpretaciones que deformaban el contenido real de lo planteado, falseando la verdad, creando incertidumbre y desconcierto en la ciudadanía, poniendo en riesgo el respeto por estos derechos y la vida misma de las mujeres al intentar negarles el derecho a decidir sobre su

maternidad, sobre el número de hijos/as, el método de control, la educación sexual de sus hijos/as entre otros. No obstante, el Congreso pudo avanzar en la efectivización de los derechos de las mujeres consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos, pues los legisladores que se oponían a estos textos entraron en campaña electoral. Esto permitió que los nuevos legisladores pudieran debatir y decidir sobre la Ley de Salud en forma objetiva y responsable, sin fundamentalismos ni dogmas.

Sin embargo, miramos con estupor que el Presidente ha vetado parcialmente esta Ley en aspectos que desdichan, desde todo punto de vista, del análisis objetivo y científico que debía primar en decisiones como aquella de suprimir el suministro de anticoncepción de emergencia para los casos de violencia sexual como violaciones. Es inaudito que después de haber probado científicamente que la PAE no es abortiva, se continúe manejando estos criterios y dejando, así, indefensas a las víctimas.

Por otra parte, se afectan los derechos de niños/as y adolescentes al excluir a menores de 18 años de los programas de planificación familiar,

**La presencia intimidatoria de los grupos antiderechos se ha hecho sentir en las decisiones del Ejecutivo, pese a que la Carta Magna señala que las decisiones del Estado no pueden sufrir injerencia de ningún tipo, sea política o religiosa.**

desconociendo que el embarazo en adolescentes requiere además de educación sexual, de acceso a métodos de anticoncepción. Esta decisión revela claramente el desconocimiento que existe sobre las cifras de muerte por embarazo de mujeres adolescentes, los datos sobre el inicio de las relaciones sexuales, los acuerdos de El Cairo y la CEDAW, suscritos por el país y, más grave aún, con ella se hace tabla rasa del mandato constitucional de igualdad ante la ley sin discriminación de ninguna clase, entre otras razones por la edad.

Parecería ser que la presencia intimidatoria de los grupos antiderechos se ha hecho sentir en las

decisiones del Ejecutivo, contrariamente a lo que plantea claramente nuestra Carta Magna cuando señala que las decisiones del Estado, en cualquiera de sus ámbitos y competencias, incluyendo la salud, no pueden sufrir injerencia de ningún tipo, sea política o religiosa.

La Ley Orgánica de Salud responde a una demanda ciudadana legítima, basada en la defensa de los derechos y libertades humanas, en una verdadera defensa de la vida.

Quienes participamos en su elaboración sí estamos por la vida.



## Los socialistas de cara al próximo gobierno

Rafael Quintero López\*

**E**l triunfo del binomio Rafael Correa-Lenin Moreno, obtenido, en mi criterio, tanto en la primera cuanto en la segunda vuelta, espera aún una explicación integral. Ello requiere de un análisis de los múltiples factores y determinaciones convergentes en el escenario y momento político actuales, así como de la observación medida de un complejísimo contexto en que se realizaron esas elecciones, pues por primera vez cambió —para mal— el papel de observador y custodio neutral de la fuerza pública. Se podrá así explicar, con los datos al canto, el cómo y el por qué los/as electores/as, observando ese inédito escenario, actuaron votando abrumadoramente por una coalición identificada claramente como de izquierda, por primera vez en la historia política de Ecuador.

El balotaje del 26 de noviembre, con más de 3 y ½ millones de gentes a favor de Rafael Correa y Lenin Moreno, revela la existencia de una ciudadanía madura y exigente, favorable al cambio histórico de modelos del ser social, económico y político. Y como ese triunfo se dio en el contexto de serias amenazas contra la democracia fue por ello, además, el triunfo de una nueva ética política.

Valga recordar que en las elecciones de la primera vuelta —la del 15 de octubre— hubo muchas irregularidades, pero la mayor de ellas fue el intento de artificiosamente «hacer trepar», mediante un fraude, a una tercera candidatura y desplazar a la coalición de izquierda del lugar obtenido legítimamente, para competir en el balotaje<sup>1</sup>.

Ese fraude abarcó una multiplicidad de acciones que incluyeron, entre otras, la leve marca de papeletas antes del proceso para inducir a su anulación por la doble marcación —la del fraude y la del votante ingenuo—, cuando el voto no quedaba «en blanco» por parte del elector desaprensivo; la negativa de la empresa contratada a informar a los ciudadanos sobre los resultados de las elecciones congresiles y presidenciales<sup>2</sup>, pretextando inconsistentes fallas «en el sistema» y creando así una cortina de humo en torno a escrutinios sobre los que funcionó nuevamente ese sistema político de mandos antidemocrático operante en tantos tribunales electorales provinciales (TEP) del país<sup>3</sup>; el hostigamiento y hasta

---

\* Cientista social, autor de 22 libros sobre la realidad de Ecuador y América Latina, miembro del comité ejecutivo nacional del Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) e integrante del consejo editorial de revista *La Tendencia*.

1 Después de examinar los resultados de 36.613 JRV, profesores politécnicos, usando técnicas estadísticas y la Ley de Benford, concluyeron que *fuera del ejercicio de la voluntad popular, la votación de Gilmar Gutiérrez fue subida [...] en Guayas y Manabí, Noboa aparece favorecido porque subió en votación; en cambio, Correa resultó perjudicado porque le quitaron votos. Consideramos —manifestaron— que los votos que se movieron entre uno y otro candidato fueron entre 100 y 200 mil.* (Véase <http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-ecuador.php?id=1941>, p. 1).

2 La empresa habría actuado como un burro-pie y pese a ello podría ocurrir que nunca sean sancionados los responsables.

3 *¿Cómo se hizo el fraude?*, se pregunta el informe de los profesores de la Politécnica, y señala dos posibilidades: *en el proceso de escrutinio al momento de sumar los resultados de las*



el desalojo por parte de «funcionarios civiles» (supuestamente de los TEP) y de militares realizado en los recintos electorales en contra de los/as delegados/as de la coalición de izquierda e incluso de los medios de comunicación masiva<sup>4</sup>; la compra de urnas enteras el mismo día de las elecciones en una provincia amazónica, sustituidas por cómplices y testigos indecibles, pasando por las cuentas alegres en las juntas receptoras del voto (JRV) donde no tuvimos control electoral; el llamado «tren-cito» electoral; la alteración en el número de votantes<sup>5</sup>; la alteración de las actas; la alteración informática o la digitalización corrupta de resultados en los mismos TEP, entre otras artimañas antidemocráticas que ocurrieron en todo el país y de las que no se libraron muchas provincias. Así, no solo «se

Los resultados del 26 de noviembre revelan la existencia de una ciudadanía madura y exigente, favorable al cambio histórico de modelos del ser social, económico y político. Y como ese triunfo se dio en el contexto de serias amenazas contra la democracia fue por ello, además, el triunfo de una nueva ética política.

bajaron» —en la jerga del fraude— a candidatos al Congreso nacional que no tenían vocales en los tribunales electorales, sino que afectaron también a todo el proceso, como ha sido costumbre en el sistema de mandos electorales del país.

Pero la lección fue aprendida. En la segunda vuelta la coalición de izquierda (listas 35-17) tuvo control electoral en un 95% de JRV en el país y algunos medios de comunicación, en un gesto que les honra, se aprestaron a cuidar de los resultados informando a la ciudadanía. Otro tanto hizo Participación Ciudadana, con su conteo rápido eficiente. Los arrebatos de furias de la oligarquía corrupta y de la partidocracia se exhiben hasta hoy.

Este corto artículo no se ocupará de avanzar ningún análisis sobre estos aspectos del proceso electoral. Más bien será un intento por ensayar respuestas a dos preguntas: 1) ¿Qué sectores sociales, económicos y políticos se vieron representados, se movilizaron y constituyeron la base social de apoyo del binomio triunfante Correa-Moreno? Y, 2) ¿Cuáles son las expectativas del PS-FA ante el futuro gobierno? Entremos en materia.

Entremos en materia.

## La representación del gobierno de Correa-Moreno

Contrariamente a lo que se podría esperar como respuesta a la primera pregunta, creo que el gobierno de Correa no representará a una clase, sector social o económico determinado o específico, ni tampoco a los agrupamientos socioeconómicos gobernantes del pasado o a las clases subalternas específicas. Es decir, no representará

(por ejemplo restando a un candidato y poniendo la diferencia a otro para que el número de votos no cambie). Y, en el sistema informático de conteo oficial de los tribunales provinciales y del TSE. (ídem p. 2).

<sup>4</sup> En la retina de millones de televidentes quedarán para siempre los ademanes y órdenes de Álvaro Noboa, de desalojar de un recinto electoral a los reporteros y periodistas de ECUAVISA. Para vergüenza, como si los oficiales de la Marina y de las otras ramas de las fuerzas armadas fueran guardias pretorianos al mando de un magnate, estos obedecieron sus órdenes. La pieza que colocó el presidente Palacio en el Ministerio de Defensa nunca dijo nada sobre todos estos atropellos, que hicieron delgado favor a la democracia ecuatoriana.

<sup>5</sup> En la prensa se denunció —desde varias provincias— que había actas en las que se reportaba tres o cuatro veces más votantes de los 200 de cada junta receptora del voto. En esas juntas los beneficiarios del fraude aparecían con 300% veces más sufragios que el número de empadronados en la junta.

a un sector social que se ubique en la estructura social dominante, ni en la estructura social subalterna. En mi criterio, representará a los sectores sociales auxiliares, es decir a las clases intermedias de la estructura social global del país.

¿Cómo definimos a estos sectores sociales?

Se trata de sectores sociales intermedios, urbanos y rurales, de trabajadores asalariados no proletarios, de la pequeña burguesía urbana y rural, de intelectuales, burócratas, profesionales urbanos y rurales, de pequeños y medianos industriales, pequeños y medianos comerciantes y transportistas, de obreros en activo, estables (tanto de empresas estatales como privadas), y de muchos empresarios individuales —no corporativizados— con ideas nacionalistas. Esta es una base social que demanda una permanente renovación política en la escena, pero que significa una base auxiliar de un modelo político (aún no existente en la realidad) e indispensable en su creación. Se requerirá por ello, desde el gobierno, que no es todo el Estado, espolear la creación, el desarrollo y el despliegue de un nuevo bloque social gobernante que detente el poder económico permanente y desarrolle una nueva relación con el resto del Estado.

Nosotros vemos al gobierno de Correa-Moreno, en el cual el PS-FA participará desde el gabinete, como perteneciente a lo que denominé en 2005, en una clasificación de todas las fuerzas políticas del país, el **Bloque Democrático Progresista**<sup>6</sup>, por estar sustentado en un conjunto de fuerzas políticas y sociales que *tienen una base social popular cuyas reivindicaciones defienden, en el campo y la ciudad [...] exhiben avanzadas corrientes en política internacional*

*e interna, son anticolonialistas, «tercermundistas». [...] Representan a la clase obrera industrial organizada, al campesinado pobre y potencialmente constituye el eje de un proceso unitario de la tendencia de izquierda. En el seno de este conjunto o bloque se han dado alianzas y escisiones, pero hasta el presente nunca se han resuelto, en consenso, dos dilemas que las fracciona y que están referidos: a) al tipo o carácter de sus alianzas: multclasistas o exclusivamente «de izquierda», y al punto de partida para su concreción; y, b) a las alteridades radicales planteadas por el movimiento indígena, y de otros actores sociales [...] Existe en su seno la tendencia a desarrollar una línea de alianzas multclasista con sectores nacionalistas de la burguesía<sup>7</sup>.*

El desafío es crear esa convergencia, articular un liderazgo colectivo, interactuante con el liderazgo individual de Rafael Correa, para que en esta próxima coyuntura de luchas se dé pábulo al crecimiento político del pueblo, el garante supremo del cambio.

### Las expectativas del PS-FA ante el futuro gobierno

El PS-FA fue el único partido de la izquierda ecuatoriana que se jugó por Correa y dio la cara desde el comienzo. Lo hicimos

Se requiere de una nueva correlación de fuerzas económicas y sociales favorables a la reforma y a los cambios radicales que demanda el pueblo y que fueron postulados en el programa de gobierno conjuntamente acordado entre Alianza País y el PS-FA.

<sup>6</sup> Véase Quintero, Rafael, 2005: *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*, Quito, Editorial Abya-Yala, p. 63.

<sup>7</sup> Véase ídem. p. 63-64, para una descripción más completa de la coalición que ganó las elecciones presidenciales el 26 de noviembre.

por una vocación unitaria y por ello dimos pasos y adoptamos un conjunto de acciones para atraer a esa coalición inicial a otras organizaciones de izquierda y progresistas<sup>8</sup>. Entendemos que solo una gran coalición de fuerzas, por forjarse, que incluya al empresariado ecuatoriano democrático y nacionalista, y al conjunto de los movimientos progresistas del país, así como a los movimientos sociales de toda la geografía nacional, podría iniciar la renovación integral del sistema político y del Estado. Ello requiere —para sostenerse en el tiempo— de una nueva correlación de fuerzas económicas y sociales favorables a la reforma y a los cambios radicales que demanda el pueblo y que fueron postulados en el programa de gobierno conjuntamente acordado entre Alianza País y el PS-FA que, sin duda, contiene muchísimos vasos comunicantes con las ideas programáticas del resto de fuerzas progresistas. Pero el escenario que se viene no es nada sencillo y la derecha ya ha amenazado al grito de «guerra».

**En esta ocasión no existe divorcio entre el poder y el pueblo y, por ello mismo, tampoco podría haber divorcio entre el poder y la nación.**

Hoy como ayer, consideramos que el binomio Correa-Moreno es una garantía de seriedad en sus compromisos con el electorado. Por ello, seguimos apoyando la tesis de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes, por la vía de la consulta popular.

Este convencimiento nos surge de una constatación: por primera vez desde la revolución alfarista de 1895, la base social que se movilizó en apoyo al ascenso de un gobierno popular es la misma base social popular que será representada por ese gobierno. Por tanto, en esta ocasión no existe divorcio entre el poder y el pueblo y, por ello mismo, tampoco podría haber divorcio entre el poder y la nación.

Los/as socialistas apostamos a ello y queremos compartir el reto de iniciar, en democracia, los cambios radicales que nuestro pueblo espera de sus mandados: que gobiernen obedeciéndole.

---

<sup>8</sup> Esas decisiones se adoptaron en junio de este año en un Consejo Nacional del PS-FA, durante el cual, casi por unanimidad, los más de 120 delegados de las 22 provincias del país aprobaron la tesis de concretar una alianza con Rafael Correa, de cara a las elecciones de 2006.

## ¿Un pacto en la izquierda?

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo\*

**E**ste es un corto ensayo que explora algunas ideas sobre la posibilidad de un pacto de la izquierda ecuatoriana en el actual contexto político. Como lo muestra su título, tenemos más preguntas que respuestas y serán las acciones que cada una de las vertientes emprenda en los próximos meses las que nos permitirán encontrar algunas certezas sobre los caminos que debe seguir el fortalecimiento de una renovada izquierda ecuatoriana.

### El origen del estudio del poder y la soberanía

Si recurrimos a la teoría de la política en sus inicios, desde Maquiavelo a Lutero, podemos observar cómo todo aquel que estudiaba o escribía sobre política se refería a las disyuntivas del poder, la jerarquía, la toma de decisiones y la soberanía.

Sería Maquiavelo —que como teórico político es crucial para entender el desarrollo de nuestro mundo en los últimos cinco siglos y mucho más importante que los legados que la historia nos ha dejado de su nombre— quien comenzaría a estudiar el poder y perdería el miedo a mirarlo y admirarlo, como herramienta y objetivo de los Borgia, famosa familia para la que trabajaba.

Lutero desafiaría la jerarquía de la Iglesia desde dentro. Creyente como era, introdujo los cambios conocidos como el cisma de la Iglesia pero, más allá, es el primero en hablar de la necesidad de entender que en política el soberano no es Dios, sino el pueblo. Y que para que una sociedad pueda funcionar era necesario separar los criterios religioso, civil y social. Desterró de la

catedral el centro de discusión política y trasladó al ágora, a la polis, el espacio de debate de lo público, del que Aristóteles ya había hablado cuatro siglos antes de Cristo.

### El origen del pacto

Varios siglos más tarde, Hobbes plantearía por vez primera el pacto como una salida de la sociedad ante el inminente riesgo de que los ciudadanos se mataran entre sí en la pugna por el poder. Su visión de la sociedad partía del criterio de que los seres humanos necesitaban de un gran monstruo de siete cabezas, un *Leviatán*, que controlara severamente sus movimientos.

Rousseau, padre de la revolución francesa, llegaría al mismo resultado, es decir al pacto como la solución de la problemática social relacionada con la pugna por el poder, pero desde criterios opuestos a los de Hobbes. El pensador francés consideraba que el ser humano era esencialmente bueno y que el pacto era el resultado del diálogo entre muchos, que llevaba a resultados comunes, en consecuencia respetados por la colectividad que discutió y acordó lo pactado.

### La evolución de la izquierda en Ecuador

Rousseau es uno de los iniciadores de la corriente ideológica a la que hoy llamamos de izquierda. Partimos, como políticos de izquierda, de su premisa de creer en los seres humanos, en

---

\* Integrantes del Movimiento Ruptura 25.

sus capacidades y en la necesidad de generar espacios de encuentro en los que se creen las condiciones para discutir las grandes decisiones.

En Ecuador, dando un salto de dos siglos y sobre un océano entero, la evolución de la izquierda ha ido de la mano —con los matices propios de cada sociedad y su historia— de la de América Latina: surgimiento con la revolución rusa; fortalecimiento con el nacimiento de movimientos anarquistas; crecimiento con las revoluciones china y cubana; aparición de la izquierda cristiana; acceso al gobierno con las propuestas socialdemócratas; triste decaimiento tras la caída del muro de Berlín; un movimiento indígena que muestra nueva agenda y fuerzas renovadas; y, surgimiento de otras formas de lucha de izquierda no militante en los espacios mencionados.

Dentro de esta simplificación se evidencia en parte la fragmentación que las facciones ideológicas, amparadas en los matices de izquierda, han tenido en el desarrollo histórico político del país.

A partir de la Revolución China, la fragmentación se ahondó. Los marxistas pro rusos y pro chinos no vacilaron en llegar hasta a las balas para saldar sus discusiones; los militantes de la izquierda cristiana —poco reconocidos hoy pese a la enorme importancia que han tenido en la historia de la tendencia en el continente—, fueron repudiados por sus vínculos con la Iglesia; los cubanos eran mirados como revisionistas por los dos socialismos más antiguos; y, de los socialdemócratas baste decir que los miembros de las tendencias hasta aquí enumeradas señalaban con el dedo a quienes de entre sus militantes expresaban ideas más laxas, acusándolos de responder a la corriente emanada del SPD alemán.

Las nuevas propuestas de izquierda se han visto medidas, escrutadas y, la mayoría de las veces, negadas por todas las anteriores, si bien tras el desplome del muro, la tendencia las ha necesitado en todo el mundo para reivindicar nuevas agendas, evidenciadas recién en los 1990. Hasta entonces, las demandas étnicas, las luchas de género o por la preservación del ambiente, la incorporación de las distintas preferencias sexuales... habían sido negadas o relegadas por la propia izquierda. Surgió, pues, la necesidad de renovar sus criterios de militancia y sus formas de hacer política, y sobre todo de pensarse como opción y alternativa de gobierno dentro de los parámetros de la democracia.

## La realidad actual

En el país hay actualmente militantes, simpatizantes y votantes de la mayoría de las tendencias antes citadas. En cada una de ellas existe la convicción de que el suyo es el camino por el que debería optar la gran tendencia y de que todas las restantes o están caducas, o son muy laxas. He ahí el nudo gordiano.

Partimos de tres opciones, ya vistas anteriormente en el continente.

La primera salida —¿o simple aletargamiento en los espacios y comodidad en los minifeudos?— es mantener las diferencias con el «izquierdómetro» en mano, bajo los variopintos parámetros de cada una de las cabezas que se autoproclaman más rojas, más drásticas y menos concesivas. El ejemplo en el continente sería Paraguay, donde la izquierda ha visto gobernar al Partido Colorado durante más de medio siglo, incluidos los años dictatoriales

**Solo las maquinarias mafiosas han tenido objetivos claros en los últimos años y han construido el Ecuador que buscaron. Mientras tanto, la izquierda se ha mostrado dividida, fragmentada, casi caníbal cuando se ha tratado de concertar con los más cercanos.**



de Alfredo Stroessner. La tendencia no ha logrado articularse y eso ha permitido a los Colorados campear por el país casi tanto tiempo como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo hizo en México. En las últimas elecciones seccionales de noviembre de 2006, el Partido Colorado ganó el 76% de los municipios. El 14% restante se repartió entre el Partido Liberal (8%) y los partidos de izquierda (6%), tan fragmentados como silenciados en ese país.

La segunda, cortar de un tajo el nudo gordiano y sumarnos a «la tendencia», aun cuando nos desagraden los concubinos, rechacemos la violencia de sus prácticas y nos espante su origen. Una salida poco probable, en nuestro criterio, pues una suma total caería en el tipo de alianza electoral que saca a flote las diferencias mucho antes que los acuerdos.

La tercera —muy complicada porque la política de agregación y de paciencia es rara en un mundo como el actual, de prisas y resultados inmediatos— es la de generar un proyecto ideológico claro, que engendre en sí mismo propuestas prácticas sólidas, pero que se entienda como un proyecto a mediano plazo, siempre con la opción de acceder al gobierno desde el primer día de la apuesta. Suena utópico y casi impracticable, pero es cuestión de mirar hacia Brasil o Uruguay, por ejemplo, o —con sus matices— hacia la experiencia de construcción del Polo Democrático Alternativo (PDA) de Colombia.

El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, recientemente reelecto a la presidencia de la república hasta diciembre del 2010, tiene cinco tendencias ideológicas fuertes en su interior.

Lleva más de treinta años de lucha y se ampara tanto en el movimiento obrero brasileño cuanto en las tendencias ideológicas que apuntalan sus principios políticos y de gobierno.

Uruguay, tras decenas de años de gobierno turnado entre Colorados y Blancos, vio emerger al Frente Amplio como opción de gobierno una vez que el conjunto de facciones lograron articularse. Son más de veinte las que lo componen y esa fragmentación pesa más pues el sistema electoral de ese país permite la presentación de varios candidatos presidenciales por cada partido.

Por su parte, si bien no ha llegado a la presidencia de la república, el Polo Democrático Alternativo, cuya articulación se inició en la Constituyente de 1991, apostó por la generación de un partido unitario, moderno, de militancia ciudadana.

En su Asamblea Nacional, a comienzos de diciembre de 2006, tuvo una participación de 2.500 delegados electos por votación directa de una militancia de más de 550.000 mil colombianos y colombianas que fueron a las urnas para consolidar esa apuesta.

## Conclusiones

La necesidad de alguna forma de pacto de la tendencia es evidente. En nuestro país, solo las maquinarias mafiosas han tenido objetivos claros en los últimos años y han construido el Ecuador que buscaron. La tan mentada gobernabilidad sí ha sido posible dentro de sus parámetros, es decir sustentada en el pacto entre los poderosos, que han sabido ser terriblemente eficientes en la

Una opción que no puede dejar de plantearse es la de construir el espacio político para la izquierda mayoritaria de los ecuatorianos y las ecuatorianas que se reconocen en los principios de la igualdad y la justicia, pero que no se miran reflejados en las organizaciones que se llaman de izquierda y, menos aún, en sus prácticas.



consecución de sus objetivos. Mientras tanto, la izquierda se ha mostrado dividida, fragmentada, casi caníbal cuando se ha tratado de concertar con los más cercanos.

No parece tarea fácil acordar algo en el seno de la izquierda, que más bien encara algunas preguntas/obstáculos. ¿Quién es de izquierda? ¿Quién decide quién cabe en la tendencia? ¿Están dentro de ella polos opuestos como el Movimiento Popular Democrático (MPD) —representante único del comunismo chino— y la Izquierda Democrática (ID)? ¿Dónde quedan los socialistas? ¿Y las rencillas del pasado? ¿Tiene Pachacutik una propuesta nacional o caminará exclusivamente en la línea de la reivindicación indígena? ¿Autorizan a llamarse de izquierda a las nuevas propuestas como Alternativa Democrática? ¿Se necesita autorización? ¿Alianza País es partido? ¿Es de izquierda?

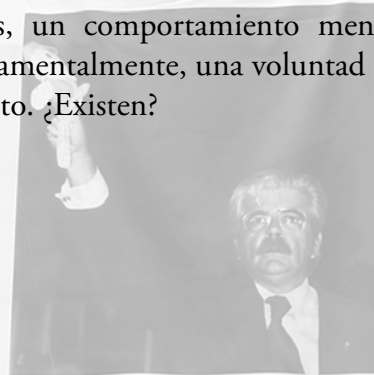
Nos cuesta, por ejemplo, construir acuerdos con una ID demasiado cercana en los últimos años al bloque legislativo Social Cristiano, o que participó en alianzas electorales con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) en la provincia de Loja, como también lo hizo el Partido Socialista (PS).

¿Cómo concertar con un MPD que se ha caracterizado por sus prácticas violentas en el seno de la propia izquierda? ¿Seguiremos siendo para ellos agentes de la CIA quienes creemos en la democracia? ¿Está la tendencia lista para superar la idea de que ser socialdemócrata es un estigma, un insulto? ¿Nuestra izquierda, tradicionalmente masculina, machista, «adulta», está dispuesta a ampliar sus horizontes y considerar como interlocutores válidos a mujeres y jóvenes? ¿Cuán cerca está nuestra izquierda de las lógicas conservadoras en temas de derechos sexuales y reproductivos?

Una opción que no puede dejar de plantearse es la de construir el espacio político para la izquierda que no hace parte de los actores a los que nos hemos referido. Es decir, la izquierda mayoritaria, sin vanguardias, de los ecuatorianos y las ecuatorianas que se reconocen en los principios

de la igualdad y la justicia, pero que no se miran reflejados en las organizaciones que se llaman de izquierda y, menos aún, en sus prácticas. ¿Cómo pactamos con esos sectores? ¿Cuáles son las señales que están esperando? ¿La autorrepresentación que se han arrogado ha sido premeditada o redujeron su actuación a ella dadas las circunstancias políticas?

El pacto y la articulación son urgentes. No solo por la supervivencia de la tendencia sino, sobre todo, porque es una responsabilidad política generar opciones claras para la democracia ecuatoriana. Un acuerdo de «borra y va de nuevo», sin memoria, parece improbable y ofrecería un futuro muy débil. Un primer paso podría ser compartir un espacio de diálogo y establecer objetivos mínimos, concretos. Eso exigiría, de todos, un comportamiento menos sectario y, fundamentalmente, una voluntad real de acercamiento. ¿Existen?



1981. El disuado León Pedro Cordero en el juicio político de "las muñecas de trapo" contra el Ministro de Gobierno, Carlos Feraud Blum.



# Un nuevo actor para una nueva democracia

Juan Cuvi\*

**A**l igual que la Europa burguesa del siglo XIX tuvo en el comunismo su fantasma, la izquierda también ha enfrentado el suyo propio desde que la desdogmatización del marxismo empezó a propagarse por el mundo. Aunque su onda expansiva sacudió en un inicio a los partidos comunistas europeos, no tardó en llegar a América Latina. A fines de los años 1970, la Revolución Sandinista demostró que las grandes transformaciones se logran aceptando la realidad sociocultural de un pueblo más que imponiendo la teoría política. Pero además de haber trasladado al plano político la inmensa diversidad ideológica, social, cultural y étnica de la sociedad nicaragüense, dándole coherencia alrededor de un proyecto revolucionario, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) resaltó la importancia insustituible de la democracia como elemento liberador y transformador.

Esa revolución, vivida por la izquierda latinoamericana con mayor cercanía que la revolución cubana, gracias al papel de los medios de comunicación y a la mayor accesibilidad geográfica de Nicaragua, permeó rápidamente a muchos proyectos políticos. La lucha por la democracia como un objetivo histórico, y no solamente como una etapa transitoria en el largo camino al socialismo, fue asumida e incorporada en varias organizaciones de izquierda, partidos legales y hasta movimientos armados que cumplieron —y en algunos casos aún lo siguen haciendo— papeles sobresalientes en procesos de cambio político en sus respectivos países.

Las propuestas chilena, uruguaya y brasileña datan de aquella época. En el caso de las dos primeras, la opción democrática se vio reforzada por la necesidad impostergable de una lucha frontal contra las dictaduras. Hoy, los tres procesos se han convertido en referentes no solo de la profundización de la democracia en el continente, sino de la viabilidad de proyectos de transformación social y de consolidación institucional gestionados por la izquierda.

El M-19 en Colombia y Alfaro Vive Carajo en Ecuador, rompiendo el esquema tradicional de la izquierda, propusieron que la democracia muy bien podía requerir de la lucha armada. En Guatemala y El Salvador las organizaciones guerrilleras concluyeron que la democratización de sus sociedades patriarcales, arcaicas y terriblemente oligárquicas era una excelente compensación para décadas de subversión.

Todas estas experiencias reflejan que incluso las opciones más radicales entraron en la lógica de la lucha por la profundización de la democracia como objetivo prioritario. Y no podía ser de otra manera: los fenómenos de represión, autoritarismo, corrupción, exclusión y masificación de la pobreza en América Latina han sido tan sistemáticos que no cabe otra opción que la de romper ese círculo vicioso basado en el control elitista del poder. De otro modo, si dichas taras se mantienen, cualquier transformación de las estructuras

---

\* Dirigente de Alfaro Vive Carajo.

económicas no evitará la reproducción del mismo sistema de dominación con nuevos actores.

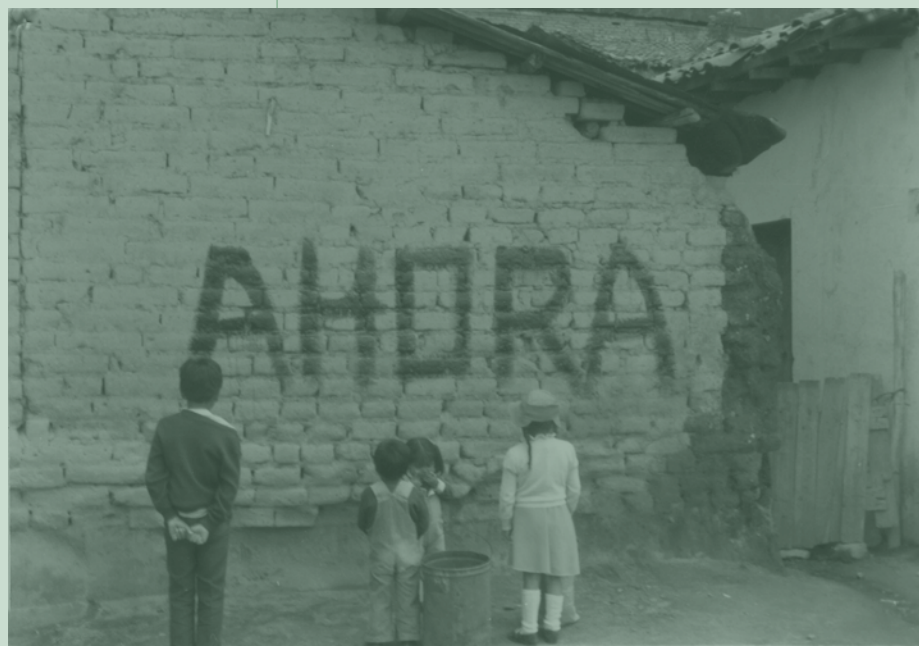
Hoy la noción de democracia trasciende la vieja óptica política, que la concebía como una forma de integración de los excluidos y de reparto equitativo del poder. La revalorización del individuo, provocada por la crisis de las doctrinas políticas rígidas y por la irrupción de la posmodernidad, coloca en primer plano al ciudadano como actor político, lo cual transforma la dimensión de la democracia y la sitúa en el plano de la cotidianidad. El triunfo de Rafael Correa en las últimas elecciones, pese a la ambigüedad de su discurso y a la superficialidad de su proyecto, refleja ante todo una urgente demanda ciudadana por alcanzar un marco democrático fundamental, dentro del cual se respeten las principales normas de convivencia social y el ejercicio de las libertades básicas. Para una gran parte de la población la reforma política, en esencia, no es más que eso: sometimiento a las leyes, igualdad de condiciones, respeto por las diferencias, opciones de participación.

De ser un sistema de gobierno la democracia se convierte, entonces, en una forma de vida: de la normatividad de lo público se traslada a todos los resquicios de la vida social e, inclusive, al fuero interno de las personas. No puede existir un sistema democrático si cada espacio de la sociedad no lo es a su vez, y si tampoco lo son una amplia mayoría de ciudadanos. Por ello, más que la definición de leyes y la reestructuración del poder, lo que hoy reclaman los nuevos actores políticos es la construcción de una cultura democrática en toda la sociedad. Ya no se trata de adoctrinar

líderes bajo preceptos estructurados y dogmas inamovibles, sino de formar ciudadanos con una sólida conciencia democrática de la vida diaria.

## Viejos actores frente a nuevas demandas

Pero ¿cómo se construye democracia en una sociedad desmembrada, incrédula y corroída por la anomia? ¿Cómo formar ciudadanos en un



medio descreído de las leyes y de las instituciones? ¿Cómo construir actores políticos democráticos en un país signado por las desigualdades, la exclusión y el autoritarismo? La opción más tradicional de crear partidos políticos formales ha fracasado precisamente porque se nutren de estos vicios y, por lo mismo, apuntan a su reproducción. Históricamente, los partidos políticos ecuatorianos han sido autoritarios, excluyentes y corruptos porque han aceptado, por pragmatismo, ser el eco fiel de la sociedad en sus facetas más negativas. Ninguno ha aparecido para reflejar el potencial incubado en el seno del pueblo, ni



sus mínimas virtudes y esfuerzos, por la sencilla razón de que esa es una apuesta poco rentable.

Los partidos, o mejor dicho sus líderes y figuras públicas, persiguen de manera sistemática ingresar a ese coto reservado en que las elites convirtieron a la actividad política. Las declaraciones de principios, o los grandes objetivos nacionales con que engalanan su demagogia, quedan abandonados a la entrada de ese club de socios exclusivos especializados en las malas artes del poder. Los espacios sociales, la cotidianidad de la gente, la informalidad comunitaria terminan siendo considerados eventualidades o meros accesorios del ejercicio de la política. Los partidos desconocen, de manera intencionada, que es precisamente en esa lógica sencilla y rutinaria de la sociedad donde la política puede hallar su sentido, sobre todo en cuanto actividad humana orientada a servir al bien común.

Por ello, los partidos y los líderes políticos tienen dificultades para comprender y explicar los reiterados —y a veces estruendosos— fracasos de sus propuestas o de sus administraciones. Lo público es por antonomasia el espacio de la política; por ello, si la arrancan de su medio natural y la privatizan, entonces la están desnaturalizando por completo, como ocurre actualmente. Si a la política se le cercenan sus raíces en la sociedad, termina convertida en un híbrido hidropónico alimentado artificialmente. Acaba siendo una especie depredadora introducida de mañosamente en la médula del bosque democrático.

En consecuencia, la única opción de renovación para la actividad política radica en la restauración

de sus raíces sociales, en su revinculación con las dinámicas públicas, abiertas, colectivas. Cuando la política se integre a la cotidianidad de la vida social no solo que se democratizará, sino que el común de la gente volverá a encontrarle una utilidad práctica. Así, tanto el ejercicio de la política como la noción de democracia se convertirían en patrimonio de cada ciudadano y de sus espacios sociales más inmediatos (familia, trabajo, institución educativa, barrio, gremio, etc.).

En estas condiciones, un proyecto político nuevo debe conseguir dos objetivos básicos: construir democracia en todos los rincones de la sociedad y rescatar a la política del coto privado de las mafias del poder. Ambos propósitos están estrechamente ligados y son caras de una misma moneda, pero en la práctica deben ser asumidos con ciertas particularidades. La democracia se construye en una relación directa con la gente y con su cotidianidad, pero al mismo tiempo hay que desplazar de los espacios públicos de poder a los representantes de la vieja clase política (partidos, gremios y burocracias). En esa combinación dinámica y creativa entre democratización de la red social y recuperación de lo público para la colectividad, se irá construyendo un nuevo proyecto de país.

**El triunfo de Rafael Correa, pese a la ambigüedad de su discurso y a la superficialidad de su proyecto, refleja ante todo una urgente demanda ciudadana por alcanzar un marco democrático fundamental, dentro del cual se respeten las principales normas de convivencia social y el ejercicio de las libertades básicas.**

### **La misma vieja necesidad**

Hablar de la unidad de los sectores democráticos podría sonar a monomanía de abuelita si no fuera porque de ello depende, en buena medida, la posibilidad de transformar el país. El equilibrio entre fuerzas representativas de la sociedad, que

respondan a proyectos ideológicos y políticos coherentes y consistentes, parece ser la vía óptima para enfrentar los desafíos de América Latina en las próximas décadas. Así lo están demostrando países como Chile, Uruguay, Brasil, México y, más recientemente, Nicaragua. Actuar desde una oposición responsable e inteligente, con fuerza suficiente como para negociar las orientaciones generales de las políticas estatales, ha sido, en los casos señalados, la mejor apuesta para un futuro gobierno de izquierda. La experiencia del Polo Democrático Alternativo en Colombia resulta aleccionadora: pudo desbaratar el complejo mecanismo del bipartidismo, vigente 180 años, desde la propia formalidad democrática. En ese sentido, ha conseguido mejores resultados que décadas de insurgencia.

Ahora bien, la construcción de un nuevo actor político (llámese polo, frente o como quiera) requiere de acuerdos claros en dos niveles. En primer lugar, la suscripción de un nuevo contrato social entre las principales fuerzas sociales, económicas y políticas del país, contrato basado fundamentalmente en el respeto irrestricto de las normas y leyes previamente acordadas. Sin acatamiento del marco institucional y sin sometimiento al Estado de derecho, cualquier acuerdo es inviable. Pero, a la vez, es necesario alcanzar un acuerdo de menor nivel entre los sectores democráticos que constituirán ese nuevo actor político, cuya principal misión será actuar como contrapeso nacional frente al centro y a la derecha. Este segundo acuerdo tendrá que definir términos básicos, límites y objetivos conjuntos que permitan una interlocución constructiva y fluida entre sus distintos integrantes, manteniendo un sistema interno de debate y confrontación de ideas, que dé garantía a las distintas identidades amparadas bajo un proyecto común. La construcción de una nueva democracia tendrá que ser la base inalterable de este acuerdo.

Pero la democracia como proyecto histórico puede también encontrar detractores e inconformes, especialmente entre aquellos grupos de la izquierda que han hecho del discurso radical un parapeto para disimular la reproducción de las viejas prácticas de la política convencional (autoritarismo, nepotismo, personalismo, corruptelas). No obstante, siempre será posible integrarlos a un proceso al cual, desde su visión particular, pueden considerar como un peldaño hacia la revolución socialista. Lo más importante es enfrentarlos a la política real, porque es ahí donde podrán confrontar sus ideas con las condiciones concretas —y por lo general poco idílicas— de la política y descubrir los aciertos y las limitaciones de sus dogmas.

### **Oficialidad versus ciudadanía**

Construir un nuevo actor político que represente a las fuerzas democráticas y de izquierda resulta, en las actuales condiciones, bastante complejo. El triunfo de Alianza País distorsiona este objetivo, porque la construcción de un partido desde el gobierno, aunque fuese de izquierda, siempre caerá en las mismas trampas del verticalismo y del funcionalismo. En ese sentido, los cuadros, militantes y sectores democráticos tendrán que moverse entre la cooptación y el desgaste gubernamental, limitando las posibilidades de convertirse en actores independientes, críticos, constructivos y hasta, de ser necesario, comprometidos con el próximo gobierno, como debería corresponder a una fuerza que apuesta a un proyecto de cambio realmente histórico.

Por otro lado, Rafael Correa no ha demostrado tener las cualidades para liderar la construcción de un partido o actor político democrático con perspectivas sólidas. Virtudes como la búsqueda de consensos, la tolerancia o la vocación para escuchar, indispensables en una empresa tan exigente, están ausentes en su personalidad. Sin embargo, es cierto que en su entorno más cercano

existen cuadros con una amplia experiencia al respecto, los cuales probablemente se propongan esta tarea con mayores posibilidades de éxito.

Lo que sí es indudable es que las iniciativas que se tomen desde la oficialidad van a tener una incidencia determinante en la intención de construir un nuevo actor político. En tal virtud, desde las organizaciones sociales y políticas que continuarán en el andarivel de la sociedad civil será indispensable establecer una estrategia de relacionamiento con Alianza País, a fin de combinar la negociación con la exigencia, la vigilancia con la defensa del gobierno frente a las eventuales agresiones de la derecha, la independencia con el fortalecimiento mutuo.

## El rescate de la política

En cualquier caso, el proceso de recuperación de la política debe darse a través de dos mecanismos básicos. Por un lado, la activa participación de la comunidad en los asuntos públicos, mediante la presión constructiva sobre las autoridades, la negociación y la formulación de propuestas y proyectos concretos, que reflejen un ejercicio de consulta y de logro de consensos sociales. No existe mejor argumento político para el cambio social, y para la democratización de la administración pública, que una solución viable a los problemas de la comunidad; y si esa solución es producto de consultas y debates abiertos, mucho mejor. La deficiencia en la relación entre la sociedad civil y el Estado no radica en lo espurio de las mediaciones. Partidos, gremios, cámaras, asociaciones o grupos de poder son vistos como parte del mismo coto privado, como engranajes

del mismo sistema corrupto y excluyente. Un nuevo actor político debe demostrar que su accionar está al margen de estas ataduras.

El segundo mecanismo no es más que la gestión pública honesta, transparente y efectiva dentro de una dinámica de democracia y participación permanentes. En una sociedad desconfiada e incrédula como la nuestra —como resultado de decepciones, engaños y frustraciones sistemáticos orquestados desde los poderes públicos— no existe remedio más eficaz que el buen ejemplo. El único proyecto convincente para la gente será el acertado manejo de la cosa pública por parte de un candidato, grupo o partido. Los programas de gobierno, las propuestas de campaña y las promesas de cambio perdieron validez y legitimidad en aras de la demagogia. El pueblo se limita, cuando mucho, a hacer una apuesta clientelar, bajo la vieja lógica de que «del lobo un pelo».

En esas relaciones perversas la gente común busca a los candidatos o partidos que mejores perspectivas ofrecen de responder a sus anhelos clientelares. Esto, en la práctica, supone irse con aquellos que mayor gala hacen de viveza criolla, pragmatismo o abierta corrupción; es decir, con los partidos populistas.

Por ello, un proyecto transformador no puede negarse a copar los espacios públicos de poder, ya sea por la vía de los cargos de

elección popular o por aquellos de nominación. La clave está en garantizar idoneidad, competencia y honestidad de quienes los asuman.

Esta posibilidad implica necesariamente un trabajo serio y sostenido de construcción de figuras políticas, que a futuro puedan ser candidatos o funcionarios exitosos. En el seno de la

La vieja práctica de la «concientización» del individuo mediante su inclusión o adhesión a una organización (llámese esta sindicato, gremio, célula, partido o asociación) debe ser invertida en función de la formación de ciudadanos con conciencia universal.



izquierda. El canibalismo de las figuras ha sido una práctica desastrosa. Nunca se reparó en que un triunfo electoral nos enfrenta a una dramática carencia de cuadros para administrar el Estado, y esta eventualidad solamente se soluciona mediante la disposición de cientos de militantes fogueados en la política mediática, electoral y administrativa. Ese constituye, hoy por hoy, el principal drama de Alianza País.

### **Crear una cultura democrática**

La construcción de una cultura democrática al interior de la sociedad parece ser una tarea más compleja, puesto que tiene que ver no solamente con el ámbito de lo público sino, sobre todo, con los espacios privados y con el fuero interno de las personas. La vieja práctica de la «concientización» del individuo mediante su inclusión o adhesión a una organización (llámese esta sindicato, gremio, célula, partido o asociación) debe ser invertida en función de la formación de ciudadanos con conciencia universal. Los espacios orgánicos deberían estar, en la medida de lo posible, integrados por ciudadanos, es decir por individuos conscientes de sus derechos sociales, culturales y políticos. Este es el único mecanismo para prevenir la manipulación, la elitización y la verticalización de estas instancias colectivas. También será el mecanismo más eficaz para combatir el clientelismo y sus desviaciones autoritarias.

No se trata, por lo tanto, de promover la organización social como mero instrumento de presión o de reivindicación, sino como finalidad del ejercicio democrático. Es decir, los ciudadanos nos agrupamos con el propósito central de hacer prevalecer los derechos colectivos como única vía para resolver nuestros problemas, sean estos grandes o pequeños, nacionales o locales. No nos juntamos para conseguir una obra, un presupuesto o un proyecto puntual, sino para ejercer derechos universales y, dentro de este ejercicio, exigir a los

responsables el cumplimiento de sus obligaciones frente a temas concretos, pequeños, comunitarios, barriales, etc. Ciudadanos unidos sí pueden controlar el poder; personas agrupadas solamente alcanzan objetivos parciales o transitorios.

La práctica de la agrupación, contrariamente a lo esperado, más que conciencia política ha generado un simple y llano pragmatismo, por lo demás altamente vulnerable. Los sectores populares constituyen organizaciones de todo tipo porque esperan recibir algo concreto a cambio, no porque quieran ejercer sus derechos. Y como en la mayoría de casos la iniciativa prospera y algo de lo buscado se alcanza, el mecanismo queda validado. Por ello las elites y la partidocracia siempre han promovido este tipo de organización, ya sea a través de la indiferencia o de la falsa tolerancia. No es cierto que al poder no le interesa un pueblo organizado: lo que realmente le interesa es que sus formas de organización sean funcionales al sistema, que sirvan para negociar espacios y recursos sin atentar contra aspectos de fondo, que proyecten una imagen de confrontación que a su vez legitime una falsa idea de democracia y respeto de las libertades políticas, y que siempre aseguren la reproducción del sistema por la vía de las elecciones. Lo que menos quiere el poder es la existencia de ciudadanos que, hipotéticamente, pudieran llegar a tomar decisiones conscientes en un proceso electoral. Esta opción sí significa el colapso del sistema político y de las estructuras de poder, al menos en América Latina.

En tal virtud, necesitamos regar por la sociedad la idea de la democracia como forma de vida, no como simple doctrina política. Debemos convertirnos en militantes por la democracia con una vocación inquebrantable, con una especie de fe alejada de cualquier tipo de dogmatismo y fundamentalismo, y más bien basada en el convencimiento de que la reticulación social tiene más potencial político que la organización formal u oficial.

## La renovación de los partidos de centro izquierda

Andrés Páez Benalcázar\*

Desde hace aproximadamente siete años<sup>1</sup> el panorama político de América Latina evidencia una reorientación ideológica en la región. Dicho fenómeno sociopolítico merece un análisis en detalle y en profundidad desde la politología y la antropología política, capaz de interpretar no sólo el hecho cuantitativo, sino el complejo tramado cultural de una reacción social que toma por sorpresa a propios y extraños en una región que, según algunos «futurólogos sociales», ya debería estar integrada a un pensamiento único y hegemónico.

Tal vez, como señala Boaventura de Souza Santos, existe una relación fantasmagórica o de ceguera entre la teoría y la práctica dentro de la izquierda latinoamericana. Así:

*Domina por ello un comportamiento estratégico que puede ser tanto revolucionario como reformista. Este comportamiento táctico, también ha estado condicionado por las certezas y las metamorfosis del adversario de izquierda.*<sup>2</sup>

En consecuencia, una redefinición de la izquierda plantea la necesidad de llegar a acuerdos democráticos mínimos entre todos los partidos políticos que se dicen pertenecer a dicha tendencia, especialmente en tres áreas: económica, cultural y política.

### Área económica

A manera de una primera aproximación, se puede afirmar que el incremento de la pobreza, la polarización social y el colapso de la democracia representativa, principalmente de sus principales

instituciones —partidos políticos y parlamentos nacionales—, son algunos efectos visibles de la aplicación radical de una política neoliberal que busca precautelar e imponer una cosmovisión corporativa del mundo.

En su gran mayoría, los objetivos planteados por el neoliberalismo se han alcanzado sistemáticamente: mayor generación de riqueza, incorporación y desarrollo de tecnologías en el ciclo productivo, flexibilización del mercado laboral, desregulación de los mercados, achicamiento del Estado, transformación del concepto de soberanía

\* Doctor en Jurisprudencia y Licenciado en Sociología con mención en Ciencia Política. Profesor de la cátedra de Derecho Procesal Laboral (Universidad Andina Simón Bolívar). Diputado reelecto por la provincia de Pichincha-ID.

<sup>1</sup> Se podría decir que el ascenso al poder de Hugo Chávez en febrero de 1999 es el hito que demuestra el viraje a la izquierda de América Latina. Asimismo, y sin analizar en profundidad el tipo de izquierda —radical o moderada— que se está instaurando en la región, los triunfos electorales de Ricardo Lagos en Chile (Michelle Bachelet), Inácio Lula da Silva en Brasil (reelegido), Tabaré Vázquez en Uruguay, Alan García en Perú, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia y, recientemente, Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador refuerzan la idea de que Latinoamérica está tomando un nuevo rumbo. Pero si el socialismo, sus partidos políticos y principales cuadros no asumen con responsabilidad, realismo y creatividad la administración de los gobiernos, este fenómeno latinoamericano corre el riesgo de convertirse en un simple espejismo.

<sup>2</sup> Santos, Boaventura de Souza: «Una izquierda con futuro», en *La nueva izquierda en América Latina*, Patrick Barret, Daniel Chávez y César Rodríguez (eds.), Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005, p. 438.

y de los Estados nacionales a través de la conformación de bloques económicos regionales, construcción de una sociedad de masas (consumidores), consolidación del capital financiero, etc. En definitiva, se puede afirmar que la edificación de la «aldea global» es casi una realidad.

Sin embargo, los efectos colaterales del neoliberalismo han generado una situación social inequitativa y el principio rector del socialismo —la justicia— ha sido gravemente vulnerado. Por ejemplo, generar más riqueza no garantiza que haya una mejor redistribución de la misma, incorporar tecnología no implica transferirla a los países menos desarrollados para que puedan elevar sus niveles de productividad y competitividad, flexibilizar el mercado laboral puede degenerar en algunos casos en precarización del trabajo, delegar competencias a órganos supranacionales puede entenderse como una situación de déficit democrático, achicar el Estado no supone necesariamente la construcción de uno pequeño pero fuerte (atlético), etc.

Ante este escenario los partidos políticos de izquierda, tal como lo señala Carlos Vilas, pueden optar por una de tres vías posibles: a) reducir su nivel crítico y alinearse dócilmente a los grupos de poder económico en nombre de la gobernabilidad; b) acentuar el tono profético del inevitable colapso al que nos conducirá el capitalismo y, por tanto, situarse por fuera del sistema democrático esperando a que se generen las condiciones propicias para emprender la revolución; o, c) *buscar de manera creativa una reformulación del presente orden de cosas, haciendo de la democracia el eje de la transformación social en un sentido progresivo*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Vilas, Carlos: «La izquierda latinoamericana. Búsqueda y desafíos». [http://www.nuso.org/upload/articulos/2712\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2712_1.pdf). Acceso: 20 de noviembre de 2006.

<sup>3</sup> A modo de ejemplo, el Art. 1 de nuestra Constitución Política dispone: *El Ecuador es un estado social de derecho,*

Así, los partidos políticos de una izquierda renovada, sin dejar de cuestionar el modelo económico neoliberal y presentar alternativas creativas a este, deben volcar sus esfuerzos principalmente a propiciar reformas tributarias que, por ejemplo, privilegien la creación de impuestos redistributivos e incentiven una mejor recaudación a nivel nacional, evitando crear nuevas cargas al sector productivo ecuatoriano; adoptar políticas sociales que democratizen la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, las obras de saneamiento, etc., pues de lo contrario la población con menos acceso a este tipo de oportunidades, no podrá incorporarse al mercado laboral en igualdad de condiciones, decreciendo así los niveles de productividad que requiere un país como el nuestro que, de manera voluntaria, o no está integrándose, con serias desventajas comparativas, al nuevo contexto económico-comercial internacional; establecer limitaciones legales para impedir la consolidación de prácticas monopólicas; evitar procedimientos financieros especulativos y erradicar la intermediación comercial que tanto afecta al sector productivo nacional; y, por último, propiciar la inversión en el campo de la investigación científica y la innovación tecnológica, puesto que si esto no se convierte en una política de Estado, es imposible que Ecuador pueda acrecentar sus niveles de competitividad.

## Área cultural

Pese a los augurios homogeneizadores, una respuesta contrahegemónica, de origen cultural, cobra cada vez más fuerza en la órbita nacional y latinoamericana. Incluso se ha ido consolidando paulatinamente en prácticas sociales concretas, llegando a traspasar lo simbólico para consolidarse en ordenamientos jurídicos tanto supranacionales (convenios y pactos internacionales) cuanto nacionales (Constituciones y leyes internas)<sup>3</sup>. El tema al que se hace referencia es el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad

cultural de las naciones, y debe ser asumido por los partidos políticos de la nueva izquierda como una característica esencial y diferenciadora del resto de doctrinas y movimientos ideológicos.

Esta propuesta de respeto y tolerancia por la diversidad ha sido calificada de peligrosa<sup>4</sup> por los defensores del *statu quo*, pues cuestiona el falso carácter universal de la modernidad y, por tanto, pone en tela de juicio los presupuestos de un pensamiento construido desde una lógica universalizadora y, en algunos casos, incluso excluyente pero que, a través de sus principales instituciones, todavía mantiene vigencia en la contemporaneidad.

Con esto no se pretende alentar una actitud posmoderna cimentada en el «descentramiento del sujeto», es decir en la que *el individuo abandona su condición de agente causal, de yo autónomo autoconsciente [...] hasta borrararse del todo, 'como una huella en la arena a la orilla del mar' (Foucault), dejando tan solo textos, desvaneciéndose la figura capital del actor/autor*<sup>5</sup>. El socialismo tiene su causa y fin en el ser humano, pero en un ser humano distinto del otro. Ahí radica su riqueza, pero sin perder jamás su centralidad —en calidad de sujeto social— dentro de un esquema que se fundamenta en la justicia social y la libertad. Tampoco se pretende rechazar el valor de instituciones modernas trascendentales para la prosecución de la cohesión social como el Estado de derecho, la democracia o el Estado propiamente dicho. Como dice Boaventura de Souza Santos, un nuevo socialismo implica más democracia, una democracia sin fin, en la que todos los sectores de la sociedad participen de modo que se configure lo que sería una democracia de «alta intensidad».

Una redefinición de la izquierda plantea la necesidad de llegar a acuerdos democráticos mínimos entre todos los partidos políticos que se dicen pertenecer a dicha tendencia, especialmente en tres áreas: económica, cultural y política.

Por tanto, los partidos políticos de una izquierda renovada deberían asumir como bandera de lucha la defensa integral de los derechos humanos, es decir precautelar, además de los derechos tradicionales, los derechos difusos o de tercera generación, en especial los relativos al ambiente; el sostenimiento del Estado social y constitucional de derecho, pues solo el respeto por el imperio de la ley puede proporcionar la seguridad de que los derechos fundamentales serán respetados; e, incentivar la democracia participativa en que movimientos sociales y partidos políticos actúen de manera complementaria, reconociendo mutuamente el papel medular que ambos desempeñan en el sistema democrático y dejando de banalizar el trabajo de los unos y de satanizar el trabajo de los otros.

## Área política

La diversidad se torna ininteligible para corrientes políticas que se quedaron anquilosadas en las viejas teorías contractualistas (siglos XVII y XVIII) o en las rígidas concepciones del

---

*unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.* Además, Ecuador ha suscrito y ratificado Pactos y Tratados internacionales que precautelan el derecho de las «minorías», por ejemplo el Convenio 169 de la OIT o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>4</sup> Si se desea profundizar en el tema, véase Clifford Gertz: *La interpretación de las culturas*, España, Gedisa, 1997.

<sup>5</sup> Maiz Ramón y Marta Lois: “Postmodernismo: la libertad de los posmodernos”, en *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Joan Antón Mellón (ed), Madrid, Edit-

socialismo real (siglos XIX y XX). No se debe olvidar que tanto la corriente ideológica burguesa-liberal, como la corriente ideológica proletario-socialista<sup>6</sup> contribuyeron a la consolidación de lo que hoy conocemos como Estado social y democrático de derecho.

En el caso del liberalismo, fue a partir de la lucha de la clase burguesa que aparece la concepción de individuo, persona, en términos kantianos, subordinada solamente al derecho, entendido como un conjunto de normas de carácter general y de observación obligatoria, que limitaba los poderes omnímodos del absolutismo monárquico. Se registra, así, el paso del gobierno de los hombres al de las leyes<sup>7</sup>. No puede dejar de anotarse que el liberalismo defendía también la propiedad privada y el libre mercado, puntos con los que se discrepaba totalmente desde el socialismo de ese entonces. De esta manera, los individuos que de forma racional cedieron una parte

de su soberanía en favor de la supremacía del ordenamiento jurídico, evitaban caer en un estado de naturaleza —en el sentido «hobbesiano» del término— que coartaba las libertades y derechos fundamentales del hombre.

En cambio, el socialismo tuvo un papel decisivo a fines del siglo XIX y en el siglo XX. Su principal aporte consistió en lograr el reconocimiento, por parte del *establishment*, de lo que se denominó «la cuestión social»<sup>8</sup>. Las luchas de los partidos políticos y movimientos de izquierda, junto a la clase trabajadora, y las reivindicaciones sociales conquistadas dieron forma a un Estado de bienestar desarrollista en América Latina, que se rehusaba a dejar a la sociedad a merced de las fuerzas del libre mercado, tutelando no solo los derechos civiles y políticos, sino los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, a partir de la década de los 1970 se experimentó un proceso de estatización que produjo un aumento desmedido de la burocracia, no solo en términos cuantitativos sino de poder. En esa década, el *welfare state* colapsó debido, en gran medida, a la dificultad de evitar un déficit fiscal cada vez más creciente.

Hoy en día, las nuevas corrientes filosóficas-jurídicas apuestan a una postura dialógica que privilegia el intercambio racional de ideas y que evidencia la emergencia contemporánea de tomar partido por una democracia participativa que revalorice al ser humano y su medio ambiente, en una sociedad que ha favorecido a la razón instrumental. Como señala Elías Díaz, se debe propender a una democracia de doble vía. Es decir: por un lado, la sociedad debe participar activamente en la toma de decisiones; pero, por otro, los beneficios logrados y las conquistas alcanzadas deben ser socializadas y aprovechadas por todos los miembros de la comunidad.

Cabría incluir en la concepción de doble vía democrática propuesta por Elías Díaz otros dos dispositivos legales que funcionen como correctivos de la democracia representativa y que

<sup>6</sup> Se debe precisar que las conquistas sociales en América Latina, si bien tienen un trasfondo ideológico socialista, no son fruto de una revolución propiamente proletaria (industrial), sino que han tenido como sus principales actores a sectores sociales campesinos, profesionales de clase media, intelectuales, pequeños artesanos y la Iglesia, en especial, desde que esta adoptó oficialmente su Doctrina Social (León XIII, Juan XXIII y Juan Pablo II) y extraoficialmente la Teología de la Liberación. Además, particularmente en Ecuador, desde la Revolución Juliana, de corte progresista mas no comunista, se instituyeron por primera vez de manera sistemática los derechos sociales, económicos y culturales en la Constitución de 1929.

<sup>7</sup> Actualmente una nueva hermenéutica jurídica critica una postura de simple boca de ley del juzgador y sostiene que todos los operadores jurídicos cumplen un papel político, pues es su deber proteger los derechos individuales y colectivos de la sociedad de los abusos de cualquier tipo de poder, sea este fáctico, económico o estatal.

<sup>8</sup> *El problema social históricamente considerado es el problema vivo y palpitante que ofrece de hecho la Humanidad con relación a los bienes económicos, dividida en dos clases antagónicas: una minoría que goza superabundantemente de los bienes naturales, frente a la gran multitud de los desheredados de la fortuna* (Baltasar Pérez Argos).



viabilicen el poder fiscalizador de la sociedad civil organizada sobre los dignatarios de elección popular: la revocatoria del mandato y la rendición de cuentas. Así, a través del primer dispositivo los dignatarios de elección popular que no hayan cumplido de manera eficiente y con total probidad con sus responsabilidades legales y/o con sus promesas de campaña, deberán perder la confianza popular y dejar su cargo. Pero esto solo es posible si los funcionarios presentan, de manera obligatoria y periódica, una minuciosa rendición de cuentas de todas las actividades que realizan y que sean susceptibles de una fiscalización exhaustiva.

Podría incorporarse a los dos dispositivos señalados, un tercero: el estatuto de la oposición, por cuanto los niveles tan altos de desconfianza ciudadana en los partidos políticos se debe en gran medida al «canibalismo» político expresado en una permanente beligerancia y una atávica vocación por la confrontación, que prácticamente han suprimido los espacios de diálogo y concertación tan necesarios en una democracia moderna.

## Bibliografía

- Constitución Política de la República* (2002): Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2002.
- Geertz, Clifford (1997): *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Editorial Gedisa, octava reimpresión.
- Maiz, Ramón y Marta Lois (1998): “Postmodernismo: la libertad de los posmodernos”, en *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Joan Antón Mellón (ed.), Madrid, Editorial Tecnos, p. 403-428.
- Martínez, Juan Manuel: *La crisis del Estado de bienestar y la modernidad reflexiva*, en [www.monografias.com/trabajos10/finalx/finalx.shtml#ELESTA](http://www.monografias.com/trabajos10/finalx/finalx.shtml#ELESTA).
- Pérez Argos, Baltasar. *Exposición esquemática de la cuestión social y sus soluciones históricas: liberalismo, socialismo,*

Por esta razón, elevar el nivel y los contenidos de la oposición indudablemente contribuirá al fortalecimiento de la democracia y permitirá recuperar la confianza en la democracia representativa, sin la cual se corre el riesgo de que colapse toda la institucionalidad.

Para finalizar, cabe señalar que un primer e imprescindible paso para encontrar soluciones viables a la crisis estructural que afecta a Ecuador debe darse en el marco de la construcción de un proyecto nacional cuyo eje fundamental sea una agenda nacional que establezca acuerdos mínimos respecto de los grandes objetivos nacionales y alrededor de los cuales los partidos y mo-

vimientos políticos puedan converger y orientar su accionar. Una izquierda renovada debe adherir, en forma seria y crítica, a esta propuesta y le cabe demostrar ante la opinión pública que se mantiene vigente y creativa, que superó los ideologismos y que entró al nuevo milenio con una actitud proactiva, sin perder de vista que su deber histórico es estar junto a los menos favorecidos, es decir del lado de la igualdad.

El socialismo tuvo un papel decisivo a fines del siglo XIX y en el siglo XX. Su principal aporte consistió en lograr el reconocimiento, por parte del *establishment*, de lo que se denominó «la cuestión social».

*marxismo y cristianismo*. Internet. [http://www.mercaba.org/Filosofia/Argos/cuestion\\_social\\_01.htm](http://www.mercaba.org/Filosofia/Argos/cuestion_social_01.htm).

Santos, Boaventura de Souza (2005): “Una izquierda con futuro”, en *La nueva izquierda en América Latina*. Patrick Barret, Daniel Chávez y César Rodríguez (eds.), Bogotá, Grupo Editorial Norma, p. 435-457.

Vilas, Carlos. *La izquierda latinoamericana. Búsqueda y desafíos*. [http://www.nuso.org/upload/articulos/2712\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2712_1.pdf).



# Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria

Carlos Castro Riera\*

### De la «refundación de la República» a una nueva frustración

Al asumir la presidencia el doctor Alfredo Palacio ofreció al pueblo refundar la República, para lo cual convocaría inmediatamente a una asamblea nacional constituyente.

Se había violado tan gravemente el orden constitucional y llegado a tal grado de descomposición institucional y conflictividad política, que el planteamiento efectuado por el flamante mandatario se consideraba necesario y viable.

Políticamente la Constituyente era el cauce por donde debía canalizarse y discurrir el gran torrente de pasiones, de exigencias de cambios, expectativas, intereses y posiciones políticas confrontadas; y, jurídicamente, la vía para reinstaurar el Estado de Derecho.

Además, si se la proponía con oportunidad, se habría tramitado fluidamente en el Congreso Nacional, entonces arrinconado por la crítica y la lucha «forajida».

Sin embargo, el presidente Palacio cambió rápidamente de opinión y en menos de una semana abandonó la idea de la Constituyente y encomendó al vicepresidente de la República que, con la ayuda del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), prepare, buscando la

concertación nacional, un paquete de reformas constitucionales.

Cuando la vicepresidencia terminaba la labor encomendada, sorpresivamente el presidente Palacio optó por otro rumbo y remitió al Congreso Nacional un paquete incoherente y nebuloso de temas de consulta y, ante la reacción negativa del Parlamento, nuevamente cambió de criterio y ordenó preparar un proyecto de reformas constitucionales consensuado con el Congreso, contando con la colaboración, en el ministerio de Gobierno, de Oswaldo Molestina, militante de Izquierda Democrática.

El ministro Molestina logró obtener un consenso significativamente mayoritario en torno a las reformas constitucionales y cuando se esperaba que el Ejecutivo remitiera las propuestas políticas, el presidente Palacio una vez más modificó su opinión, dio las espaldas a la gestión de su ministro de Gobierno, dejó esperando al Congreso y anunció la convocación a una Asamblea Nacional Constituyente contando con el apoyo de algunos movimientos sociales.

Al recibir el texto de la consulta, el Tribunal Supremo Electoral argumentó que el contenido implicaba una reforma constitucional y que su trámite debía pasar por el Congreso para la calificación correspondiente, resolviendo por ende declarar su improcedencia.

Palacio decidió entonces enviar un texto de consulta al Congreso Nacional para su calificación, proponiendo que el pueblo escoja entre una Asamblea Constitucional y una Asamblea

\* Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca, Asesor Jurídico del H. Congreso Nacional de la República del Ecuador. Ex Vicealcalde de Cuenca.

Nacional Constituyente. Por último, al retornar de su viaje a Mar del Plata el presidente declaró que aceptará las reformas constitucionales que el Congreso logre tramitar y aprobar, pero que no cejará en su empeño de realizar la Asamblea Nacional Constituyente.

El final de este cuento que parecía de nunca acabar es de dominio público: ni el Congreso Nacional tramitó las reformas políticas, ni se llamó a consulta popular, ni se dio la Asamblea Constitucional menos aún la Constituyente, terminando el presidente, el Congreso y el TSE con un enorme desprestigio y repudio popular, que se expresó en los resultados del proceso electoral. El voto nulo gana en todas las provincias del país en lo que a diputados se refiere, Gilmar Gutiérrez llega sorpresivamente en el tercer lugar en la contienda presidencial y Rafael Correa —que enarbó radicalmente la tesis de la Constituyente— disputa la presidencia de la República y finalmente la gana.

En ese contexto, cobra nuevamente vigencia el debate acerca de la viabilidad jurídica y política de la Asamblea Nacional Constituyente.

## **El debate de la reforma política en la campaña electoral**

Durante la última campaña electoral, que culminó con las elecciones del 26 de noviembre de 2006, todos los candidatos, sin excepción, se pronunciaron por la necesidad de la reforma política del Estado, aunque diferían en la forma de llevarla a cabo. El candidato Correa ofreció convocar a consulta popular inmediatamente de asumir el poder, ya que considera que el Congreso Nacional —constituido por una representación política que no corresponde a las aspiraciones de cambio del pueblo ecuatoriano, como resultado de un nuevo fraude a la Constitución— no llevaría a cabo las reformas políticas que requiere el país. Para Cynthia Viteri y Álvaro Noboa, en cambio, bastaba con plantear reformas constitucionales en el seno del próximo Parlamento.

## **Una contradicción irresuelta**

Existe un consenso general en el pueblo ecuatoriano sobre la necesidad de una reforma política centrada fundamentalmente en la urgencia de liberar a la justicia ordinaria, a la justicia constitucional, a la justicia electoral y en general a los órganos de control del Estado, de la influencia de los partidos y movimientos políticos. En ello coinciden igualmente —al menos de palabra— los líderes políticos, los dirigentes de los partidos, los diputados actuales y electos. Resulta contradictorio que hasta el momento no haya sido posible llevar adelante una sola reforma política.

En ese sentido y a juzgar más bien por las actitudes del Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN) y Sociedad Patriótica (SP), lo único que se pretende es continuar con el actual orden de cosas, supuestamente en nombre de evitar los enfrentamientos y de llegar a una convulsión política, sin reparar en que de no encontrarse un camino consensuado para la reforma política, el país simplemente será ingobernable y, tarde o temprano, se hará presente el estallido social pues el pueblo no aguanta verse burlado otra vez.

En efecto, lo acontecido el 15 de octubre en lo atinente a las elecciones para diputados evidencia que la llamada «partidocracia» ha sido sustituida por otra de cuño más conservador y retrógrado, con una ideología oscurantista, hostil a las propias ideas liberal-democráticas, revestida de un ropaje populista y mesiánico, manipuladora de la religión, con prácticas de caridad pública fariseas y que esconde un proyecto ultraderechista oligárquico y autoritario, dispuesto a renunciar a todo concepto de soberanía y desarrollo nacional para supeditarse a los intereses económicos monopólicos e imperiales.

En definitiva, las expresiones ideológicas y políticas más caducas se han disfrazado para intentar presentarse como alternativas a «la política», a «lo político», a «los políticos» y a los partidos

llamados tradicionales. Valga recordar a este propósito que en la segunda vuelta electoral, el candidato Noboa apareció rodeado precisamente de los dirigentes del PSC, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y del ex candidato a la vicepresidencia de la República por SP.

Esta derecha populista y autoritaria, liderada por Álvaro Noboa, ha lanzado una feroz ofensiva contra la propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente, porque en esta ocasión el poder constituyente expresa la necesidad de una transformación profunda del aparato estatal para adecuarlo a las necesidades de un nuevo modelo de desarrollo y de democracia. En el pasado, cuando les convenía, eran las propias fuerzas oligárquicas las protagonistas de las constituyentes.

## El ejercicio del poder constituyente

El pueblo ecuatoriano ejerció el Poder Constituyente Originario Fundacional cuando dictó la primera Constitución del Estado en 1830 y ha ejercido el Poder Constituyente Originario Posfundacional en las Asambleas Nacionales Constituyentes de 1835, 1843, 1845, 1850, 1861, 1869, 1878, 1883, 1897, 1906, 1945, 1946, y 1967.

De igual forma, en ejercicio de su soberanía y mediante un referéndum (1977) orientado a viabilizar el retorno al orden constitucional, el pueblo ecuatoriano se pronunció por el «Proyecto de Nueva Constitución Política», redactado por la Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado, que presidió el doctor Carlos Cueva Tamariz.

Por otra parte, el Congreso Nacional, haciendo uso de su Poder Constituyente Derivado, realizó varias reformas constitucionales (tres paquetes) a la Constitución aprobada en el Referéndum de

1977, que llevaron a la Codificación de la Constitución Política de la República (R.O. N° 2 del 13-II-1997), hasta que finalmente la Asamblea Nacional resultante de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997, autodenominada Constituyente, expidió la actual Constitución Política de la República del Ecuador, vigente desde el 11 de agosto de 1998.

Todo hace pensar que el poder oligárquico se empeña en mantener institucionalizada la corrupción, en obstaculizar una transformación del Estado que lo convierta en un poder ciudadano y democrático capaz de garantizar un desenvol-

vimiento sano de las relaciones económicas y políticas, y consecuentemente una justicia y un derecho que imperen en todos los ámbitos del Estado y la sociedad, precisamente para dar seguridad jurídica, condición fundamental que demandan el desarrollo integral del país en general y las inversiones nacionales y extranjeras en particular.

## La Asamblea Constituyente: el espacio para generar un proyecto nacional consensuado

El poder constituyente es un poder original (que no deriva de otro), fáctico político (la decisión constituyente es un hecho), prejurídico e incondicional (el constituyente justifica política e históricamente su decisión). Si bien es cierto que por estas características puede generar «recelos» en torno a posibles confrontaciones, no lo es menos —revisando la historia nacional y teniendo presente nuestra idiosincrasia— que puede constituir un espacio político de encuentros antes que de desencuentros.

El poder constituyente expresa la necesidad de una transformación profunda del aparato estatal para adecuarlo a las necesidades de un nuevo modelo de desarrollo y de democracia.

La condición es actuar con flexibilidad política, con un sentido de patria, para intentar formular una Constitución que sea a la vez expresión de un nuevo contrato social entre los ecuatorianos y también programa y agenda de Estado, estratégicos para el desarrollo nacional. Ello supone reconsiderar la posibilidad de establecer y conformar una Asamblea Nacional Constituyente cuyos objetivos hayan sido previamente fijados por el pueblo soberano en una consulta popular. No hay que olvidar que el pueblo, fuente de toda autoridad, poder y norma, bien puede —más allá de cualquier rigurosidad teórica— limitar el ejercicio incluso de la propia Asamblea Nacional Constituyente.

En efecto, nuestra vida republicana nos muestra algunas formas a través de las cuales se han establecido las Constituciones: en unos casos la presión popular, tras derrocar dictaduras, ha instituido una Asamblea Constituyente para que dicte la Constitución y se retorne al Estado de Derecho; en otros, una Convención Nacional de los grupos más representativos de la sociedad que comparten cuotas de poder en un momento dado, han expedido una Carta Fundamental; en otras oportunidades la participación popular en el proceso constituyente se ha manifestado a través de un referéndum; en algunas circunstancias el pueblo, mediante consulta popular, ha autorizado que se elija una Asamblea Constitucional con funciones exclusivas, para que reforme o expida una nueva Constitución, esto es, actuando como poder constituyente derivado. Se quiere decir con esto que todo es cuestión de definir metas y fijar límites a lo que se quiera hacer.

En las actuales circunstancias del país, un proceso constituyente supone tener una clara

decisión política de cambio; un procedimiento definido, cierto y conducente; metas determinadas y viables; y, por supuesto, una legitimación popular y determinados consensos previos entre los diversos sujetos políticos y sociales. Esta es la gran demanda de la nación ecuatoriana, luego de tanta frustración social y política.

## Los grandes ejes de consenso

En las actuales circunstancias del país, es necesario buscar los grandes ejes de consenso que permitan encontrar un camino coincidente para avanzar en la reforma política y crear las mejores condiciones de gobernabilidad para el desarrollo nacional.

Es posible distinguir entre los consensos para la instauración de la Asamblea Constituyente y aquellos en torno a sus contenidos legislativos.

Respecto de los primeros:

- a) El Congreso Nacional, mientras dure la Asamblea Constituyente, limitaría su acción a la tarea legislativa y fiscalizadora, inhibiéndose de tratar reformas constitucionales.
- b) La Asamblea Nacional Constituyente limitaría su accionar a la expedición de una nueva Constitución, sin interferir en la tarea legislativa y fiscalizadora del Congreso Nacional.

- c) La Asamblea se constituiría con candidatos que no hayan sido electos como diputados principales o alternos y que no hayan sido descalificados por el Congreso Nacional.
- d) Los candidatos a la Asamblea Nacional podrán ser designados por los partidos y movimientos sociales tras haber realizado elecciones primarias al interior de sus propias organizaciones. Se elegirán candidatos de una lista o entre listas y se permitirá la representación proporcional

**El poder oligárquico se empeña en mantener institucionalizada la corrupción, en obstaculizar una transformación del Estado que lo convierta en un poder ciudadano y democrático...**

de las minorías. Los candidatos tendrán iguales condiciones de publicidad oficial.

- e) Los movimientos políticos que presentaron candidaturas a la presidencia de la República para las elecciones del 15 de octubre del 2006 y obtuvieron una votación de por lo menos el 5% del padrón electoral, no necesitarán recoger nuevamente firmas de respaldo para presentar candidaturas a la Asamblea.

Respecto de los contenidos legislativos de la Asamblea Nacional Constituyente, los consensos podrían girar en torno a:

### **Derechos fundamentales**

- a) Conservación del sistema de derechos, garantías y deberes;
- b) constitucionalización del mandato de la Consulta Popular en torno al presupuesto para la educación y la salud.

### **Forma de Estado**

- a) Establecimiento de un Estado con sistema autónomo sobre la base de una regionalización del país, que compatibilice la existencia de las provincias, cantones y parroquias; constitucionalización de principios para preservar la unidad y la indisolubilidad nacional y de todos aquellos sobre los cuales descansa un régimen autónomo;
- b) régimen administrativo del Estado con cuatro niveles: gobiernos autónomos regionales, consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales. Se eliminan a nivel provincial todas las instituciones, órganos y organismos que constituyen desmembramientos del Estado central y todas aquellas instituciones que compiten con los consejos provinciales y municipales, pasando sus recursos materiales, económicos y humanos a ser manejados por estos entes seccionales.

### **Organización de la Justicia**

- a) Despartidización de la administración de la justicia ordinaria, constitucional, electoral y de todos los organismos de control del Estado.
- b) Unidad jurisdiccional inmediata; fortalecimiento de la independencia interna y externa de la función judicial; legitimación de la Corte Suprema de Justicia; prohibición de que jueces, miembros de los Tribunales Distritales, ministros de las Cortes Superiores y de la Suprema, y vocales del Consejo Nacional de la Judicatura puedan integrar la Federación Nacional de Servidores Judiciales.

### **Relación Ejecutivo-Legislativo**

- a) Restablecimiento del equilibrio entre las funciones ejecutiva y legislativa. Facultad de iniciativa del Congreso para legislar en materia económica y tributaria; ratificación de todos los tratados y convenios internacionales que de cualquier forma afecten la soberanía nacional; facultad de censura en juicio político con destitución;
- b) facultad disolutiva del Congreso por una sola vez; y, facultad revocatoria del mandato, entre otras causas por violación flagrante de la Constitución que ponga en riesgo el sistema jurídico constitucional del país;
- c) regular de mejor manera la facultad de objeción (veto) presidencial de las leyes, equilibrando la relación con el Congreso y evitando el abuso del Ejecutivo como colegislador privilegiado;
- d) flexibilizar el sistema de la reforma constitucional y normar en el sentido de que las reformas que impliquen transformaciones en la forma de Estado, de gobierno y en las relaciones de las funciones del Estado requerirán de consulta popular.





### Representación política

- a) Revisión de normas de representación popular, estableciendo reglas electorales democráticas que den cabida a la representación de las minorías y que, al mismo tiempo, respeten la voluntad de las mayorías; y, prohibición de
- b) cambio de las reglas electorales de una elección a otra, para evitar que las reformas expresen intereses partidistas coyunturales;
- b) normas para la refundación ideológica-política de los partidos y movimientos políticos, y para su democratización interna.



# Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política

Julio Echeverría\*

Distintos países de América Latina han emprendido en los últimos años procesos de reforma política a través de transformaciones constitucionales. En todos estos casos se ha debido conjugar una doble dimensión: por un lado, la discusión en torno a la institucionalidad que impulse la reforma y a los procedimientos que deberían regularla; y, otra, que apunta a identificar sus contenidos específicos y puntuales. La discusión desde ningún punto de vista es trivial, ni se reduce a «formalismos procedimentales» o a «retóricas insustanciales», sino que permite intuir las orientaciones estratégicas de los actores. La identificación con un mecanismo o procedimiento remite a distintas concepciones de reforma política y, a su vez, una determinada concepción de reforma política se corresponde con una determinada modalidad procedimental.

En Ecuador se debaten dos modalidades de reforma. La una postura aboga por la instauración de una Asamblea Constituyente con «plenos poderes» y la otra, por la introducción de reformas acotadas en el texto constitucional. En el un caso la discusión sobre los contenidos de la reforma se traslada al espacio de la Asamblea Constituyente; en el otro, el debate sobre los temas es primordial

y anterior, porque de ello deriva el carácter de los procedimientos a adoptarse y el mecanismo que las impulse: Asamblea con plenos poderes o Asamblea condicionada al tratamiento de temas puntuales.

Este contraste se convirtió en el eje discursivo sobre el cual giró la campaña electoral de octubre de 2006 y sobre el que se definió el resultado electoral de la primera vuelta. El proselitismo electoral —condicionado en mucho por el papel determinante de los medios de comunicación en la generación de la agenda de discusiones— redujo la complejidad del tema de la reforma política a pocas fórmulas de impacto emocional con las cuales los candidatos se proyectaron a la captura del voto de los electores. El contexto electoral limitado a un enfrentamiento mediático no favorecía la deliberación detenida sobre los temas de la reforma, sino la elección por fórmulas de rápida aprehensión por parte de un electorado reducido a mirar la sucesión de imágenes en las pantallas de televisión o la representación plástica de verdaderas piezas teatrales de tarima proselitista.

Fue en este campo donde se decidió uno de los enfrentamientos centrales de la contienda electoral de la primera vuelta: la postura maximalista de Correa, que promovía la convocación a una Asamblea Constituyente con «plenos poderes», desarmó virtualmente a la propuesta de Roldós, la cual divagó en el procedimentalismo (consulta popular con temas prioritarios que puedan ser procesados por el Congreso entrante o, en su defecto, convocación a una Asamblea Constituyente, si el Congreso fracasara en el intento). El

---

\* Académico y profesor de las Universidades Central y Andina del Ecuador, ha publicado artículos en revistas especializadas y es autor de dos libros que abordan la problemática política y constitucional en Ecuador: *La Democracia bloqueada*, Letras 1997, y *El desafío constitucional*, Quito, Abya-Yala, 2006.

«error» de Roldós fue ceder el espacio de la confrontación a la discusión sobre el procedimiento de la reforma y no definir el campo de los enfrentamientos en los contenidos de la reforma (como ya lo indicamos, la reducción mediática de la campaña electoral caminaba en dirección opuesta a esta posibilidad). Si lo hubiera hecho, posiblemente habría triunfado también sobre la línea del procedimiento en dirección a la asamblea con temario acotado.

Tanto maximalistas cuanto reformistas coinciden en la necesidad de introducir cambios políticos, pero difieren en torno a las modalidades para alcanzarlos. La pregunta que surge es si la diferencia de enfoque se reduce solamente a la discusión sobre los procedimientos de la transformación institucional (la convocación a una Asamblea Constituyente con plenos poderes o la reforma de la actual Constitución a través del tratamiento de temas acotados) o si hace referencia a contrastes o divergencias más de fondo que tengan que ver con los paradigmas mismos del diseño institucional.

### **La línea maximalista: Asamblea Constituyente con plenos poderes**

En la propuesta de reforma política impulsada por Correa y su organización Alianza País la reforma política es concebida como un proceso de transformación que rebasa la primacía que la reforma otorga a la discusión acerca del diseño constitucional. La Asamblea Constituyente con plenos poderes aparece como instrumento del cambio y de la transformación de las estructuras del modelo económico y como el mecanismo más idóneo para la rearticulación de las fuerzas políticas en esa dirección. La renuncia a la presentación de listas para la elección de candidatos a diputados por parte de Alianza País y su propuesta de Asamblea Constituyente con plenos poderes aparecen como una fórmula en la cual el objetivo de la reforma es, en lo fundamental, la

sustitución de los actores representativos del viejo modelo y la modificación del equilibrio de fuerzas hacia una línea de cambio y transformación.

Para esta lectura, el Congreso es la institución más desprestigiada de la democracia ecuatoriana y las fuerzas de la transformación no deben integrarlo, y menos aún legitimarlo, con la participación electoral. La nueva Asamblea ya no deberá estar integrada por los miembros de la vieja partidocracia. La no presentación de candidatos para integrar la legislatura aparece como un movimiento táctico tendiente a canalizar en forma más adecuada las adhesiones electorales contra la partidocracia y, al mismo tiempo, a instaurar un proceso sin retorno hacia la Asamblea Constituyente con plenos poderes. Este será el escenario y el instrumento de los cambios que la actual coyuntura de crisis exige. El rediseño institucional vendrá luego, después de que se hayan instaurado las transformaciones «revolucionarias».

La postura maximalista apunta a la conformación del llamado Poder Constituyente. Las elecciones de noviembre, si bien significaron el triunfo aplastante de Correa, no reflejaron necesariamente una adscripción del conjunto del electorado a la tesis maximalista: el voto por Correa fue en gran proporción un voto negativo de rechazo a Noboa, a la inconsistencia de su propuesta programática, a su perfil empresarial de corte precapitalista y premoderno.

Si el poder logrado en las urnas en favor de Correa no es aún un poder constituyente —porque incluye el voto de quienes no necesariamente adscriben a la línea maximalista—, solamente la Asamblea podría configurar uno que impulse tanto las transformaciones en el modelo de desarrollo cuanto las nuevas instituciones de construcción de poder que esas transformaciones exigirían. El diseño institucional vendrá luego de definir las y será la articulación del poder constituyente como poder constituido. Nuevas instituciones dispuestas al «blindaje de

la transformación» consolidarán los logros de cambio y modificación del modelo de desarrollo que se habrán alcanzado en la Asamblea. Es esta definición del proceso de cambio la que lo caracteriza como maximalista: las instituciones se subordinan al proceso de transformación, no lo regulan, contienen o canalizan, como quisiera la postura reformista institucional.

Desde el punto de vista maximalista el mandante es el «pueblo», ente homogéneo cuyo interés supremo se opone a los intereses privados, particulares e ilegítimos de «grupos de poder». En esta concepción las instituciones y la misma Constitución se funcionalizan al sentido y a los alcances del proceso político refundacional. La Asamblea Constituyente con plenos poderes es la encarnación de un nuevo poder constituyente con capacidades refundadoras. El diseño institucional organizacional deberá «blindar» los logros alcanzados.

### La línea reformista: Asamblea Constitucional o acotada a temas puntuales de reforma

A diferencia de la línea maximalista, la postura reformista apunta al perfeccionamiento de las instituciones que regulan el cambio. No se trata de una línea reacia a la necesidad de impulsar radicales cambios en el sistema político, sino

que estos son pensados en función de fortalecer la capacidad de regulación y de autorregulación de los procesos de transformación. Al contrario de la línea maximalista, la reforma política no se concibe como instrumento de impulso y conducción de la transformación, sino como mecanismo que la regule y la controle. Una diferencia que no es de detalle, sino que tiene que ver con la confrontación entre verdaderos paradigmas acerca de la constitucionalidad y la democracia.

En la postura reformista los aspectos de diseño institucional no son puramente instrumentales

o formales, sino que atañen a la misma configuración y al espacio que en el proceso político tiene la dimensión constitucional. Desde este punto de vista, la Constitución tiene un carácter de «norma fundamental» y no puede reducirse a una concepción puramente instrumental-organizacional. El carácter de norma fundamental de la Constitución hace referencia a la capacidad que esta tendría de regular y canalizar el proceso político, que no se sirve de ella o la utiliza para lograr sus fines, sino que se subordina a las regulaciones del precepto constitucional. Sin embargo, el paradigma constitucional no se reduce a esta dimensión funcional; la regulación del proceso político se da en función de ciertos parámetros, podríamos decir «inamovibles», que remiten al carácter de su concepción moderna y democrática de articulación del poder político<sup>1</sup>.

El constitucionalismo moderno se sustenta en una concepción radical de control del poder político, desde la perspectiva de la defensa de los derechos fundamentales de la persona. Esta aparece como una premisa «no negociable» en virtud de la cual el constitucionalismo moderno subordina o condiciona al proceso político<sup>2</sup>. Al

El proselitismo electoral redujo la complejidad del tema de la reforma política a pocas fórmulas de impacto emocional con las cuales los candidatos se proyectaron a la captura del voto de los electores.

<sup>1</sup> Podrían existir, y de hecho existen, Constituciones que regulan e impulsan el proceso político pero que no necesariamente se remiten al carácter moderno y democrático de articulación del poder.

<sup>2</sup> Se trata de un paradigma constructivista porque trabaja sobre la efectiva capacidad fundante y anterior del proceso

hacerlo, define a la Constitución como el conjunto de normas y regulaciones que permiten preservar las libertades fundamentales, por tanto establece los mecanismos de control y autocontrol del poder político, y regula los procedimientos que articulan el proceso decisional<sup>3</sup>. Desde el punto de vista reformista, los mandantes son heterogéneos y diferenciados, y la Constitución es un mecanismo de regulación de sus interacciones, que garantiza la legitimidad procedimental de la toma de decisiones. A esta relación se refiere el paradigma constitucional cuando define la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. La primera establece las premisas sobre las cuales se regula el proceso de construcción decisional y donde se definen los derechos fundamentales; la segunda, si bien se subordina a la primera, es igualmente fundamental, porque canaliza y permite la realización plena de los derechos fundamentales.

Varias fuerzas políticas en el Congreso adhieren actualmente a esta posición. Están quienes —como la Izquierda Democrática y la Red Ética y Democracia— parten de la convicción de que la Constitución vigente tiene elementos importantes que deben ser preservados (la declaración de derechos que componen la parte dogmática y que incluyen importantes desarrollos y alcances como los derechos colectivos de los pueblos indígenas) y, además, de que es posible identificar aspectos específicos de reforma para despartidizar la integración de instituciones clave de la democracia (Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional, o hacerlo con la designación de Contralor, Fiscal General o Procurador) cuya actual conformación atenta contra los paradigmas fundamentales de la democracia, como la alternabilidad en el poder, la independencia de las funciones del Estado y la necesidad de diferenciar el poder político de intereses corporativos y de grupos de poder. La postura reformista apunta a lograr una más amplia inclusión de la ciudadanía en el proceso decisional, objetivo que

es coartado y limitado por el diseño de aspectos clave de la Constitución de 1998, que contradicen los alcances y desarrollos que presenta su estructura dogmática.

## Escenarios futuros

El triunfo amplio de Rafael Correa en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales volvió a poner en el centro de la escena política la oferta electoral de una Asamblea Constituyente con plenos poderes. Acudir a la tesis de los plenos poderes asambleístas es condición de conflicto con las instituciones vigentes, tanto con la legislatura apenas elegida cuanto con el poder de Administración de Justicia, integrado hace apenas un año por medio de un complejo procedimiento de selección de magistrados con alta participación ciudadana y sin injerencia partidaria.

Bajo esta premisa, reaparece el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo. Una contraposición que se refuerza aún más sobre la base de la legitimidad que ambos poderes recibieron del pueblo en las elecciones de octubre-noviembre. Tanto el Congreso cuanto el presidente Correa (designados por el sufragio popular para durar cuatro años en sus funciones) advierten sobre el derecho que tienen de ejercer las funciones para las que fueron elegidos. Por un

---

político sobre cualquier normatividad. En efecto, porque la política es anterior al proceso normativo, este desarrolla una función de control y regulación de carácter anticipatorio, justamente para permitir que el hecho político pueda en efecto constituirse; solamente la normatividad permite y canaliza las fuerzas plurales y diferenciadas que integran el Poder Constituyente.

- 3 Al ubicar a esta como su premisa fundamental, condiciona al proceso político y prefigura el sentido de la construcción institucional; incluso si se promete el paraíso, este deberá alcanzarse respetando la expresión de las libertades fundamentales; incluso si se llegase a realizar el paraíso, este deberá caracterizarse por tener como su fundamento la plena realización de las libertades fundamentales.

lado, los legisladores no admiten la posibilidad de abstenerse de ejercer un derecho que está explícitamente determinado por la Constitución y legitimado por las urnas, como es el de legislar y de reformar la Constitución<sup>4</sup>. Tampoco les sería admisible delegar sus funciones legislativas a una Asamblea Constituyente con plenos poderes, que probablemente los destituiría de sus cargos.

Por otro lado, ¿cómo puede el presidente Correa resignarse a gobernar con un Congreso del que se excluyeron voluntariamente sus coidearios y que podría ser un obstructor mayoritario de su programa de transformaciones?

¿Cuál es el mejor escenario en que un país se puede plantear la elaboración de una nueva Constitución? ¿La polarización de fuerzas es el mejor terreno para impulsar las reformas que requiere la carta constitucional o la lógica de suma cero, a la que pueden llegar las fuerzas enfrentadas podría conducir a una línea de radical contrarreforma política?

Sin consensos con las fuerzas políticas que controlan el Congreso y otros organismos clave que

**Si la legitimidad de un cuerpo constitucional proviene del «mandante», es necesario reconocer que este es plural y diferenciado, y que esa pluralidad debe expresarse y preservarse en el cuerpo constitucional.**

permitirían viabilizar la propuesta de Correa, como el Tribunal Supremo Electoral, el presidente electo podría condenarse a repetir el penoso periplo del presidente Palacio, enajenado por la misión de la refundación, pero negándose a admitir diálogo alguno con los actores del «poder constituido», con aquellos que según los artículos 283 y 284 de la Constitución son los únicos que pueden calificar y tramitar procesos de reforma constitucional (véase el recuadro).

En este escenario la voluntad refundadora del nuevo gobernante puede tener varios desenlaces. Una opción podría estar inspirada en la experiencia boliviana de conformación de una Asamblea Constituyente impulsada por el presidente Evo Morales: profundizar las diferencias entre grupos y facciones, y presionar hacia la elaboración de una Constitución a la medida de su proyecto político. Un escenario que se encuentra con el problema de la legitimidad de la reforma constitucional y de la Asamblea Constituyente: el «mandante» es diferenciado y plural, no es una unidad indiferenciada como quisiera la «ficción» de la voluntad popular. Más aún, en países con sistemas políticos altamente fragmentados como el ecuatoriano, las soluciones y consensos tienden a ser el resultado de lógicas transaccionales que terminan por debilitar la coherencia que se exige de un cuerpo normativo<sup>5</sup>. La ilusión refundadora puede chocar con estos límites: su viabilidad puede verse entorpecida por la misma incoherencia del cuerpo normativo o, en su defecto, la coherencia del cuerpo normativo podría lograrse sacrificando la pluralidad de los acuerdos que sustentan la legitimidad del cuerpo constitucional. Si la legitimidad de un

<sup>4</sup> Según lo estipula el Art. 280 de la Carta Fundamental, el Congreso o la iniciativa popular aparecen como únicas instancias capacitadas para reformar la Constitución. *La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular. Véase la Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.*

<sup>5</sup> Es el caso de la Constitución de 1998, la cual hace suyos los avances en materia de derechos que portaba adelante el movimiento social. Eso la vuelve una carta política de avanzada, pero legisla, ya en su configuración orgánica, una estructura decisional que no posibilita la adecuada realización de esos alcances fundamentales. Sobre el tema véase Echeverría, Julio: *El desafío constitucional*, Quito, ILDIS, Abya-Yala, 2006.



cuerpo constitucional proviene del mandante, es necesario reconocer que el mandante es plural y diferenciado, y que esa pluralidad debe expresarse y preservarse en el cuerpo constitucional.

Otra posibilidad es repetir la infructuosa trayectoria del presidente Palacio, quien, enfrentado a un Congreso y a un Tribunal Electoral reacios a asumir su propuesta, mantuvo una posición inflexible y terminó por dejar de lado su propósito, acosado por la presión pública para que se dedique a los asuntos de gobierno.

Una tercera posibilidad es la del acuerdo entre los poderes del Estado para impulsar una agenda conjunta de reformas políticas mediante la convocación a una Asamblea con temario acotado y en la que aparezcan los ejes ya definidos y consensuados ampliamente por la ciudadanía. Este escenario aparece como el campo propicio para la supervivencia de los actores enfrentados. Aquí entran en juego las perspectivas tácticas y estratégicas de los distintos partidos y movimientos. A Correa le puede resultar cuesta arriba la realización de su estrategia refundacional; su problema es de tiempo político y de la preservación de márgenes mínimos de gobernabilidad, y requiere necesariamente de una operación de neutralización de la reacia oposición

que genera su propuesta maximalista. Para otros actores como Gutiérrez —cuya posición de poder deriva de la ocupación de los espacios vacíos dejados por Correa al no presentar candidatos a la elección de diputado—, la conservación y el incremento de dicha cuota de poder parlamentario es crucial: de alguna manera se convierte en el fiel de la balanza, puede liderar una operación de reforma en la legislatura, como puede dar viabilidad a la propuesta de Correa.

Los costos de dicha operación pueden ser altos en ambos casos. Para Correa significaría una merma de su legitimidad alcanzada con la victoria electoral y, para los otros actores minoritarios, supondría el reconocimiento del liderazgo institucional de un actor que derrumbó la institucionalidad en el pasado. En cualquiera de los casos, el horizonte de viabilidad parecería ser el del encuentro en un campo de acuerdos, en mucho condicionados tanto por su necesidad de supervivencia cuanto por las regulaciones que impone la vigencia misma de la Carta Política y de sus normas. Ello sería una prueba de que la Constitución mantiene aún su capacidad de normar y regular el proceso político, incluso en condiciones de fuerte demanda constituyente.

**El problema de Correa es de tiempo político y de la preservación de márgenes mínimos de gobernabilidad, y requiere necesariamente de una operación de neutralización de la reacia oposición que genera su propuesta maximalista.**

## **Artículos pertinentes de la Constitución en materia de reforma constitucional**

**Art. 280.-** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular.

**Art. 281.-** Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo; el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él.

**Art. 282.-** El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero. Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción, conforme a las disposiciones de esta Constitución.

**Art. 283.-** El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.

**Art. 284.-** En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio. Tendrán la iniciativa para la presentación de proyectos de interpretación constitucional, las mismas personas u organismos que la tienen para la presentación de proyectos de reforma, su trámite será el establecido para la expedición de las leyes. Su aprobación requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional.

Cf. Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

# La visión de un país desde los deseos y los sueños

Javier Ponce Cevallos\*

*El derecho de soñar no figura en los treinta derechos humanos que las Naciones Unidas proclamaron en 1948. Pero si no fuera por él, y por las aguas que da de beber, los demás derechos se morirían de sed.*

Eduardo Galeano

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la revista *La Tendencia* convocaron, para los días 26 y 27 de abril de 2006, a un diálogo entre miembros de diversas organizaciones políticas e intelectuales y algunos investigadores con el fin de ensayar la formulación de una visión del país del futuro. Un ejercicio político, por tanto, entre ciudadanos que miran el país desde el interior de organizaciones políticas y desde el exterior, con posiciones que fueron desde la centro izquierda hasta la izquierda, concebido más allá de la coyuntura electoral —lo que en sí ya obligó a deslindarse de ella— y que, sin dejar de ser realista, intentó vislumbrar algunos sueños.

Si bien durante los debates se trazaron distintas visiones, surgieron algunas propuestas para modificarlas y aglutinarlas de modo tal que pudieran caracterizar a una tendencia hacia la izquierda. Tales ideas y elementos fueron:

- mantener la mirada solidaria, ética y de equidad al momento de visionar los fenómenos de cualquier orden (sociales, políticos, culturales, económicos);
- observar, pensar, analizar desde la diferencia; por tanto, dar un paso más allá del respeto

por la diversidad para asumirla como un valor constante en el debate y en la práctica política;

- conjuntamente con lo anterior, la vivencia de la pluriculturalidad, no como un derecho que se concede a los «diferentes» sino como el resultado de una continuidad histórica;
- alimentar la necesidad de soñar el país sin miedos, de modo de atreverse a proponer rupturas que desaten condicionantes atávicos que impiden pensar un país sustancialmente distinto y diverso. Por ejemplo, atreverse a soñar con un país sin Fuerzas Armadas, una sociedad plenamente bilingüe, acorde con su condición pluricultural. Igualmente, trazar nuevos paradigmas para la izquierda;
- tener presentes cuáles son los propósitos en la construcción de una visión, de modo de poder abordar las diferencias en el afán de fortalecer una tendencia desde el centro hacia la izquierda. Confrontar los acuerdos de visión con las prácticas, no solo las políticas sino las de la cotidianeidad misma.

Se complementaron esos elementos con algunas observaciones sobre la construcción de la tendencia del centro a la izquierda:

---

\* Editoralista del diario *El Universo* y miembro del Comité Ecuménico de Proyectos (CEP). Relator del Seminario-taller «Proyecto y Agenda País», abril de 2006.

- detenerse en los **cómo** de la acción y en las particularidades desde los consensos generales;
- reducir la fragmentación de la tendencia sin obviar la existencia de líneas diferentes;
- abordar el tema del sujeto político, si se quiere llevar adelante una visión de país: un actor político que le dé continuidad al fortalecimiento de la tendencia (asumir el proyecto del bicentenario de la independencia como una forma de renovar posiciones críticas e incluso radicales en algunos sentidos); cómo poner en marcha una actoría real sobre la base de los consensos dentro de una tendencia de izquierda; y, cómo incidir en la incredulidad ciudadana frente a la democracia y a la acción política;
- impulsar una reforma política que, entre otros aspectos, modifique la Ley de elecciones y el modelo de representación, democratice los partidos, vuelva a la democracia participativa y deliberante, y despolitice las instituciones de control general, constitucional y electoral.

## Cuatro visiones iniciales

El taller se instaló con cuatro visiones personales de «un país que queremos», dirigidas a despertar inquietudes y facilitar la posterior producción de ideas por parte del grupo. Dos de ellas se formularon como propuestas, privilegiando el carácter del régimen político y de las instituciones, y las otras dos pusieron el acento en el carácter de la sociedad y su destino pluricultural y agrario.

### ¿Está vigente el socialismo?

Rafael Quintero partió en su exposición de evocar lo que denominó «tríptico en la memoria, tres situaciones dramáticas que ilustran la intolerancia y el totalitarismo, el racismo y la marginalidad», que corresponden a «la circularidad repetible del atraso histórico» y que pueden verse nuevamente a principios del siglo XXI.

A la luz de esos ejemplos, Quintero expresó su «sueño» de país: una democracia sobre una

base de libertades y justicia social real [...] donde todos/as tengan acceso a una vida digna, sin represión, sin discriminación de cualquier tipo, y derecho a sus opiniones, a la libertad, al bienestar social y económico en un país de tantas diversidades y riquezas, pero «sin opulencias».

Abordó a continuación los problemas y los derroteros en ese «camino a la sociedad deseada», y afirmó que existe en el país una «corriente socializante creciente, es decir una tendencia dedicada a la sociedad, que requiere expresarse en la política» para imponer su hegemonía sobre «una oligarquía del capital privado cuyo poder no acepta control alguno y que ha revelado que no puede incluso ser controlada en democracia». Se trata del «establecimiento de un modelo alternativo de desarrollo histórico, con un respaldo del poder de masas organizadas políticamente».

El expositor sostuvo la vigencia en el país del socialismo como proceso. Entiende por socialización «un proceso posible empleando varias formas de propiedad» que actúa desde la civilización actual «donde cabe una complementariedad contradictoria entre capitalismo y socialismo, pero cuyo destino se plantea como superación del método productivo privatizador». Un proyecto de socialismo para realizar «una redistribución de riquezas dirigida a satisfacer necesidades humanas básicas, tanto materiales como espirituales» y cuyas metas serían: la protección de los derechos políticos y civiles, la defensa del medio ambiente, el respeto por la dignidad individual, la promoción de los movimientos emancipatorios, la defensa de la soberanía nacional entendida como control ciudadano de su propio Estado y la profundización de la democracia participativa y representativa.

### La fe en las instituciones

Marena Briones rescató una serie de características de una institucionalidad deseada y un país soñado:

- un país institucionalmente sólido, con un sistema económico capaz de producir riqueza de manera sostenible, diversificada y preservando su base ecológica para ser distribuida equitativamente;
- un sistema político capaz de solucionar los conflictos;
- una heterogeneidad al servicio del desarrollo;
- un sistema emprendedor de retos verdaderamente nacionales y de larga duración;
- una cultura democrática poderosa, que fortalezca la acción ciudadana deliberante y cooperante;
- políticas públicas consistentes y con continuidad;
- un sistema jurídico estable y políticas de Estado que aseguren estabilidad política;
- instituciones que generen confianza;
- un país que tenga como su motor de desarrollo a la educación.

Propuso abordar las diferencias regionales existentes como potencialidades, que el rendimiento electoral tenga como incentivo el bienestar general y que la acción ciudadana se caracterice por ser deliberante y cooperante.

Abordó de manera especial el papel que cumplirían los medios de comunicación en ese «país que queremos»:

- un debate fundamentado de los asuntos públicos;
- que el análisis de las condiciones de vida de la sociedad ecuatoriana ocupe las primeras planas de los medios;
- que los medios sean espacios para la construcción de mediaciones sociales.

### El país desde la pluriculturalidad

Nina Pacari propuso un país que asuma la pluriculturalidad más allá del discurso y la retórica, que abordan el tema como si se tratara de una concesión de derechos.

Esta visión del país desde su condición pluricultural responde a una continuidad histórica. Por tanto, se trata de asumir la diversidad cultural en todos los niveles y campos y como una vivencia cotidiana de la diversidad.

Subrayó el carácter activo de la pluriculturalidad como una corriente de ida y vuelta, que modifique las percepciones de los distintos sectores del país.

Se detuvo en las determinaciones que la pluriculturalidad establece en un conjunto de ámbitos prioritarios: el territorial, el de la representación política, el de la gestión financiera estatal y el de las políticas públicas. Todo ello con el fin de establecer una nueva convivencia societal.

### Un país agrario

Esperanza Martínez partió de dos hechos que apuntan a su sueño de un país agrario: el protagonismo del movimiento indígena y la constatación del proceso de urbanización en detrimento del desarrollo del campo.

«A partir de reconocer que la mayoría de gente vive en condiciones urbanas se justifican las más diversas agresiones al campo, que van desde el abandono hasta la destrucción de las tierras y los territorios. Las condiciones de vida a nivel rural cada vez son más duras y por lo tanto aumenta el proceso de despoblamiento del campo, esto explica en parte las migraciones fuera del país», sostuvo Martínez. Subrayó la importancia del autoabastecimiento alimentario como fortaleza de un país y de los niveles de participación en las decisiones comunitarias en el sector rural, en oposición a la práctica excluyente en las urbes y a la delegación en las decisiones.

Esperanza Martínez propuso tres perspectivas para acercarse a la realidad del país: vivimos el peor momento, vivimos el mejor momento, o vivimos tiempos inesperados.

- **El peor momento:** Crisis ambiental, a la que hay que sumar la crisis global; concentración



del poder de las transnacionales; disminución del papel del Estado; cleptocracia instituida; población excluida de servicios; tendencia a mercantilizar todo; incremento de bandas armadas; fuga de capitales, de personas y de riquezas naturales.

- Pero también es **el mejor momento**: Las organizaciones sociales se fortalecen, entendemos cómo se entrelazan los problemas, tenemos herramientas de información, hay apertura hacia nuevos temas, nuevos enfoques, nuevas prácticas.
- Son **tiempos inesperados** porque se suceden reacciones insólitas, hechos inesperados que desencadenan reacciones en cascada y es difícil hacer predicciones sobre todo en temas políticos.

La expositora señaló algunos elementos de un país deseado:

- relaciones basadas en la justicia y no en la caridad; un país donde el hambre se calme con pan y el pan se produzca, localmente además; el ambiente, la justicia y la soberanía como agenda compartida por la izquierda y los ecologistas;
- una agenda basada en la soberanía que garantice soberanía alimentaria, energética, cultural.

Concluyó proponiendo cinco estrategias con las que «se puede vencer el absurdo para sembrar el sentido común»:

1. resistir y frenar la destrucción ambiental, social y cultural;
2. conservar ecosistemas, culturas y tecnologías propias;
3. en las zonas ya intervenidas, reparar el tejido social y restaurar los ecosistemas destruidos;
4. reapropiarse y retomar el control de los territorios y riquezas naturales;
5. dismantelar el poder de las transnacionales.

## El esbozo de un sueño colectivo

Pensar en una visión de país supone, como primer paso, señalar una serie de valores que la caracterizan: democracia, solidaridad, justicia y equidad, soberanía, robustecimiento del espacio público, institucionalidad, corresponsabilidad, reciprocidad, universalidad de derechos, confianza del país en sí mismo, inclusión social política y económica.

A partir de esos valores, los presentes en el taller trabajaron en grupos y en plenarias para llegar a un conjunto de proposiciones que constituyen un esbozo de lo que podría ser una propuesta de país que unifique a la tendencia del centro a la izquierda.

Repasemos las principales ideas:

**La vigencia de una soberanía** que no se agote en su formulación retórica sino que se manifieste en soberanías en lo alimentario, lo cultural, lo energético, lo monetario y que en el contexto internacional plantee la necesidad de renunciamentos en función de una soberanía regional. Una dimensión de la integración que garantice una inserción de Ecuador en los mercados con soberanía y defensa de los derechos de los pueblos. Una soberanía tanto de los Estados como de las comunidades.

**Pensar la convivencia entre ecuatorianos desde los derechos.** Mirarla desde los derechos significa vincular tres factores: derechos, soberanía y medio ambiente, por ejemplo derecho al agua, al aire, a la energía, a la naturaleza, al acceso a los servicios financieros. Exigencia y al mismo tiempo ejercicio de los derechos que «realicen» los preceptos constitucionales existentes.

Un ejercicio de derechos que se vierta en la aplicación de una política participativa y solidaria en la gestión pública, con fortalecimiento de los tejidos sociales y de lo público. Una participación que implique fortalecer a los actores sociales y a los actores políticos y que suponga procesos de transparencia informativa, rendición

de cuentas y aplicación de la revocatoria del mandato en todos los niveles de elección popular. En síntesis, la vivencia de una democracia deliberativa y consensual, con una democratización de los partidos políticos acompañada de una reconstrucción de la participación.

**Una gestión ética del ambiente** que implique no sólo el manejo sino la restauración del medio físico y social afectado y una defensa del patrimonio ambiental en estado crítico, incluso con la aplicación de moratorias en la explotación de los recursos naturales. Ello presupone consensos societales y una recuperación del tejido social y natural en las zonas afectadas.

**El fortalecimiento de un Estado social de derecho**, planificador, que se trace un horizonte común y garantice seguridad y justicia a los ciudadanos, con instituciones de control independientes y despartidizadas. Un modelo de Estado que no soslaye abordar el tema de la seguridad de la ciudadanía.

**Reconcepción del papel de las Fuerzas Armadas** subordinadas, sin temor de asignarle funciones como la intervención en situaciones de catástrofes ni miedo a pensar en su posible disolución.

**Una vivencia de la condición de país pluricultural** que somos, como la expresión tanto de la diversidad cuanto de la continuidad histórica que implica la pluriculturalidad, entendida como construcción diferenciada de la realidad social. Una valoración de las diferencias y las diferenciaciones, contra las hegemonías excluyentes.

**Una sociedad sin violencias** de ningún tipo.

**Una economía incluyente, solidaria, redistributiva y que genere riqueza** impulsando formas de propiedad participativas y pequeñas. Ese

**Una vivencia de la condición de país pluricultural que somos, como la expresión tanto de la diversidad cuanto de la continuidad histórica que implica la pluriculturalidad, entendida como construcción diferenciada de la realidad social.**

concepto debe ir acompañado de dos complementos: la redistribución más allá del ámbito fiscal y como concepto integral que tiene que ser desagregado —es decir una redistribución de la riqueza, de los servicios, de la tierra, etc.— y la reapropiación de la riqueza por parte de los pueblos, con un desarrollo equitativo de las regiones. Se trata de contraponer al modelo de acumulación de la riqueza, un modelo que suponga igualdad, libertad y solidaridad.

**Necesidad de entender la competitividad** y la relación con el mercado desde la izquierda. La propuesta es la de una competi-

tividad sistémica que no afecte exclusivamente a un sector de grandes propietarios y productores sino al conjunto de la sociedad, sin monopolios ni oligopolios. Frente al consumo, hay que plantearse acortar las distancias entre producción y consumo, concepto que tiene una doble dimensión: fortalecimiento de la soberanía alimentaria y replanteamiento de las relaciones Norte-Sur.

**Impulso a la descentralización** como un camino par el desarrollo equilibrado de las regiones, conjuntamente con la necesidad de plantearse la tesis de las autonomías. Pero ¿cómo entenderla, a diferencia de la versión totalitaria que se esgrime actualmente? ¿Cómo repensar las regiones y la reorganización territorial? ¿Cómo entender la solidaridad o el control regional de la riqueza? ¿Una autonomía para los actuales cacicazgos? ¿Qué implica para la representación política? El concepto de descentralización y autonomía se vincula a la soberanía, la pluriculturalidad y un rediseño territorial que, al mismo tiempo, fortalezca el carácter nacional del Estado.

Recuperar para la izquierda **la idea de lo laico**.

**La universalidad del acceso**, ya sea a salud, educación, vivienda digna o seguridad social.

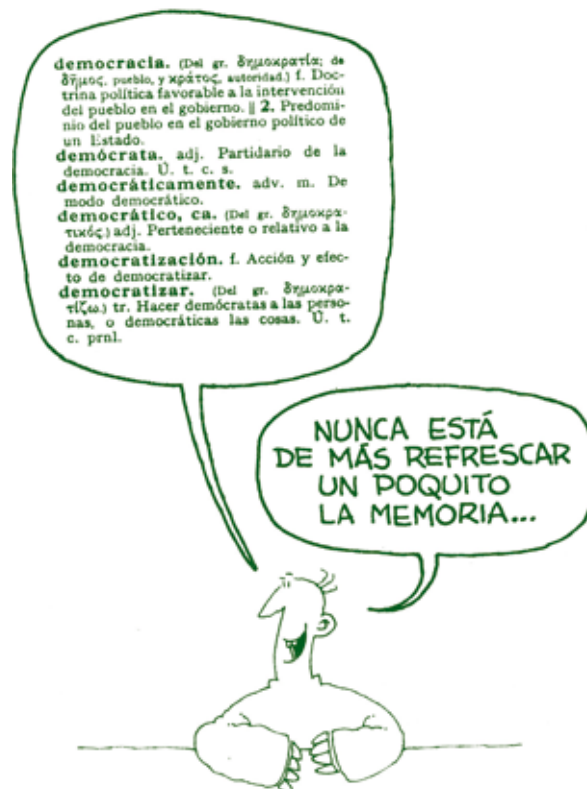
## Visibilizar los desacuerdos: el reto mayor

Frente a este conjunto de aspiraciones surgen algunas preguntas que pueden alimentar futuros encuentros:

- Si las propuestas responden a consensos generales, tal vez sea necesario volverse a plantear los mismos consensos como «fuentes de disensos». La pregunta es: ¿Qué entendemos por cada uno de los acuerdos, por soberanía, por autonomías, por competitividad, etc.? De lo contrario, todo intento de confluencia de la tendencia se verá obstaculizado por los desacuerdos no visibilizados y no debatidos.
- Subrayar los consensos que robustezcan la tendencia para poder visualizar, en el acto de profundizar y desagregar los acuerdos, la existencia de disensos y el horizonte posible de la unidad y su naturaleza y requerimientos, una

unidad que se vislumbre también a mediano plazo estableciendo los mínimos y no solo los máximos. Se trata de que la tendencia se vea fortalecida por acuerdos y desacuerdos. Existe una insistente demanda por establecer los «cómo» en la visión y la acción política y es posible que esos «cómo» se puedan despejar en cuanto a la visión, abordando las alternativas al interior de los acuerdos y debatiendo los desacuerdos frente a estas alternativas, y deteniéndonos en las diferencias que evidenciamos frente a cada consenso. Por ejemplo, si hay un acuerdo general en torno a la solidaridad, cómo vivirla; o, sobre las autonomías regionales, cómo entenderlas en su concreción.

- Confrontar las visiones de país con los contextos nacionales (las fortalezas, las posibles resistencias, las debilidades de la tendencia) e internacionales.



## Seminario-taller PROYECTO Y AGENDA PAÍS

Hostería Arashá, abril de 2006

### PARTICIPANTES

Alberto Acosta  
Jorge Albán  
Ángel Enrique Arias  
Hugo Arias  
Marena Briones  
Flavio Carucci  
Fernando Carvajal  
Rodrigo Collaguazo  
Julio Echeverría  
Fander Falconí  
Rubén Flores  
Miryam Garcés  
Daniel Granda  
Hugo Jácome  
Víctor Hugo Jijón  
Michael Langer  
Henry Llanes  
Esperanza Martínez  
René Mauge  
Elsie Monge  
Francisco Muñoz  
Pabel Muñoz  
Marco Navas  
Nina Pacari  
Dolores Padilla  
Juan Paz y Miño  
Javier Ponce  
Rafael Quintero  
Juana Ramos  
María Paula Romo  
Lucy Ruiz  
Patricia Ruiz  
Jeannette Sánchez  
Pablo Suárez  
Ramón Torres  
Gaitán Villavicencio



# La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador\*

## Antecedentes

El modelo económico y social vigente en Ecuador presenta un patrón estructural de acumulación, profundamente inequitativo, que ha dado como resultado elevados niveles de pobreza e indigencia y ha contribuido a la exclusión de una alta proporción de la población de las dinámicas productivas y de los flujos de recursos.

La política social no puede desconocer esta condición estructural del desarrollo económico-social en el país. Tanto programas, cuanto acciones y políticas, deberán orientarse en función de modificar esta lógica que está a la base de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En esa dirección, la integración entre lo económico y lo social resulta indispensable para la definición de una estrategia que pueda revertir los condicionamientos regresivos del modelo económico y social vigente. El desafío de la superación de la pobreza se convierte en el eje en torno al cual se configura la política social en Ecuador, el cual obliga a reasignar recursos de manera «estructuralmente» distinta del patrón histórico vigente de

distribución. Como ya se ha insistido, Ecuador es, entre los países latinoamericanos de ingreso medio, el que exhibe la distribución más regresiva del ingreso. De ahí que una estrategia de desarrollo social deba ser concebida como una armonización de políticas redistributivas, lo cual supone acciones de modificación del modelo económico en sus rasgos de concentración y exclusión.

## Economía e institucionalidad social

Uno de los rasgos que permite identificar y caracterizar a la dinámica y al comportamiento de la institucionalidad social de un país tiene que ver con las dimensiones y características del gasto social y su real impacto en las condiciones de bienestar de la población. Ecuador demuestra históricamente un bajo nivel de inversión social en comparación con otros países de América Latina, tanto en términos de gasto per cápita, cuanto en relación con el conjunto del PIB. Cifras comparativas lo colocan apenas por encima de Nicaragua en lo que corresponde al gasto per cápita y a Trinidad y Tobago en lo correspondiente a gasto social en relación con el PIB. Mientras Ecuador destinaba en 2003 apenas 76 dólares por habitante como gasto social, países como Argentina gastaban US\$ 1.283, Uruguay US\$ 1.071, o Costa Rica US\$ 774.

En la última coyuntura económica, la elevación de los precios del petróleo ha permitido incrementar en términos absolutos la inversión

\* El presente artículo recoge algunos elementos de la propuesta presentada por la Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador, en el contexto del Programa Ciudadanizando la Política, impulsado por el Grupo FARO, como una contribución a la definición de políticas públicas por parte de las distintas candidaturas presidenciales en las elecciones de octubre-noviembre 2006 en Ecuador.



social. Sin embargo, a pesar del incremento de 212 millones de dólares de gasto social entre 2005 y 2006, su proporción en relación con el PIB se mantiene invariable (6,7%) y su importancia como parte del presupuesto incluso disminuye en más de un punto porcentual (del 28,8 al 27,5%).

Este escaso dinamismo y profundidad del gasto social impide consolidar políticas de largo aliento que puedan revertir el patrón inequitativo del desarrollo económico social al cual hemos hecho referencia. A este fenómeno contribuye la alta inestabilidad político-institucional del país, que incide fuertemente en la pérdida de la capacidad de orientación estratégica de las instituciones del sector social. Este rasgo se evidencia en la actual existencia de múltiples programas que no se articulan en políticas coherentes y que presentan niveles de desarrollo institucional heterogéneos.

Una revisión de las estructuras institucionales de la política social revela la existencia de dos ámbitos diferenciados de gestión: uno, el correspondiente a las estructuras ministeriales, donde la innovación y flexibilidad de la gestión son escasos; y otro, expresado en programas de administración autónoma, que aparecen como mecanismos paralelos a las estructuras burocráticas ministeriales, donde se ponen a prueba nuevas herramientas de gestión, sujetas en mayor medida a la evaluación de gestión y de impacto.

Esta diferenciación institucional revela la tortuosidad de los cambios en el modelo de Estado, desde lógicas verticales de intervención y regulación hacia mecanismos desconcentrados y flexibles; desde un modelo de Estado interventor

**La política social no puede desconocer el patrón estructural de acumulación, profundamente inequitativo, que caracteriza al desarrollo económico-social en el país. Tanto programas, cuanto acciones y políticas, deberán orientarse en función de modificar esta lógica que está a la base de la reproducción intergeneracional de la pobreza.**

hacia un modelo que perfeccione el rol de regulación y control del Estado y que promueva la participación de actores público-privados en la prestación de servicios.

En este contexto de diferenciación es, sin embargo, posible identificar tendencias de innovación institucional dirigidas a incrementar eficiencia y eficacia en la gestión de la política social. Estas tendencias, de resultados parciales, lentos o inacabados, buscan neutralizar y poner bajo control la lógica de las intermediaciones y de las presiones clientelares en el uso de los bienes públicos, así como la inercia institucional propia de entidades públicas de gran escala.

Entre estas innovaciones podemos citar la **conformación de sistemas sectoriales de gestión**,

los cuales apuntan a definir y consolidar elementos de diagnóstico, gestión, asignación de recursos, evaluación y monitoreo<sup>1</sup>; la **consolidación de sistemas cognitivos como instrumentos de focalización de la política social**<sup>2</sup>; la **asunción de**

1 Entre los sistemas sectoriales de gestión se cuentan el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN), el modelo de Aseguramiento Universal de Salud (AUS), el Sistema Nacional de Atención y Desarrollo Infantil (SINADI) y el Programa de Universalización de la Educación Básica.

2 El Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN) y el Sistema de Indicadores Sociales (SIISE) constituyen herramientas técnicas que producen información sobre la población beneficiaria de las políticas sociales. Estos instrumentos están concebidos en función de la identificación de beneficiarios y de medición de impactos de la política social, para lo cual diseñan mecanismos de registro y actualización de la población en situación de pobreza (quintiles 1 y 2).

nuevas competencias por parte de gobiernos locales<sup>3</sup>; y, la generación de fondos concursables dirigidos a introducir mecanismos de competencia y de ampliación de la base de prestadores de servicios sociales<sup>4</sup>.

## Las opciones de políticas

Dos líneas de estrategia deberán ser la base para la configuración de una propuesta de política social. La una, de carácter intersectorial, que vincula a la política social con otros ámbitos de la política pública, como son el de la política fiscal, de fomento y reactivación productiva, de competitividad, y de innovación y desarrollo tecnológico. La otra, de carácter intrasectorial, que vincula campos específicos de intervención de la política social en una lógica que apunta en tres direcciones secuenciales: una, proteger a la población vulnerable e impedir el incremento de condiciones de riesgo social; dos, promover

**Cifras comparativas colocan a Ecuador apenas por encima de Nicaragua en lo que corresponde al gasto per cápita y a Trinidad y Tobago en lo correspondiente a gasto social en relación al PIB. Mientras Ecuador destinaba en 2003 apenas 76 dólares por habitante como gasto social, países como Argentina gastaban US\$ 1.283, Uruguay US\$ 1.071, o Costa Rica US\$ 774.**

el desarrollo humano mediante políticas de salud y educación; y, tres, mejorar las condiciones de inclusión y reactivación productiva de la población en condiciones de pobreza. La vinculación entre estos dos tipos de estrategia es fundamental para el impulso de una política social coherente, con capacidad de alcanzar logros de equidad, eficacia y sostenibilidad.

## Coordinación intersectorial

El cumplimiento de las metas de la política social supone la convicción por parte tanto del gobierno cuanto de la ciudadanía de que política social y política económica son equiparables en tanto ambas son garantes de la estabilidad social y productoras de legitimidad para la gestión pública. Dos objetivos persigue esta lógica institucional:

1. promover el incremento sustantivo del gasto social en el presupuesto público y mejorar su posicionamiento respecto del PIB, en una línea que nos aproxime al promedio de gasto que los países de la región dedican a este sector;
2. posicionar a la política social en el conjunto de la gestión pública como política de Estado que garantice estabilidad y sostenibilidad en sus prestaciones, como única garantía para revertir el fenómeno de la pobreza y potenciar el desarrollo humano como componente central del desarrollo social y económico.

Esto supone redefinir las actuales relaciones de autoridad entre las distintas áreas del sector público, al tiempo de consolidar procesos y mecanismos de regulación entre ambos sectores. El imperativo de la estabilización macroeconómica

<sup>3</sup> Los gobiernos locales están participando crecientemente en la prestación de servicios sociales, ya sea a través de la postulación a fondos concursables, como resultado de las transferencias de competencias de los procesos de descentralización en marcha, o complementando los programas sociales emprendidos por el gobierno central.

<sup>4</sup> Se trata de mecanismos que permiten a instituciones públicas, no gubernamentales y gobiernos locales acceder a recursos para la prestación de servicios específicos. El mecanismo se usa principalmente para asignar recursos públicos a instituciones que pueden estar fuera del ámbito público (ONG, gobiernos locales o incluso empresas privadas).

<sup>5</sup> Actualmente el Ministro de Economía asiste a las reuniones del Frente Social, pero no tiene un papel definido.

(tarea fundamental del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF) tiene que vincularse funcionalmente a la búsqueda de la equidad social (reto principal de las instituciones que manejan la política social), y ambas dimensiones son condiciones necesarias para impulsar la productividad y competitividad de las economías locales y de la economía nacional.

Una adecuada gestión de tan importantes relaciones institucionales requeriría de la conformación de un **gabinete económico-social**, conformado por los ministros del actual Frente Social más el ministro de Economía y Finanzas<sup>5</sup>. Este ente rector tendría la función de regular las relaciones entre el ámbito social y económico del gobierno, sobre la base de la estipulación de compromisos de gestión entre las partes, los cuales deberán ser transparentados adecuadamente.

Los compromisos por parte del MEF girarían en torno a dos aspectos:

- el establecimiento de niveles de gasto-inversión incrementales como referencia para marcar pisos mínimos de asignación de recursos y determinar ritmos de crecimiento del gasto social, de acuerdo a las metas comprometidas por el país en relación con el desarrollo humano y la reducción de la pobreza;
- la determinación de mecanismos de protección del gasto social que garanticen la regularización de transferencias presupuestarias a los distintos ministerios y programas del sector social, así como de instrumentos de protección y direccionamiento del gasto social.

Estos dos compromisos básicos impedirán que los fondos destinados a la política social sean utilizados como mecanismos de ajuste del gasto frente a los déficits de la caja fiscal. El objetivo básico de esta medida es revertir la dinámica procíclica del gasto social<sup>6</sup> que ha caracterizado a la gestión pública de los últimos años y que ha agudizado la crisis social: frente a las crisis económicas y los procesos de ajuste estructural, el gasto social se ha contraído precisamente cuando más necesario era atender a la población vulnerable ante el deterioro de sus condiciones de vida.

En contrapartida a los compromisos de asignación y desembolso de recursos, el Frente Social asumiría dos compromisos:

- implementar metodologías y sistemas de monitoreo y seguimiento del gasto social referidos a programas y en función de la consecución de metas;
- implementar metodologías y sistemas de «evaluación de impacto» de políticas sociales, que contengan ponderación de metas y efectos sectoriales, alcanzados a través de la implementación de programas y acciones puntuales.

Estos compromisos se traducirían en mecanismos condicionales para fundamentar la regularización y el incremento del gasto bajo lógicas de presupuestación por resultados. Tales mecanismos pueden fortalecer la coordinación intersectorial en particular entre la autoridad económica (MEF), la autoridad social y los ministerios del sector (STFS).

**Es necesario posicionar a la política social en el conjunto de la gestión pública como política de Estado que garantice estabilidad y sostenibilidad en sus prestaciones, como única garantía para revertir el fenómeno de la pobreza y potenciar el desarrollo humano como componente central del desarrollo social y económico.**

<sup>6</sup> Vos 2002; Renoy y Fierro 2003.

## Coordinación intrasectorial

La consecución de impactos efectivos en materia de reducción de pobreza y de incremento de bienestar social se convierte en elemento definitorio para la conducción y gestión de la política social. La consecución de este objetivo conduce a definir el sentido y la direccionalidad de la política social pública como un proceso continuo que permita pasar de lógicas de proyecto a la definición de políticas integrales y de estas a verdaderas estrategias sistémicas de intervención.

Para ello, es importante definir la integración de tres ejes de política, que componen la dimensión de la intersectorialidad: (1) el Eje de Protección Social, que apunta a enfrentar y reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población pobre, y a resguardar el capital humano frente a crisis económicas, catástrofes naturales o inestabilidad política; (2) el Eje de Desarrollo Humano, que apunta a incidir en las condiciones estructurales que permiten la reproducción intergeneracional de la pobreza y que se especifica en el impulso a las políticas de salud y educación; y, finalmente (3) el Eje de Inclusión y Reactivación Productiva, que se ocupa de generar oportunidades para la integración productiva de la población pobre, mediante mecanismos de microcrédito y de fortalecimiento de las capacidades locales de desarrollo.

Estos tres ejes interactúan dinámicamente y la conducción de la política social debe promover la movilidad social de la población, desde condiciones de indigencia hacia la consolidación de sus capacidades y su integración al mundo productivo.

Una condición que debe estar presente en los distintos procesos de definición de políticas, de gestión e implementación de programas, es la consolidación de instancias de producción y análisis de información (como son actualmente el SIISE y el SELBEN). Sin embargo, no se cuenta

en la actualidad con procedimientos institucionalizados para convertir la información que producen estas entidades en insumos normativos para la gestión social en todas sus fases (diseño, ejecución y control). Frente a esta debilidad, es necesario desarrollar los instrumentos técnicos de gestión social a través del fortalecimiento de efectivas lógicas sistémicas.

## Conclusiones

Entre las acciones que deberán implementarse para realizar esta propuesta de política social están:

- el establecimiento de estrategias consensuales sobre políticas centrales en los tres ejes de la política social: políticas de protección social, desarrollo humano e inclusión productiva (Plan Decenal de Educación, Aseguramiento Universal de Salud, Agenda Social de Competitividad);
- la definición de los términos de un compromiso gubernamental (Pacto Fiscal) que establezca metas en relación con el desarrollo social (indicadores básicos como mortalidad infantil, mortalidad materna, acceso a la educación básica, acceso a servicios de agua y saneamiento) y montos incrementales, y ritmos regulares de inversión fiscal para el periodo de gobierno;
- el establecimiento y reforzamiento de procesos de evaluación, homologación y compatibilización de sistemas de gestión sectoriales (homologación de parámetros de calificación de los programas sociales, de ejecución y de medición y monitoreo de efectos de los programas), lo cual deberá apuntar hacia la conformación del Sistema Integrado de Gestión Social como el soporte más adecuado para la implementación de una decidida política de generación de consensos sobre una «Estrategia de Desarrollo Económico-Social Integrada» con alta participación ciudadana.

# El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente

Diego Borja Cornejo\*

**A**poco de instalado el nuevo gobierno, el Presidente puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo con tres objetivos básicos: desarrollo económico, justicia social y consolidación democrática. Así relata Jorge Salvador Lara<sup>1</sup> las prioridades programáticas del gobierno de Jaime Roldós Aguilera. Han pasado 27 años y el enunciado general de prioridades sigue siendo válido y no es que la formulación sea inmutable, sino que la tarea no se ha cumplido, ni lejanamente, en el país.

En vísperas de constituirse el decimosegundo gobierno desde que se inició el último periodo constitucional, las prioridades no han cambiado, aunque sus énfasis y su contexto sí lo han hecho.

El programa económico del próximo gobierno para el Ecuador de inicios del 2007 tiene que enfrentar tres grandes desafíos, desde un enfoque de bienestar de la gente:

- superar la extrema pobreza, que aqueja a más del 16 % de la población de Ecuador, y poner en marcha acciones de desarrollo social para personas que sin estar en extrema pobreza se hallan en situación de vulnerabilidad o de exclusión social y económica;
- generar fuentes de empleo y mantener un ritmo de crecimiento elevado de la economía durante los próximos 4 años (más del 5% anual);
- mantener y fortalecer la estabilidad macroeconómica.

Para hacer frente a estos retos, los lineamientos de política económica tendrán que considerar los siguientes aspectos:

## Protección y desarrollo social

### Erradicación de la pobreza extrema

- a. Entregar subsidios monetarios directos a la población en situación de extrema pobreza, de manera que su ingreso mensual total alcance al menos los 60 dólares;
- b. constituir el fondo de educación indígena campesino y urbano-marginal con los recursos provenientes del ahorro del subsidio general a los combustibles;
- c. estructurar el sistema de protección de la salud de los sectores más vulnerables;
- d. estructurar el sistema nacional de prevención de desastres;
- e. recuperar los suelos desertificados y de baja productividad agrícola, y las zonas deforestadas;
- f. proveer crédito y asistencia tecnológica a las micro, pequeñas y medianas propiedades agrícolas;
- g. dotar de infraestructura —transporte, comercialización, almacenamiento, vías de comunicación—

\* Ex ministro de Economía y Finanzas.

1 Salvador Lara, Jorge: *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 546.



a la producción agrícola y agroindustrial orientada al consumo interno y a la exportación;

- h. ampliar los mercados disponibles mediante la utilización adecuada de los acuerdos andinos y fronterizos con Colombia y Perú.

## Desarrollo social

- a. Invertir en capital humano

Programas de apoyo con raciones de macro y micronutrientes a los niños desde su nacimiento hasta la etapa escolar. Atención sanitaria, incluyendo campañas de vacunación, atención al niño sano, salud preventiva, intervenciones sanitarias de emergencia y salud primaria, lo que demanda reconfigurar el sistema nacional de salud. Universalización de la educación básica. Mejoramiento de la calidad de la educación pública, conforme a los requerimientos productivos del país, con énfasis en los talentos y la creatividad de los estudiantes. Configuración de un adecuado sistema de protección del adulto mayor, combinando el sistema de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y un sistema de protección del Ministerio de Bienestar Social.

Ecuador es uno de los países de América Latina que menos gasta en el sector social: apenas el 6% del PIB<sup>2</sup>. Una adecuada intervención pública en el ámbito de la inversión en capital humano requiere que los niveles de gasto social asciendan por sobre el 13% del PIB para ser comparables a los de países como Colombia (13,5%) y Chile (14,8%).

- b. Invertir en capital intelectual.
- c. Ampliar la infraestructura física.
- d. Proteger y recuperar el capital natural. En tal sentido, es indispensable: impulsar la recuperación y protección de cuencas hidrográficas y fuentes

de agua; configurar el sistema nacional descentralizado de control forestal; fortalecimiento y proyección estratégica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incluyendo el Parque Nacional Galápagos. El cumplimiento adecuado de esta tarea requeriría alrededor de 19 millones de dólares por año. Limpieza de los daños provocados por la extracción de petróleo en la Amazonía. Proceso sostenido de reforestación.

- e. Construir el capital institucional público, tanto del nivel central, como del nivel local.

Todas y cada una de las áreas de inversión, ampliación y creación de capital son necesarias para que la economía funcione con eficacia y con capacidad de inclusión social. El éxito de cualquiera de los ámbitos de intervención señalados depende de la totalidad de inversiones que se realicen en las distintas áreas y que se hagan con permanencia y coherencia.

A los cinco ámbitos de clara responsabilidad del Estado hay que añadir la participación del sector privado: hogares, empresas, organizaciones no gubernamentales.

Efectivamente, es tarea de los hogares velar por el bienestar de los niños y jóvenes durante su etapa de crecimiento y formación. Es necesario asimismo favorecer las prácticas vitales saludables y evitar la violencia doméstica, sobre todo el maltrato infantil.

Por otro lado, es tarea del sector privado crear, ampliar e invertir en capital empresarial. La constitución de este capital permite poner en valor la inversión pública en todas las áreas señaladas y acrecentar la totalidad del capital de la sociedad.

## Empleo y producción

La tasa de desempleo abierta bordea el 11% y la de subempleo el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA). Con esto el empleo se ha convertido en el principal problema económico y social de Ecuador, no solamente por

<sup>2</sup> Datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

la deficiencia de ingresos asociada al desempleo o al «mal empleo», sino por las connotaciones sociales —violencia, delincuencia, pobreza, mendicidad— y, sobre todo, personales: depresión, pérdida de la autoestima, censura social, culpa, enfermedad.

Garantizar la creación de fuentes de trabajo para una población de alrededor de 630.000 personas y el mejoramiento de las condiciones de empleo para otros dos millones de personas es el gran reto económico del Ecuador del próximo periodo.

Cumplir con este reto conlleva, paralelamente, el mantenimiento de una tasa de actividad productiva elevada. No obstante, la virtud del enfoque está en poner al ser humano en el centro de la política económica.

Se estima que durante el año 2006 las actividades no petroleras de la economía habrán crecido a una tasa del 4,3%. En el corto plazo, el reto de la política económica en particular y de la política pública en general es el de aumentar la tasa de crecimiento, especialmente en sectores intensivos en utilización de mano de obra de escasa calificación. Para el mediano y largo plazo, el desafío es la puesta en marcha de una estrategia que genere un círculo de retroalimentación positiva: crecimiento económico que utilice el talento humano de mayor calificación y calificación del talento humano para sustentar una economía de mayor valor agregado.

Algunos lineamientos de acción para el próximo gobierno serían los siguientes:

- a. promover proyectos productivos de alianza entre el sector público del nivel central, los gobiernos locales, la organización comunitaria y la pequeña y mediana empresa privada local en áreas de construcción de infraestructura y dotación de servicios para su propio desarrollo;
- b. ampliar la capacidad de extracción petrolera y la producción de derivados para consumo doméstico y exportación. Entre las acciones necesarias para alcanzar este objetivo se encuentran:

- fortalecimiento de la empresa estatal Petroecuador;
  - perforación de 30 pozos en un año para incrementar la producción en más de 12.500 barriles de petróleo por día. La inversión requerida<sup>3</sup> bordea los 130 millones de dólares<sup>4</sup>;
  - trabajos de complementaciones inteligentes en 50 pozos existentes e incremento de la producción en 14.500 barriles por día. Esto demanda una inversión de 45 millones de dólares. Luego de amortizarla el Estado recibiría 21,5 millones de dólares por mes;
  - rehabilitación de 100 pozos cerrados en el Distrito Amazónico. Esto incrementaría la producción y luego de amortizar el Estado recibiría 20,6 millones de dólares por mes.
  - optimización del manejo de residuos de las refinerías existentes en el país e incremento de los volúmenes de refinación de crudo mediante nuevas tecnologías disponibles en el mercado;
  - almacenamiento de GLP en tierra, lo cual supone un ahorro de 1.600 millones de dólares al país;
- c. reestructurar el sector eléctrico de manera que se resuelva la amenaza continua de dejar sin energía al país, al tiempo que se mejore la calidad de la prestación del servicio, se disminuyan los costos de producción y se pueda volver sostenible una tarifa menor para el usuario final. En tal sentido es imprescindible:
- volver eficiente la gestión de las distribuidoras de energía eléctrica de propiedad del Estado a través del Fondo de Solidaridad. Esto en algunos casos implicará acciones anticorrupción;
  - inversión en redes de distribución y mantenimiento, que eviten pérdidas técnicas;

3 Según técnicos del área hidrocarburífera.

4 Los cálculos consideran un precio promedio del barril de petróleo de 50 dólares.

- mejoramiento de la capacidad de generación eléctrica, de modo que la fijación de la tarifa —realizada por el CONELEC— sea compatible con los costos de producción, transmisión y distribución de energía eléctrica y con las condiciones socioeconómicas de la población;
  - consideración en el Reglamento que vuelva operativa la Ley del FEISEH de la normativa necesaria para evitar que el impulso prioritario de «proyectos de la más alta potencia en generación hidroeléctrica [...] hasta cubrir el déficit actual de 500 mw y sucesivamente hasta totalizar una potencia incremental de 2.300 mw» genere efectos devastadores sobre las áreas naturales protegidas;
- d. promover acciones efectivas para el logro de la competitividad:
- estructurar el sistema nacional de tecnologías de la información y la comunicación —fibra óptica, sistemas Wi Fi— orientado a servir a las escuelas y colegios rurales, así como a los centros agrícolas, comunidades productivas rurales y gobiernos locales pequeños y medianos;
  - impulsar la inclusión de Ecuador en el proyecto internacional que prevé una computadora portátil para cada niño pobre, con un mínimo de 1'000.000 de computadores;
  - privilegiar dentro de la asignación de recursos al fondo CEREP para innovación, al sector de tecnologías de información y comunicación que se orienten al beneficio social;
  - aprovechar la posición geográfica de Ecuador para organizar el sistema nacional de movilización de mercancías, con miras a la conexión entre las costas asiáticas del Pacífico y los países sudamericanos de la costa atlántica. A tal efecto, el impulso del puerto de Manta es un significativo paso.
- e. Un serio elemento de bloqueo de la actividad económica es la baja eficiencia y eficacia de las instituciones públicas vinculadas a la producción. De entre todas las acciones orientadas a mejorar la calidad de la gestión pública en este

ámbito conviene destacar:

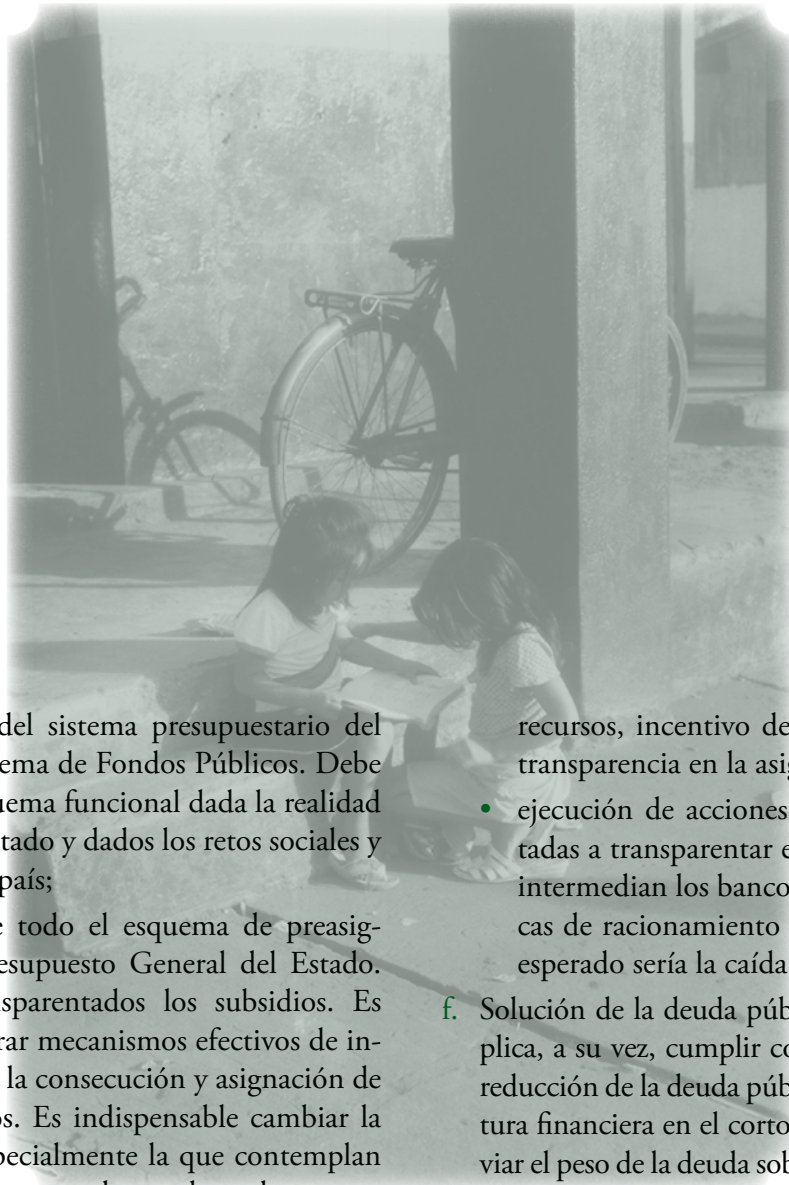
- la reestructuración de la banca pública para que se convierta en un adecuado intermediario de los recursos públicos y el sector productivo;
  - la declaración de considerar prioritario el mejoramiento de la gestión de las instituciones que otorgan permisos, licencias, certificados, registros o que procesan trámites vinculados a la exportación, la importación, la creación de empresas;
  - el arreglo, de una vez por todas, del sistema aduanero nacional;
  - la reforma a la Ley de Contratación Pública, teniendo en cuenta dos criterios esenciales: transparencia y eficiencia;
  - la modificación de los procesos efectivos de asignación de recursos en el área de inversión pública.
- f. definir una Estrategia de Comercio Exterior coherente con los objetivos de desarrollo económico y de desarrollo social del país. Debe aprovecharse en toda su magnitud la estabilidad macroeconómica que ha otorgado el actual modelo monetario —la dolarización—, mediante la configuración de una adecuada visión productiva de país y una estrategia de producción consecuente con ella.

## **Estabilidad macroeconómica**

El año 2006 va a culminar con un marco de estabilidad macroeconómica alentador. Una inflación menor al 3%, un crecimiento de la economía del 4,3%, balanza comercial positiva, reservas internacionales por sobre los 2.600 millones de dólares, superávit fiscal global.

Por tanto, no solamente es necesario impulsar acciones específicas en los campos del desarrollo económico y social, sino alcanzar una estabilidad macroeconómica que promueva el crecimiento y la inclusión social.

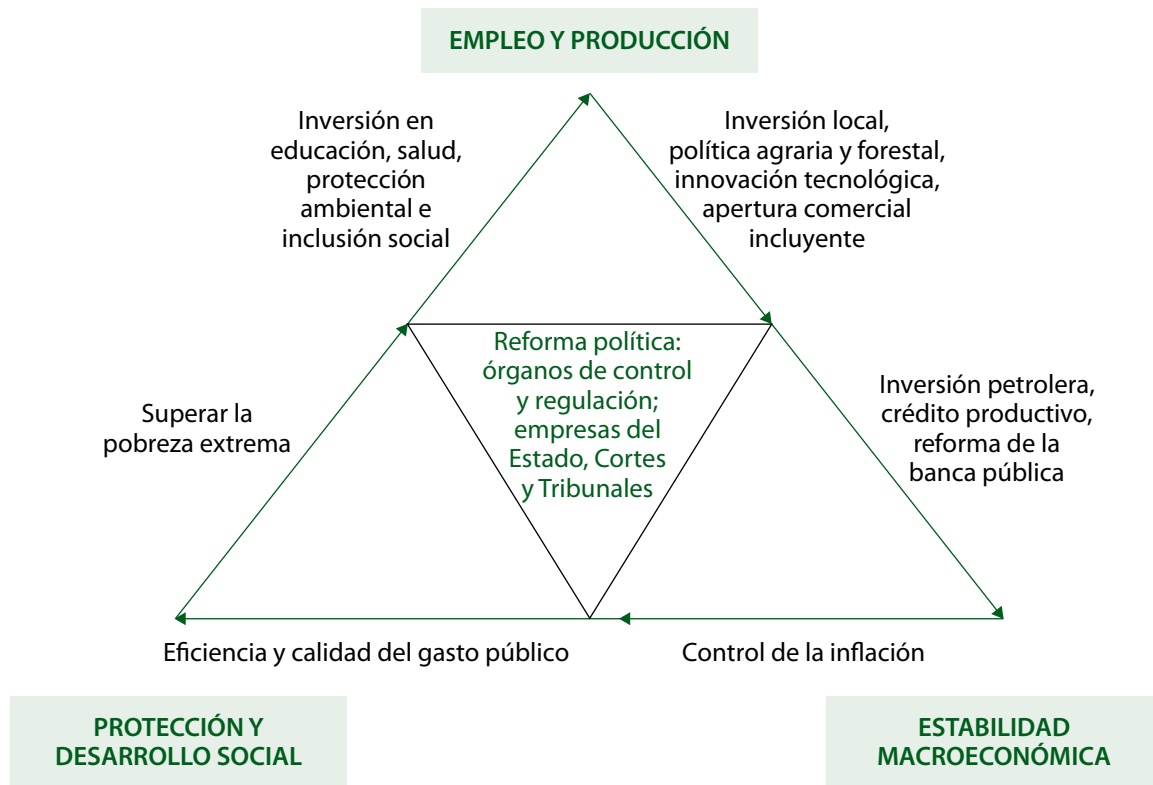
A tal efecto, vale considerar algunas líneas de acción:



- a. modernización del sistema presupuestario del Estado y del sistema de Fondos Públicos. Debe buscarse un esquema funcional dada la realidad financiera del Estado y dados los retos sociales y económicos del país;
- b. modificación de todo el esquema de preasignaciones del Presupuesto General del Estado. Deben ser transparentados los subsidios. Es necesario instaurar mecanismos efectivos de información sobre la consecución y asignación de recursos públicos. Es indispensable cambiar la normativa —especialmente la que contemplan los reglamentos— para el uso adecuado y oportuno de los CEREP, del FEISEH y del FEP;
- c. Hay que considerar que bajo el actual esquema monetario, la política fiscal se convierte en la principal herramienta de gestión de la economía.
- d. mejoramiento de la recaudación del impuesto a la renta<sup>5</sup>;
- e. configuración de una estrategia adecuada para movilizar productivamente el ahorro nacional. Esto incluye visualizar al menos los siguientes aspectos:
  - utilización productiva del ahorro pensional;
  - puesta en marcha de una política de crédito de desarrollo, desde las instituciones financieras del Estado, basada en criterios de méritos de los proyectos para el acceso a los recursos, incentivo del riesgo compartido y transparencia en la asignación;
- ejecución de acciones de regulación, orientadas a transparentar el costo del dinero que intermedian los bancos y a limitar las prácticas de racionamiento del crédito. Un efecto esperado sería la caída de la tasa de interés.
- f. Solución de la deuda pública. Este objetivo implica, a su vez, cumplir con el mandato legal de reducción de la deuda pública, mejorar su estructura financiera en el corto y mediano plazos, aliviar el peso de la deuda sobre la caja fiscal, reducir drásticamente los costos del financiamiento de Ecuador con estructuras eficientes que reflejen el nivel actual de riesgo país<sup>6</sup> y evitar los costos sociales que pueden derivarse de una crisis provocada por la falta de recursos para financiar los requerimientos del gobierno central.

5 Ecuador es uno de los países de la región latinoamericana con menor porcentaje de carga tributaria (relación de los impuestos frente al PIB), con un 13,7%, frente a un promedio de 16,9% regional.

6 Entre fines de diciembre de 2005 y la primera semana de mayo de 2006 la calificación de riesgo país, EMBI, del Ecuador bajó de 669 puntos a 450 puntos.



No obstante, en este esquema falta un ámbito esencial como es la reforma política vinculada al éxito de la acción pública en el campo del desarrollo económico y social.



# Lineamientos para una política petrolera en Ecuador

Carlos Izurieta\*

Los lineamientos para una política petrolera en Ecuador deben partir de la realidad y las perspectivas del sector petrolero a nivel mundial y de lo que está sucediendo en el país en términos de su aporte al Producto Interno Bruto (PIB), de la generación de divisas a través de la exportación de hidrocarburos, de su contribución al balance energético, de las reservas remanentes de petróleo, de la calidad del crudo disponible, de la estructura de refinación, del consumo interno de combustibles, de los pasivos ambientales, de la normativa ambiental, etc.

## La situación mundial

En una proyección al año 2030, la Agencia Internacional de Energía prevé que el consumo de petróleo crecerá anualmente en 1,6% y el gas en 2,3%. Esto implica que al cabo de 25 años el consumo de petróleo se incrementará en 50% y el de gas en 80%.

A no dudarlo, esta proyección de la demanda energética plantea interrogantes en torno a la disponibilidad de estos recursos no renovables.

El nivel de crecimiento económico de China y de la India, por ejemplo, que en conjunto representan el 40% de la población mundial, no sólo que ponen en duda el futuro del abastecimiento de petróleo, sino que llaman a reflexión sobre los daños al ecosistema, los cambios climáticos y los costos asociados a su modelo de desarrollo.

Mientras el consumo de petróleo per cápita en Estados Unidos es de 25,3 barriles por año, en China es de 1,9 y en la India de 0,9. Estos datos del año 2004, presentados por el World Watch Institute, subrayan la preocupación sobre un mayor crecimiento de estas economías y su incidencia en la demanda de petróleo.

Las economías industrializadas se encuentran ubicadas en un estadio delimitado por el agotamiento de los recursos no renovables y el continuo deterioro del ambiente.

En conclusión, este modelo energético no es sostenible, proyecta precios altos de los hidrocarburos, mayores exigencias de la normativa ambiental dado el nivel de contaminación y el calentamiento de la tierra, y cambios profundos en la oferta y la demanda de energía hacia el uso mayoritario de energías limpias, gas natural, energías renovables, biocombustibles, hidrógeno, etc.

## El caso ecuatoriano

Durante los últimos 10 años la inestabilidad política y el deterioro de las principales instituciones han dado lugar a la inexistencia de una política petrolera de Estado y a una gestión pública ineficiente, que ha desarrollado sus actividades de manera casi inercial.

---

\* Consultor, ex Viceministro de Energía.

El papel del Estado en la actividad petrolera es difuso y se pierde en conceptos o ideologías que de tanto defender los «intereses del Estado» han dejado en manos de los grupos económicos más poderosos y los políticos a su servicio el manejo del sector petrolero en función de sus intereses.

De ahí la inseguridad jurídica, los altos niveles de corrupción en toda la cadena petrolera, la poca o nula inversión privada y estatal.

El costo de oportunidad resultante de esta forma de manejo ha sido y es muy alto especialmente para las generaciones futuras:

- No hay nuevos descubrimientos importantes de reservas.
- Hay una disminución de la producción petrolera estatal.
- Cada vez es mayor la importación de combustibles.
- Cada año se importa más energía.
- El robo y contrabando de combustibles es alarmante por su volumen y valor.
- La distorsión generada por los precios regulados de los combustibles genera subsidios muy elevados (1.600 millones de dólares) que, paradójicamente, favorecen a quienes más recursos poseen y a las poblaciones fronterizas que viven del contrabando.

## La empresa estatal Petroecuador

Petroecuador es el reflejo de la carencia de una política petrolera y en los últimos años evidencia un proceso de involución en su gestión y en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Convertida en una dependencia pública, mendiga los recursos necesarios para su operación y es la variable de ajuste del manejo del Presupuesto del Estado.

Los resultados en el campo de la producción petrolera y en el campo de la refinación señalan la necesidad de un ajuste estructural de la gestión energética en general y de Petroecuador en particular.

Petroecuador producía hasta abril de este año 200.000 barriles/día y su tasa ha descendido, a noviembre, a menos de 180.000 barriles, lo cual representa la mayor declinación anual registrada en Petroproducción.

Esta caída de la producción en un mercado de precios de exportación altos resulta contradictoria y evidencia los problemas de una empresa que al no tener autonomía financiera, se torna inviable.

La falta de autonomía incide en el nivel de inversiones que debe realizar para mantener las tasas de producción: adquisición y disponibilidad de tubería, bombas, torres de perforación y acondicionamiento, plataformas, etc.

La ambigüedad en su naturaleza jurídica y la inestabilidad total de sus mandos gerenciales —cargos politizados— no le permiten cumplir con su papel empresarial.

El alto grado de obsolescencia de la infraestructura de producción petrolera es preocupante puesto que impide el flujo natural del petróleo. Lo mismo sucede en el campo de la refinación, donde la obsolescencia y el inadecuado patrón de refinación de las plantas de La Libertad las vuelven antieconómicas.

La refinería de Esmeraldas es otro ejemplo de ineficiencia. Pese a la ampliación realizada en su capacidad de refinación, produce más del 40% del crudo procesado, como residuo, lo cual entraña pérdidas, dado su bajo valor en el mercado.

**Durante los últimos 10 años la inestabilidad política y el deterioro de las principales instituciones han dado lugar a la inexistencia de una política petrolera de Estado y a una gestión pública ineficiente.**

## Sector petrolero: lineamientos de política

La política petrolera debe tener como objetivo garantizar la seguridad del abastecimiento de petróleo y derivados en el largo plazo, precautelando el ambiente y propiciando un crecimiento económico sostenible. Asimismo, conservar la condición de exportador neto de petróleo y derivados, lo cual implica incorporar reservas y reducir las importaciones de combustibles.

Para el efecto se deberán definir políticas para un desarrollo petrolero sostenible, a corto, mediano y largo plazo.

El sector petrolero requiere de inversiones cuantiosas en exploración, desarrollo y refinación, y el Estado no cuenta con estos recursos. De ahí que, en primer lugar, hay que establecer claramente cuál es el papel del Estado, de su ente regulador y de la empresa privada, y definir la organización institucional necesaria para enfrentar con éxito estos retos y realidades.

De igual modo, es necesario institucionalizar una planificación energética integral que promueva la puesta en marcha de programas de diversificación, eficiencia y fuentes alternas de energía.

El Estado debe retomar el control y manejo de las áreas hidrocarburíferas para fomentar la inversión en exploración y desarrollo de petróleo y gas, ámbitos en los que Petroecuador también debe participar.

Hay que despolitizar la gestión empresarial, para lo cual se requiere separar en forma inmediata las actividades empresariales de las responsabilidades del gobierno central y terminar con el papel de juez y de parte que actualmente desempeña Petroecuador.



**Petroecuador es el reflejo de la carencia de una política petrolera y en los últimos años evidencia un proceso de involución en su gestión y en el cumplimiento de sus responsabilidades.**

Para que el ente petrolero compita con eficiencia hay que dotarle de la autonomía financiera y de los recursos necesarios, asignándole áreas e infraestructura y exigiéndole el pago de impuestos. Debe financiar sus proyectos a través de sus resultados y del mercado.

Petroecuador debe optimizar la producción de sus campos para generar más excedentes exportables de hidrocarburos y modernizar sus refinerías a fin de disminuir la importación de combustibles.

La modernización del sector petrolero debe propiciar un intenso programa de competitividad sustentado en reglas claras y equitativas para las empresas públicas y sus competidoras privadas, y evitar la formación de monopolios mediante una

política coherente de precios. De lo contrario, no habrá inversiones privadas en refinación y en infraestructura en general. De ahí la necesidad de revisar la política de subsidios.

Es necesario asimismo sustituir la importación de combustibles destinados a la generación eléctrica, mediante el fomento y apoyo a la inversión privada en proyectos de energía renovable, como los hidroeléctricos.

Se debe realizar una gestión integral que promueva el uso eficiente de la energía, para el mejoramiento de la calidad de vida y de la competitividad.

Hay que fomentar y apoyar la participación de la inversión privada en proyectos de exploración y explotación petrolera, al igual que en la refinación de crudos pesados y del residuo producido en la planta de Esmeraldas, para reducir la importación de combustibles.

Asimismo, promover y apoyar el desarrollo de fuentes alternas de combustibles como el gas natural y de renovables como el etanol y el biodiesel.

**La realidad del sector petrolero y de una economía dolarizada exige plantear un Acuerdo Nacional que trascienda a partidos políticos, ideologías, intereses particulares y gobiernos.**

Por otro lado, fomentar la participación del sector privado y de fondos institucionales en el financiamiento de proyectos energéticos.

Hay que establecer una política de precios de los combustibles que promueva la eficiencia, que elimine el robo y contrabando, que frene la pérdida de recursos, que reduzca la contaminación, que aliente la producción de biocombustibles y otras fuentes alternas.

La realidad del sector petrolero y de una economía dolarizada exige plantear un Acuerdo Nacional en torno a lo que debe hacerse en el sector para evitar la disminución de ingresos de exportación de petróleo por la caída de la producción estatal y por el incremento en la importación de combustibles. Este acuerdo debe trascender a partidos políticos, ideologías, intereses particulares y gobiernos. Como complemento de política, todo ingreso adicional de recursos debe canalizarse a un Fondo de Desarrollo para precautelar su uso.

# El nuevo gobierno y las relaciones internacionales

Gustavo Vega\*

## Oropeles del pasado y nuevos desafíos

Pasó ya la época de la diplomacia del dandismo y el cóctel. La flor en el ojal, el esmoquin y el bombín, amén de condecoraciones vistosas, son ya cuestión del pasado. La sátira de Mario Moreno «Cantinflas» en la obra cinematográfica *Su Excelencia* fue más que buena y real para tiempos pedantes y rimbombantes que justificaban la fina ironía. Tampoco se vive ya el papel de altos y sofisticados espías en el papel e identidad de los diplomáticos, propios del tiempo de la Guerra Fría. Los diplomáticos de hoy son altamente preparados, políglotas, dueños de una gran cultura universal, trabajadores hormiga, expertos en un amplio diapason de especialidades y clave en las cumbres mundiales, continentales, oficio de *shar-pas* que permite acuerdos y consensos previos, pues la globalización, la internacionalización y la gama de acciones bilaterales y multilaterales, más los retos de las integraciones y los problemas modernos como el narcotráfico, la migración, la seguridad y el comercio, además de temas clave como la cooperación internacional en materia de becas y capacitación universitarias, por ejemplo, son todas situaciones que presionan a las cancillerías de los países para que formen cuadros del más alto nivel intelectual entre sus miembros del servicio exterior.

Ecuador tuvo durante mucho tiempo, como idea fija, a un solo país en su política internacional:

Perú. Dependió, durante toda su vida republicana y hasta fines del siglo XX, de los *impasses* y conflictos armados con su vecino país —y hermano siamés— y por ello todo debía forzosamente girar en torno a pensar y ejecutar la idea y la práctica de cómo defender y sustentar las posiciones frente a su frontera sur. Zanjada la paz con el Perú, se amplía la mirada y, solo entonces, la Cancillería atisba con ambición y visión de mundo su propia realidad e identidad internacional.

Diplomáticos de ilustración y valía tuvo Ecuador siempre. José Mejía Lequerica por ejemplo, aparte de su experticia en botánica y ciencias naturales. José Joaquín de Olmedo y Vicente Rocafuerte fueron embajadores, en prototiempos, ante las cortes de Cádiz. Son citables además José Peralta, Muñoz Vernaza, Rafael María Arízaga, girando sus filiaciones de cepa entre el liberalismo y el conservadurismo. Hubo académicos de gran calidad como Honorato Vázquez, Luis Bossano, Gonzalo Zaldumbide, Leopoldo Benítez Vinuesa —que presidió la Asamblea de las Naciones Unidas—, Demetrio Aguilera Malta, Benjamín Carrión, Alfonso Barrera Valverde.

La capacitación y el profesionalismo de los embajadores y del personal en servicio de las

---

\* Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP. Ha sido dos veces Miembro de la Junta Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue Embajador Especial en Brasilia y Plenipotenciario en México.



misiones ecuatorianas han ido en progreso paulatinamente, logrando mucha más organicidad y capacitación que antaño. Es altamente positivo que la Academia Diplomática capte hoy a jóvenes candidatos mediante un riguroso proceso de admisión y, algo más, proceden de varias regiones patrias. Una política de descentralización en esa capacitación es muy saludable para romper el centralismo tradicional de Quito, en relación con los cuadros a formarse en beneficio de una visión de país. José Ayala Lasso, Luis Valencia, Bustamante Muñoz, Luna Tobar, Manuel De Guzmán Polanco, Gustavo Ruales, Filoteo Samaniego... con ellos y muchos otros la Cancillería se ha revestido de honra y dignidad.

México, por ejemplo, ha tenido diplomáticos de fuste como Alfonso García Robles —premio Nobel de la Paz por su contribución a la creación del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)—, otros tantos ligados a la academia y al mundo de la cultura: el regiomontano más ilustre, Alfonso Reyes, y el Nobel de literatura Octavio Paz, además de Jorge Castañeda, padre, entre varios importantes. Cuba destacó a Ernesto Che Guevara en varias misiones internacionales en el mundo. Chile contribuyó también con Pablo Neruda y Gabriela Mistral a poner decoro cultural a través de sus representantes diplomáticos y consulares. Sin embargo, a nombres escaneados por ilustres subyace un esfuerzo intenso de los países latinoamericanos por contribuir con profesionalismo y sentido responsable a formar a sus embajadores de carrera y personal diplomático con decoro, capacitación y ética.

Es verdad que el debate se concentra también en el hecho de la ventaja comparativa de disponer de embajadores de carrera. Hay que

mantener en porcentajes básicos la así llamada cuota política, pero debe evitarse en el personal de menor rango en las misiones en el exterior. A nivel mundial, varios embajadores y cancilleres, no precisamente de carrera, han procedido del mundo académico, universitario, empresarial. Y algunos de ellos han sido exitosos. Cito, más allá de adhesiones y repulsiones ideológicas, a Cyrus Vance, Henry Kissinger y Condoleezza Rice, que irrumpieron en el Departamento de Estado de los EEUU a partir de sus fortalezas como graduados de las más preclaras universidades e incluso fueron profesores universitarios destacados.

Algo más: la mayoría de las constituciones del mundo señalan que la política exterior de los países depende de la función ejecutiva. Ello es tan evidente que en el caso de los dos presidentes Roosevelt, la política del *big stick* y del *new deal* respectivamente, la de la paz duradera y del respeto al principio de la no intervención de Woodrow Wilson, la de la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy, son tan solo algunos ejemplos que permiten constatar que aquellas políticas internacionales fueron presidenciales.

En el caso de Ecuador, la experticia de algunos cancilleres y altos diplomáticos ha resultado de su trabajo en organismos internacionales y no precisamente de los mandos diplomáticos oficiales, como Diego Cordovez. Algunos cancilleres han venido del mundo empresarial o político y otros han sido de carrera.

### **La Base de Manta, el Plan Colombia y el TLC...**

...son tres asuntos vidriosos en la política exterior ecuatoriana. Estando en camino a fene- cer, la concesión a los Estados Unidos de la Base

**Zanjada la paz con Perú, se amplía la mirada y, solo entonces, la Cancillería atisba con ambición y visión de mundo su propia realidad e identidad internacional.**

de Manta, decidida por el presidente Mahuad, requiere de una decisión. Por razones de soberanía, por la independencia que debe mantener Ecuador respecto del Plan Colombia —que no le compete— y para evitar la presión que supone conceder la inmunidad de los militares estadounidenses en dicha Base, para no hablar de la difícil situación de riesgo de involucrarse en temas de migración y de política interna, la posición de múltiples sectores ciudadanos ecuatorianos recomienda que no debe renovarse tal concesión.

En lo concerniente al Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, cabe tener presente la decisión de Chile en relación con ese tipo de tratados. El país de la «estrella solitaria» ha decidido firmar tantos tratados cuantos sean cabildados por sus diplomáticos en el extranjero. Ecuador debe poner sus ojos en afianzar su inclusión a futuro dentro de los países del Asia-Pacífico. Toda la acción diplomática tendría que orientarse a conseguir que estemos incluidos a la brevedad posible entre ellos, con plenitud de derechos y no solamente en una lista de espera pasiva. Para muchos analistas el océano Atlántico es el océano del pasado y el Pacífico, el océano del futuro, en triple materia: política, comercial y cultural. Ello no quiere decir que olvidemos afianzar nuestra relación histórica con Europa. Siendo un asunto que ha polarizado al país, la firma del TLC con Estados Unidos debe ser tema de consulta con el pueblo. Es asimismo necesario plantear una política congruente frente a las preferencias arancelarias, que están en cuenta regresiva para dejar de aplicarse, con lo cual el país tendría un grave saldo en contra de sus intereses económicos.

## El Plan Nacional de Política Exterior

La gestión de Francisco Carrión Mena en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la coordinación de Javier Ponce Leiva durante el gobierno del presidente Alfredo Palacio, marcó un hito relevante con la promulgación del Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX 2006-2020). Un esfuerzo inmenso desplegado por la Cancillería devino en un excelente producto consensuado en múltiples talleres nacionales. La propuesta radica en la invitación responsable para que sea cual fuere el gobierno que acceda al poder, respete el PLANEX como política de Estado internacional de Ecuador. La elección del economista Rafael Correa a la primera magistratura del país, dada su alta formación intelectual y universitaria en la Universidad Católica de Guayaquil, en Lovaina la Nueva, y en la Universidad Urbana de Illinois, permite predecir que se pondrá todo el interés en buscar cuadros del más alto nivel para su Cancillería.

En el PLANEX se fijan seis principios de la política exterior: proclama de la paz, condena del uso y la amenaza de la fuerza, el derecho internacional como norma, desarrollo equitativo de la comunidad internacional, integración, rechazo del colonialismo y la discriminación.

En el PLANEX se fijan los países y las áreas prioritarias para Ecuador: Colombia, Perú, América Latina, Estados Unidos, Unión Europea, España, Cuenca del Pacífico, Rusia y la Comunidad de Estados Independientes.

Una omisión en el PLANEX es la tangencialización de la prioridad de Canadá en las relaciones internacionales del país.

**Ecuador tiene que poner sus ojos en afianzar su inclusión a futuro dentro de los países del Asia-Pacífico. Toda la acción diplomática debe orientarse a conseguir que estemos entre ellos, con plenitud de derechos y no solamente en una lista de espera pasiva.**

Si bien por ahora podría no parecer relevante para Ecuador, Canadá es un país sumamente interesante en varias líneas de cooperación: becas, migración selectiva, ambiente, recursos mineros (Canadá es el primer país de inversiones en minas en el mundo y también en Ecuador) e hidroeléctricos.

Se definen ocho ejes transversales de la acción internacional: soberanía, protección de emigrantes, derechos humanos, relaciones económicas, seguridad, cultura, cooperación para el desarrollo y organismos multilaterales.

Adicionalmente, son importantes en el Plan una acertada política de comunicación con la ciudadanía, los organismos de Estado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los medios de comunicación, así como el fomento de un desarrollo institucional que le permita ser y parecer mejor, pues aquello de la imagen institucional debe acompañarse con la realidad transformadora del Ministerio de Relaciones Exteriores, más allá de la cosmética y el maquillaje.

### **¡Nunca más!**

Las críticas y los saldos de las dictaduras del Cono Sur acuñaron una frase que cabe repetir aquí: «¡Nunca más!». En efecto. Nunca fue tolerable que nuestro canciller hubiese tenido que soportar la humillación de firmar en Itamaratí, impuesto por la fuerza, el Tratado de Río de Janeiro con Perú. Tampoco puede reeditarse la lamentable situación de muchos de nuestros representantes diplomáticos que debían pasar hambre y limitaciones extremas frente a sus colegas, a los que el decoro material y logístico les permitía ser más eficientes y soberanos.

Tampoco es posible soportar de nuevo acciones erráticas e irresponsables como la de un ex Canciller reciente, que nombró a embajadores políticos dispuestos a buscar salvoconductos para sacar, en el país de representación, a genocidas

de la cárcel, mientras dialogaban, en almuerzo compartido, sobre viejas represiones. Ante un país en permanente estado de guerra civil como Colombia, que con frecuencia demanda tener alta experticia para sortear las relaciones mutuas, tampoco debió enviarse a cualquier representante de Ecuador, pues más de un dolor de cabeza se produjo con un ex jefe de la misión ecuatoriana en el vecino país del norte. Y la memoria nos avergüenza, una vez más, cuando recordamos que nada menos que un ex Canciller de la república fue acusado de emplear mano de obra barata contratando a inmigrantes colombianos no regularizados para laborar en propiedades de sus familiares íntimos.

¡Nunca más! Es una exclamación que debe repetirse también frente a situaciones graves como la concesión extralimitada de visas ecuatorianas a ciudadanos asiáticos.

En México tuve que pasar rubor institucional y una nada cómoda posición después de que un antecesor en el cargo fuera acusado en la prensa azteca de que el jefe de misión traficaba con droga y además estaba siendo implicado en el asesinato del político ecuatoriano Jaime Hurtado.

Todo ello debe ser corregido mediante la decisión de que los embajadores políticos tengan que pasar por una criba muy exigente para su nominación, desterrando posiciones clientelares y nepotistas. En varios países con sistema bicameral, la proposición de candidaturas de embajadores desde el Ejecutivo es depurada por la Cámara del Senado. En el caso de Ecuador, que mantiene un sistema unicameral, es valiosa la disposición reciente de la Ley Orgánica de Relaciones Exteriores, mediante la cual la Honorable Junta Consultiva del Ministerio respectivo debe calificar las propuestas y candidaturas del gobierno. Para ventaja, la Constitución Política de la República, en sus artículos 5, 16, 130, 163 y 171 propicia condiciones convenientes en favor de los tratados internacionales y de otros principios. La ley



Orgánica de Servicio Exterior coadyuva y avanza positivamente en esta tarea.

### **A manera de colofón...**

La política económica, la educativa y cultural, la energética, la ambiental y tantas otras que el nuevo gobierno debe diseñar frente a la espe-

ranza del pueblo, siempre reeditada pese a tantas frustraciones, serán inconclusas y domésticas si no incorporan el ingrediente indispensable de una política internacional ambiciosa, que no solo prestigie al país sino que le dé los elementos que le permitan actuar globalmente, más allá del chauvinismo localista.



# El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social

Hugo Jácome\*

**E**l papel de las instituciones financieras en la economía es sumamente importante: a través de ellas se lleva a cabo el proceso de asignación eficiente de recursos a los agentes económicos de un país y, con esto, se fomenta la inversión productiva y el desarrollo económico y social, permitiendo así una redistribución más justa y equitativa de uno de los factores de la producción, que es el capital. El problema surge cuando el sistema financiero público y/o el privado no cumplen adecuadamente con esta función, como es el caso de la banca en Ecuador.

Son notables las diferencias que existen entre los sistemas bancarios de los países desarrollados y aquellos en desarrollo. Un indicador que refleja si la banca cumple con su función fundamental es la relación del crédito otorgado al sector privado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Durante la década de los 1990, en los países desarrollados esta relación fue del 84%, en las naciones en desarrollo del sudeste asiático y del Pacífico alcanzó el 72% y en las de América Latina y el Caribe fue del 28% (BID 2005). Esta situación, por demás crítica para el conjunto de los países latinoamericanos, responde a un proceso de larga data iniciado con el llamado Consenso de Washington en el que, entre otros temas, se puso el acento en el debilitamiento de la

banca pública de desarrollo en favor de la privada y en la aplicación de medidas de desregulación financiera en pro de la liberalización de los mercados financieros a escala global.

En el primer caso, durante la década de los 1970 la participación de la banca pública en relación con los activos totales de los sistemas financieros en los países en desarrollo representaba alrededor del 65%; en los 1980 y 1990 la banca pública latinoamericana de desarrollo fue perdiendo su espacio a tal punto que la participación estatal promedio de los bancos bajó al 40%; y, en países como Ecuador, Chile y Perú —que fueron los que más privatizaron— pasó del 90% a menos del 40% (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

En el segundo caso, la desregulación financiera de los 1980 y 1990 generó la libre movilidad de capitales, mercados altamente especulativos y una exacerbación de las ganancias financieras. Además, contribuyó a una mayor vulnerabilidad de los sistemas financieros nacionales, evidenciada en la gran cantidad de crisis financieras suscitadas a lo largo y ancho del planeta. Durante el periodo 1974-2003 los países latinoamericanos experimentaron recurrentes crisis bancarias, registrando la región el mayor número de crisis por país (Guitián, 1999; Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

---

\* Coordinador del programa de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).



## Desacierto de la regulación financiera

La crisis financiera ecuatoriana del año 1999 permite evidenciar varios de los errores cometidos, tanto antes de la crisis cuanto después de ella. Entre 1948 y hasta 1994 el sistema bancario ecuatoriano estuvo bajo la Ley General de Bancos, una ley con un fuerte énfasis regulatorio y con un enfoque hacia la reactivación del aparato productivo. En el gobierno de derecha de León Febres Cordero comenzaron las reformas neoliberales a esta Ley, entre ellas la liberalización de las tasas de interés para que sea el mercado el que las fije y no el Estado<sup>1</sup>. Pero lo peor vendría en la administración de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, cuando en 1994 cambiaron la Ley General de Bancos por la Ley General de Instituciones Financieras que copió, en forma irresponsable y sin tomar en consideración la realidad ecuatoriana, la corriente neoliberal de desregulación y liberalización del sistema financiero. Con esta ley, entre otros aspectos, se debilitó el papel de la Superintendencia de Bancos para controlar al sistema, dando paso a la concentración de créditos y a la legalización de la banca *off shore*; se ampliaron los productos financieros que podían ofrecer los bancos; y, sobre todo, se sentaron las bases para que se inicie una proliferación indiscriminada de instituciones financieras, muchas de ellas «fantasmas», con limitados niveles de solvencia y liquidez, y con una alta concentración del crédito en personas y grupos económicos alrededor de los bancos y financieras<sup>2</sup>. Este cambio regulatorio fue uno de los factores de mayor incidencia en la crisis financiera de 1999.

El debilitamiento sistemático de la banca pública de desarrollo en favor de reformas neoliberales financieras ha dejado como secuela en el Ecuador un pobre aporte de la banca privada a la reactivación productiva del país.

La Ley de 1994 es cambiada por la Ley General de Instituciones Financieras del año 2001, la misma que trata de hacer un esfuerzo por reflejar en su marco regulatorio la aplicación de los principios de supervisión bancaria del Comité de Basilea, sin lograr este objetivo totalmente y con claras debilidades, entre ellas la incapacidad para aplicar estos principios a la realidad ecuatoriana; la poca capacidad técnica de la Superintendencia de Bancos y Seguros para hacer un adecuado seguimiento del sistema financiero *ex-ante* y la de los bancos para hacerlo con los riesgos de crédito, de mercado y operativos; la aplicación de un ratio de capital<sup>3</sup> que no se compadece con la necesidad de tener instituciones más solventes; una clasificación de los activos bancarios (especialmente la clasificación de la cartera de crédito) totalmente ausentes de la realidad productiva del país; un mecanismo de garantías y provisiones bancarias que repercuten en restricciones para acceder al crédito de grandes segmentos de la sociedad ecuatoriana; y, finalmente, la ausencia de control de los tipos de interés y las comisiones

<sup>1</sup> Es interesante ver la actual posición del Partido Social Cristiano (PSC) a través de la propuesta presentada por el diputado León Febres Cordero, en noviembre de 2004, para reformar el sistema financiero. La Ley para la Rehabilitación de la Producción Nacional apunta a todo lo contrario de las prácticas comunes de un partido de derecha, que se resumen en defender el libre mercado y tiende más bien a una regulación de las tasas de interés y de los sectores hacia donde el sistema financiero debe canalizar el crédito. ¿Fracasó el libre mercado en el sistema financiero?

<sup>2</sup> Entre estas instituciones «fantasmas» se encontraba la Financiera Flores y Miel, vinculada a familiares del presidente de esa época, Sixto Durán Ballén.

<sup>3</sup> El ratio de capital es la relación entre el patrimonio y el total de los activos.

bancarias que socapan la ineficiencia de los bancos y les garantiza obtener ganancias extraordinarias.

Así, el debilitamiento sistemático de la banca pública de desarrollo en favor de reformas neoliberales financieras ha dejado como secuelas en Ecuador un pobre aporte de la banca privada a la reactivación productiva del país y un elevado pasivo a la sociedad, a través de una de las mayores transferencias económicas del Estado a los grupos bancarios privados durante el salvataje bancario de 1999, con un costo enorme para la sociedad en su conjunto.

### **Características de la banca privada en la actualidad**

Debido a que los bancos deben cumplir con su principal papel en la economía, es decir con una adecuada asignación del ahorro a la inversión, la regulación les permite gozar de estructuras de balance envidiables comparadas con cualquier otro sector. Esto se evidencia en el ratio de capital, que les faculta a tener un grado de apalancamiento o de endeudamiento formidable: más de 11 veces el valor del patrimonio del banco. Con esto se esperaría que la banca retribuyera estas condiciones regulatorias con servicios financieros para la mayoría de las personas y las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas e industrias del país, pero el nivel de racionamiento de crédito que aplica la banca privada a la economía en su conjunto es alarmante: la relación crédito/PIB no llega al 14% (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2006); únicamente en el 12,5% de los hogares de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca alguno de sus miembros accedió al crédito durante el año 2003 (Jácome, 2005a); y, el 85% de los microempresarios no lo hicieron, según la encuesta de —microempresas y microfinanzas publicada por USAID en marzo de 2005.

La banca privada ecuatoriana es una de las más ineficientes de América Latina. La relación de costos operativos sobre el total de activos es de alrededor del 8%, mientras el promedio latinoamericano oscila en torno al 6%. Ecuador está incluso lejos de sus similares dolarizados, como Panamá y El Salvador. Así, el indicador de competitividad de avance tecnológico, medido por la relación entre el número de cajeros automáticos sobre el número de sucursales, es uno de los más bajos de Latinoamérica, con menos de 1 por sucursal. A esto se suma uno de los mayores índices de morosidad entre los países de la región, situación que refleja los pocos esfuerzos realizados para conocer mejor los mercados de crédito y a sus clientes e innovar mecanismos que permitan minimizar las fallas de mercado relacionadas con los problemas de información asimétrica, como el riesgo moral (Fondo Monetario Internacional, 2006).

Pese a estos grandes niveles de ineficiencia de la banca, su rentabilidad compite con el promedio latinoamericano. La rentabilidad sobre el capital (ROE) es del 18%, igual al promedio de sus similares latinoamericanos; la rentabilidad sobre los activos (ROA) y el margen financiero neto sobre el total de activos supera el promedio (Fondo Monetario Internacional, 2006). Solo hasta octubre de 2006 ya la banca había reportado utilidades por 228 millones de dólares, ganancias espectaculares si se comparan con las de enero a diciembre de 2005, que llegaron a 158 millones de dólares, es decir un incremento del 44% en 10 meses (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2006).

Esto se debe al marco regulatorio vigente que, como se explicó anteriormente, permite que la banca sea la que marque las condiciones de acceso a los servicios financieros y costos de estos servicios, enfatizando la maximización de sus utilidades en detrimento de la reactivación productiva del país y de la sociedad en general.

**Hasta octubre de 2006 la banca había reportado millonarias utilidades que evidenciaban un incremento de 44% en 10 meses.**

## Regulación financiera vigente

- De acuerdo a la regulación del Banco Central del Ecuador No. 067-2000 de 23 de agosto de 2000, la Tasa Máxima Convencional (el tope máximo de intereses que pueden cobrar los bancos) que fija el Directorio del Banco Central se calcula en función de la Tasa Activa Referencial vigente en la última semana completa del mes anterior, más un recargo del 50%. Pero la Tasa Activa Referencial se calcula de acuerdo al promedio ponderado semanal de las tasas de operaciones de crédito (entre 84 y 91 días) que cobran los bancos al sector corporativo. En un sistema financiero oligopólico en el que 6 bancos tienen el 75% del total de activos bancarios y el 70% de la cartera de créditos, prácticamente el tan defendido “libre mercado” de tasa de interés no existe.
- La regulación del Banco Central del Ecuador en lo relacionado a comisiones y tasas por servicios, que se recoge en el Título VII del Libro I sobre Política Monetaria y Crediticia, en el artículo 1 indica que “cada entidad del sistema financiero público y privado determinará libremente la comisión o tasa por servicio que cause cada servicio o producto de los autorizados por la Ley”. La esencia de este artículo también se recoge en la resolución No. JB-2005-765, del 17 de marzo de 2005, de la Junta Bancaria. Esta regulación ha permitido que los bancos tengan una puerta abierta para traspasar los costos de su ineficiencia a la sociedad en su conjunto e incrementar sus utilidades. Entre el año 2001 y 2005 la banca privada duplicó los ingresos por intereses, al pasar de US\$ 331 millones a US\$ 639 millones, pero triplicó los ingresos por comisiones, al pasar de US\$ 75 millones a US\$ 250 millones (Superintendencia de bancos y Seguros, 2006).
- La Ley General de Instituciones Financieras permite que los bancos opten por un modelo de banca universal, es decir que ofrezcan todo tipo de servicios financieros. Esto lleva a que los bancos escojan los servicios que les son más rentables, dando un mayor énfasis a los créditos de corto plazo y descuidando a los sectores que contribuyen a la reactivación productiva y económica del país, que generalmente demandan crédito de mediano y largo plazo. De igual forma, la falta de especialización provoca que los bancos no conozcan en profundidad el mercado específico de cada servicio financiero y, concretamente en el mercado de crédito, la falta de especialización no permite reducir los problemas de información asimétrica y de riesgo moral, que finalmente se traduce en políticas de racionamiento de crédito a la mayoría de los agentes económicos del país. Por otro lado, la clasificación de cuentas de los bancos únicamente distribuye los créditos en cinco categorías: créditos comerciales, consumo, vivienda y microempresa, olvidándose completamente de la amplia diversificación sectorial y productiva del país.

## Reflexiones finales

En el contexto analizado anteriormente, es necesario «poner límites sociales al mercado capitalista y, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz

social que pretende la integración de todos con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera más igualitaria» (Coraggio, 2002). Para el caso del sistema financiero ecuatoriano, éste debe cumplir con su papel en el desarrollo económico y social del país, lo que demanda algunas

transformaciones que permitan sentar las bases para que el acceso a los servicios financieros sea un patrimonio de todos/as los ecuatorianos/as. En este sentido se podría avanzar al menos en los siguientes cuatro puntos:

### 1. El desarrollo de un amplio sistema de cooperativas de ahorro y crédito

En la búsqueda de una economía social y solidaria el cooperativismo ejerce una disciplina social que se sustenta en los principios de autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad entre sus miembros. La estructura de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) cuenta con una serie de elementos que les dota de una amplia capacidad de autocontrol y supervisión derivados de la facultad que tiene cada socio de ser dueño de la cooperativa y de tener derecho a un voto en las mismas condiciones de igualdad que todos los miembros. Además, se ejerce una autodisciplina social que disminuye los problemas de asimetría de información y mejora los niveles de cobranza de la cartera de crédito, permite que los actores económicos y sociales se apropien de los servicios financieros y que los oferten en función de sus propias demandas económicas y sociales, y además generan una mayor cultura de ahorro entre sus miembros (Jácome, 2005b).

El fortalecimiento de un amplio sistema de cooperativas de ahorro y crédito permite hacer frente a desequilibrios financieros nacionales e internacionales (como se demostró durante la década de los 1990 y la crisis financiera del año 1999), posibilita una mayor efectividad en la canalización de recursos financieros a nivel sectorial y geográfico (urbano y rural), así como de los programas de asistencia técnica y capacitación, y finalmente contribuye a una mayor diversificación y disminución de los riesgos financieros, entre ellos el de impago. Hay que tomar en consideración que Ecuador tiene una larga trayectoria cooperativista: la primera legislación de cooperativas data de 1937 y en la actualidad existen alrededor de 400 COAC no reguladas a nivel urbano y rural (Jácome, 2004).

### 2) Fortalecimiento de la banca pública de desarrollo

Hay que resucitar a la banca pública de desarrollo tras 15 años de aplicación de políticas neoliberales que han destruido la capacidad del Estado para ejercer la política pública en beneficio del desarrollo económico y social. La banca pública debe ser reorientada hacia un modelo de banca de desarrollo moderno que encamine su estrategia hacia los sectores que generan mayor empleo y entienda los retos que plantea la economía social y solidaria a través del microcrédito para las micro y pequeñas empresas e industrias, así como el crédito para la mediana empresa e industria en un marco de una variada oferta de servicios financieros, de asistencia técnica y de una amplia diversificación del riesgo (Jácome, 2006).

### 3) Nuevo marco regulatorio para el sistema financiero privado

La banca privada debe cumplir el papel que justifica su existencia en una economía en desarrollo —la asignación eficiente de recursos a toda la economía— y apoyar el desarrollo económico, para lo cual es necesario una reforma a la Ley General de Instituciones Financieras que, entre otros aspectos, limite las ganancias excesivas del sector y promueva que el crédito y los servicios financieros se democratizen hacia la sociedad ecuatoriana y el aparato productivo.

### 4) Fomento del mercado de capitales (Bolsa de Valores)

En el país hay que dar pasos firmes en el fomento del mercado de capitales (las bolsas de valores), ya que eso permite alcanzar procesos de desintermediación financiera, es decir que tanto los ahorristas/inversionistas cuanto los demandantes de dinero (las empresas e industrias) no tengan que depender de la banca, sino de un mercado en el que confluyen directamente y sin intermediarios para suplir sus demandas financieras. Para ello hay que ampliar la cultura financiera de las pequeñas y medianas empresas, mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información, y la capacidad técnica de los órganos de control.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005): Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca, Informe 2005 - Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, D.C.
- Coraggio, José Luis (2002): La economía social como vía para otro desarrollo, Disponible en [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)
- Fondo Monetario Internacional (2006): Desarrollo de un sistema financiero eficiente: rol de la regulación, en Seminario Concertación Ecuador - Propuestas para el Desarrollo, Quito, Banco Central del Ecuador.
- Gutián, Manuel (1999): Orden Financiero Internacional: un reto para el fin de siglo, *Revista Moneda y Crédito*, No. 208, Madrid.
- Jácome, Hugo (2006): El papel de la banca pública en el desarrollo, en *El financiamiento de la inversión pública en el desarrollo seccional*, Quito, Banco del Estado del Ecuador.
- Jácome, Hugo (2005a): Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, *Boletín de coyuntura del mercado laboral*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Banco Central del Ecuador.
- Jácome, Hugo (2005b): La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas, en *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editores: Acosta, Alberto y Falconí, Fander, Quito, ILDIS/FLACSO.
- Jácome, Hugo (2004): *Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fondo de Solidaridad.
- Superintendencia de Bancos y Seguros (2006): Boletines financieros de bancos privados, varios años. Disponible en [www.superban.gov.ec](http://www.superban.gov.ec)
- USAID (2005): *Microempresas y microfinanzas en Ecuador*, Quito, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.



# La necesidad de un modelo económico alternativo

Leonardo Vicuña Izquierdo\*

Una vez concluido el proceso electoral, con el triunfo de Rafael Correa y el programa de Alianza País se alienta la posibilidad de construir un modelo alternativo que permita iniciar un proceso de superación de la crisis. El momento histórico demanda adoptarlo y debe inscribirse en el propósito de la nación de avanzar por el camino del crecimiento económico y el progreso social. Se requiere de un programa que represente a los diversos intereses de la población, dentro de un esquema político plural.

Es necesario establecer determinadas bases para tales propósitos: se impone la aplicación de medidas que reactiven la producción, eleven la productividad del trabajo y las condiciones de vida de la población, en el marco de políticas que apunten al desarrollo tecnológico, al equilibrio ecológico y a la redistribución de las riquezas, lo cual supone apoyar financieramente a los medianos, pequeños y microempresarios. En lo político, la construcción de un Estado democrático y participativo y la solución a los graves problemas sociales en los ámbitos de salud, educación, vivienda y seguridad. En lo atinente a lo internacional, respeto por los principios del derecho, no intervención, autodeterminación, impulso a los derechos económicos de los Estados, solución pacífica de los conflictos,

comercio de beneficio mutuo, paz y desarme, e impulso a la solidaridad entre nuestros países.

En este contexto resulta imprescindible la consulta popular para organizar la Asamblea Nacional Constituyente y aprobar una nueva Carta Política que sienta las bases para iniciar los cambios estructurales que el pueblo ecuatoriano demanda.

Este modelo debe privilegiar la producción de alimentos para la población, en equilibrio con la producción exportable, que requiere diversificarse con productos más elaborados.

Es necesario recuperar la economía de producción alimentaria, esto es la economía campesina, tomando en cuenta además las exigencias de la economía mundial, que deja a nuestros países con poca capacidad de maniobra toda vez que les exige la aplicación de políticas económicas fondomonetaristas de ajuste y sesgados procesos de modernización del Estado, desde la óptica y los intereses que representan los organismos multilaterales de crédito. El alto endeudamiento externo al que nos han conducido ha tenido consecuencias desastrosas: mayor inflación, devaluación sostenida hasta la pérdida de la moneda nacional, recesión, aumento del desempleo, emigraciones masivas, mayor pobreza, alta conflictividad social e inestabilidad política.

Está claro que el mercado no puede suplir las calamidades sociales, así como la especulación, el lucro y la avaricia tampoco pueden ser dínamo del desarrollo y de la historia. El subdesarrollo no se supera arrimándose incondicionalmente al Fondo Monetario Internacional, es decir

---

\* Actual vicepresidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), ex Secretario General del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

al interés de las potencias industrializadas, ni aplicando sus reiteradas y tantas veces fracasadas «recetas», que suponen una pérdida cada vez mayor de la soberanía nacional, como lo confirman el alto endeudamiento externo, la suscripción del Acuerdo de Paz, la entrega de la base militar de Manta a Estados Unidos, la dolarización. Todo ello, además, en ausencia total de un enfoque integral y coherente de la acción de los gobiernos para enfrentar la crisis.

### Elementos de una nueva política económica

En el marco de un modelo alternativo al neoliberal que han impulsado los distintos gobiernos desde 1982, se debería:

1. aprovechar los recursos económicos del país para producir, como primera prioridad, alimentos destinados a la población ecuatoriana, que padece elevados índices de desnutrición, especialmente los niños. Medio millón de ellos, menores de 5 años, sufren de desnutrición crónica, lo que afecta su desarrollo sicofísico;
2. producir para incrementar y diversificar las exportaciones, bajar las tasas de interés, defender y reactivar la producción nacional afectada, como todo el pueblo, por la especulación financiera que se refleja en tasas de interés elevadas. Esto supone revisar el papel de la banca oficial (BCE, BNF, CFN, BEV y Banco del Estado) para que contribuya a regular el mercado financiero y apoye las actividades que aportan a la producción pero, sobre todo, implica reformar con profundidad y transparencia el sector financiero a fin de que cumpla con su verdadera función de

intermediación en beneficio de la inversión productiva;

3. estimular la inversión productiva, nacional o extranjera, que contribuya al desarrollo del país, incrementando y diversificando las exportaciones y modernizando los procesos productivos locales;
4. reestructurar la deuda externa, desechando las deudas ilegítimas, y buscar su condonación parcial. Toda nueva deuda (crédito externo) que se contrate debe ser eficiente y calificada, es decir con destino productivo y con posibilidades de ser pagada sobre la base de la rentabilidad que genere. Esto, a fin de evitar que su servicio frene el crecimiento, como ha ocurrido hasta ahora. Cabe recordar que el 50% del presupuesto general del Estado se destina al pago de intereses y amortizaciones, impidiendo la obra pública y la generación de servicios en beneficio de los sectores populares;
5. negociar con los organismos financieros internacionales (FMI, BID, BM, etc.) en condiciones de dignidad, defendiendo la soberanía y priorizando el interés nacional, tomando en consideración las prioridades nacionales, defendiendo la soberanía y el interés nacional y las prioridades del país. Eliminar los «paquetazos» de medidas económicas contra el pueblo, que es víctima de la crisis;
6. buscar equilibrio sectorial y regional, sin sacrificar la producción ni las exportaciones, frenando la especulación y buscando que el salario real se incremente. Esto, junto a una política social que, eliminando los privilegios, combata la concentración de la riqueza y la especulación, y liquide progresivamente la pobreza

Resulta imprescindible la consulta popular para organizar la Asamblea Nacional Constituyente y aprobar una nueva Carta Política que sienta las bases para iniciar los cambios estructurales que el pueblo ecuatoriano demanda.

que afecta a 8 millones de ecuatorianos, de los cuales el 40% son indigentes;

7. diseñar una política social que beneficie a los pobres y a los sectores medios en materia de educación, salud, vivienda, nutrición, seguridad social, saneamiento ambiental, recreación y generación de empleo, e impulsar, en correspondencia con el crecimiento de la economía, la aplicación de políticas redistributivas dentro del marco de la ley y la Constitución. No pueden persistir las actuales formas concentradoras del ingreso nacional, en el que los salarios solo participan en un 14%, mientras las ganancias de los grandes propietarios absorben el 86%;
8. reestructurar la planificación de la economía creando el Sistema Nacional de Planificación que debe involucrar sobre todo al gobierno central, al frente económico y al frente social. Fortalecer la acción de los organismos regionales y seccionales. La planificación debe ser democrática, participativa y coordinada –en función de los grandes objetivos nacionales– entre el Estado, todo el sector público, la empresa privada y la sociedad civil;
9. privilegiar la política de desarrollo agropecuario, con trato preferencial a la economía campesina, la pesca industrial y artesanal, la minería, la reconversión industrial, el turismo y la artesanía. La educación y la asimilación de tecnología moderna son claves en este empeño;

**El subdesarrollo no se supera arrojándose incondicionalmente al FMI ni aplicando sus reiteradas y tantas veces fracasadas «recetas», que suponen una pérdida cada vez mayor de la soberanía nacional como lo confirman el alto endeudamiento externo, la entrega de la base militar de Manta a Estados Unidos y la dolarización.**

10. impulsar la unidad latinoamericana y la Comunidad Sudamericana de Naciones para articular posiciones comunes ante la comunidad internacional, las potencias industrializadas y los organismos internacionales, sobre todo respecto de la deuda externa, imposible de cancelar en los términos actuales y en las condiciones de crisis económica y fiscal del país;

11. impulsar el proceso de modernización de la vida nacional en todos los órdenes (económico, social, político, cultural). En ese marco, resulta imperativo modernizar el actual Estado oligárquico para que deje de ser un instrumento de mayor beneficio para los monopolios de los banqueros y los grupos de poder económico, y se democratice para servir a todos los ecuatorianos, para que regule y controle la economía, busque el bien común, defienda la soberanía;

12. fortalecer las áreas clave de la economía (petróleo, energía, telecomunicaciones) con las reformas necesarias para que se capitalicen, se tecnifiquen y eleven la capacidad de gestión de sus empresas en busca de eficiencia; buscar la ampliación de su base productiva; admitir capital privado nacional o extranjero en las empresas públicas para beneficio nacional, manteniendo el Estado el control sobre la propiedad. En toda la economía se debe buscar la capitalización con la inversión privada en el marco de reglas claras, para el bien común;

13. reformar el IESS, estableciendo nuevas políticas de seguridad social, elevando su capacidad de gestión, mejorando sus servicios y

ampliando su cobertura. Esto supone una acción empresarial eficiente y una real autonomía que permita librarlo de la influencia de los gobiernos de turno que hasta ahora sólo lo han burocratizado y saqueado. Modificar la constitución de su Consejo Superior para que sea eficiente el manejo de los recursos. Con ellos se coadyuvará al financiamiento del desarrollo, lo que permitirá a la vez obtener altos niveles de rentabilidad para beneficio de los afiliados. Impulsar formas de competencia regulada;

14. respetar las libertades y derechos ciudadanos, al igual que los derechos de los trabajadores y

sus organizaciones; buscar su representación en las diversas instancias del poder para la toma de decisiones que tengan que ver con sus intereses y los de la nación;

15. respetar los derechos de las comunidades indígenas y minorías étnicas, considerando el carácter pluricultural y multiétnico del país, para impulsar el desarrollo; consolidar la nación ecuatoriana en el contexto de un Estado moderno, fuerte, que cumpla eficientemente su papel en beneficio del desarrollo del país, la defensa de la vida del pueblo, la soberanía nacional.



# Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia

Marco Navas Alvear\*

Si miramos lo que ha sido la democracia ecuatoriana en la última década podríamos decir irónicamente que la crisis del sistema político (SP) se ha convertido en uno de los procesos que han logrado «institucionalizarse».

La ruptura del orden democrático en tres ocasiones es probablemente la manifestación más intensa de esta crisis de la democracia. De allí, precisamente, lo pertinente de la noción de crisis entendida, según propone J. Freund, como la ruptura de un *statu quo* conocido y aceptado por una sociedad en un determinado momento, que genera una situación de incertidumbre frente al futuro. La referencia a la «institucionalización» de la crisis alude en cambio a la persistencia de esta situación de incertidumbre y ruptura dentro de una suerte de ciclo de fuerte deterioro del sistema democrático, pero inscrita también en una transición hacia algo nuevo.

La crisis de la democracia ciertamente va más allá de la ruptura. Supone una serie de contradicciones que se agudizan y apuntan a un cambio del sistema social. A la vez, involucra la participación de actores que se enfrentan por darle un determinado sentido a ese cambio. En el proceso actual

los sentidos que pueden registrarse —en términos amplios— entre los actores en juego son dos: unos buscan una profundización de la democracia o lo que se ha dado en llamar —siguiendo la idea de B. Souza Santos— una «democratización de la democracia»; y, otros actores persiguen el mantenimiento de sus privilegios y prácticas no solamente autoritarias, sino de franca involución antidemocrática.

La crisis de la democracia supone entonces un proceso complejo, de varias velocidades y con distintos acentos, que es caracterizable desde varios planos.

## El enfoque de la comunicación política

Entre varias entradas posibles proponemos revisar la crisis desde la comunicación en cuanto proceso de construcción de la realidad, como diría P. Watzlavick, y más concretamente a partir de la comunicación política.

Desde el acelerado desarrollo de los medios masivos especialmente, la comunicación política ha adquirido sin duda un gran valor estratégico como factor para crear gobernabilidad, legitimidad y credibilidad. El hecho de que estas tareas estén construidas sobre bases de coherencia ética y social no es tampoco un tema menor. Más bien se ha abusado de la dimensión instrumental de la comunicación política, es decir de aquella que

\* Jurista, profesor universitario y analista político. Actualmente realiza el doctorado en el Instituto Otto Suhr de la Universidad de Berlín. Dirección electrónica: [mnalvear@zedat.fu-berlin.de](mailto:mnalvear@zedat.fu-berlin.de).



pretende movilizar a la ciudadanía para, como menciona O. Rincón, ganar las «batallas por la significación» sobre lo que es y debería ser el «buen orden» y que es perversamente utilizada, sobre todo en las millonarias campañas electorales, dentro de una «planificada política de la imagen»<sup>1</sup>.

El enfoque de la comunicación política que proponemos aquí va más allá de la propaganda y el marketing. Queremos una aproximación reflexiva que permita desentrañar el núcleo de los cambios que vivimos, ubicando la crisis en el terreno de la incomunicación entre el sistema político y la sociedad civil. Además, ensayaremos un enfoque normativo a partir del cual sea posible percibir mejor el sentido de las acciones respecto de esta crisis. En ese contexto, queremos tomar algunas tesis de autores que desde una visión crítica han aportado al tema, impugnando posturas interpretativas dominantes, y esbozar algunas propuestas respecto de nuestra situación nacional.

### **Ubicar la crisis: algunas perspectivas**

Para comenzar, será importante revisar algunas perspectivas sobre la crisis democrática de Ecuador.

Inspirada bien sea en el marxismo o en las teorías de la modernización, una de las perspectivas más comunes desde la que se ha abordado la problemática de la democracia es la estructural. Desde esta óptica, la crisis democrática ecuatoriana se mira fundamentalmente como producto de la transición hacia una nueva forma de inserción en la economía global. Según este enfoque, en la crisis pesarían como factores gravitantes los cambios en el papel del Estado —su repliegue— frente a la economía y la sociedad. Este enfoque, que es parcialmente pertinente, ha devenido sea

en posiciones críticas o bien en recetas institucionalizantes. Las primeras critican el sistema económico y subordinan a su problemática la política, bajo el clásico criterio estructura-superestructura, aunque algunas, más creativas, llegan a dar pistas hacia un nuevo modelo de desarrollo. Las segundas posiciones, en cambio, si bien parten de un análisis que vincula la crisis con los cambios en la economía y en el papel del Estado, vuelven a concentrar el debate en torno a encontrar el mejor diseño para que las instituciones democráticas representativas «aguanten» la modernización y a poder alcanzar la tantas veces nombrada «governabilidad».

La experiencia histórica de las últimas dos décadas en América Latina ha mostrado que no es posible descartar el nexo entre la economía y la política. Sin embargo, tampoco cabe soslayar la especificidad de lo político para echar toda la culpa del fracaso de la democracia al capitalismo salvaje o al neoliberalismo. En especial, porque este excesivo énfasis estructuralista no contribuye a mirar la serie de contradicciones específicas de los procesos políticos y las prácticas que se dan, sobre todo en el ámbito de la cultura política. ¿Cómo interpretar si no la más reciente «revolución» de abril de 2005, así como el rechazo de un significativo segmento de ciudadanas y ciudadanos a las instituciones políticas en Ecuador? Una focalización en el deficiente funcionamiento de las instituciones democráticas es así necesaria. No obstante, se requiere de un estudio del tema que deje de concentrarse en el protagonismo de las elites en la democracia, para recuperar lo que acontece en el terreno de lo social y lo cultural. Es

**La comunicación política ha adquirido sin duda un gran valor estratégico como factor para crear gobernabilidad, legitimidad y credibilidad.**

<sup>1</sup> Véase «El análisis de la comunicación política latinoamericana» en [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net)

desde estos planos que nuevas corrientes como la de los estudios culturales o el multiculturalismo han formulado, en los últimos años, aportes interesantes que han enriquecido la explicación al problema de las democracias en el continente, contribuyendo a mostrar la complejidad de las prácticas políticas propias de la fragmentación, multiplicidad e hibridación que caracterizan a nuestras sociedades<sup>2</sup>. Paralelamente, desde la sociología de la acción colectiva, nuevas concepciones sobre la «identidad» y las «oportunidades políticas» para la movilización han nutrido el debate. Asimismo, desde la filosofía política, a partir de la renovación de las teorías sobre la democracia participativa y las interesantes críticas hacia las posiciones elitistas, se ha animado significativamente la reflexión sobre la problemática democrática<sup>3</sup>.

Intentos, como el que se hace en el reciente *Informe sobre Democracia* del PNUD, de integrar elementos de varias tradiciones en el concepto de democracia son interesantes pero aún insuficientes. Hace falta no solo un mayor debate para dar a cada elemento y acercamiento el peso específico que merecen, sino que se necesita integrar a la discusión aspectos aún poco visibles. Así, sin pretender abundar en este extenso campo de discusión, buscamos distinguir algunos elementos que consideramos imprescindibles.

<sup>2</sup> Destacan particularmente N. García Canclini (1990) y su obra precursora *Culturas híbridas*, México, Grijalbo, así como, desde un enfoque multicultural, autores como W. Kymlicka y Taylor.

<sup>3</sup> Véase el trabajo de A. Arato y J. Cohen (1992): *Civil society and political theory*, Cambridge, MIT Press.

<sup>4</sup> Es posible contrastar dos conceptos diversos pero coincidentes en Arato y Cohen (ob. cit.) y D. Nohlen (2004): *Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Bonn, IPG2.

## Sociedad civil, sistema político y esfera pública

A partir del surgimiento de nuevas y fuertes formas de acción colectiva, como los llamados «nuevos movimientos sociales», el análisis de la sociedad civil ha adquirido auge en los últimos años. Sociedad civil (SC) es un concepto del cual pueden derivarse muchos significados. Para efectos de lo que aquí tratamos vamos a resaltar una característica sobresaliente de la SC actual en América Latina, que guarda relación no solo con el carácter civil —no político-partidario, ni estatal— de las organizaciones comprendidas en este espectro, sino sobre todo con su cometido en torno a movilizar temas y someterlos a discusión en el ámbito de lo público<sup>4</sup>. Temas que en su amplio espectro tienen en común lo que llamaríamos la construcción de la democracia desde la defensa de los derechos. En este sentido, hablamos de una noción de SC fuertemente relacionada con el concepto de ciudadanía como ejercicio de (todos) los derechos humanos.

El análisis de la sociedad civil, no obstante, se ha visto un tanto atrapado por la vieja discusión entre los ya mencionados defensores de un modelo elitista de democracia —con su foco de interés en las instituciones representativas— y la réplica de los partidarios de la participación.

Por un lado, los participacionistas —que han recuperado fuerza impulsados por la emergencia pública de una ciudadanía viva y vibrante, crecientemente plural, local y a la vez global— abogan por una participación radical que acabe con los esquemas tradicionales de democracia —entiéndase representación— como solución al tema de la democratización. Este proceso vendría, acaso, protagonizado por la toma del poder desde la SC. Aunque sin decir exactamente cómo, se entendería que esta «toma» se lleva a cabo por medios radicales (no necesariamente violentos). Justamente, la crítica más objetiva que puede hacerse a este tipo de participacionismo es que no

aporta a un «más allá» de ese momento de emergencia. Es decir, no prevé de qué manera se han de organizar las formas de participación para hacer perdurable una nueva forma de democracia.

Por otro lado, los elitistas-institucionalistas, con base en un discurso «neoconservador» de desconfianza y prejuicio frente a la participación, argumentan en favor de una participación controlada o, en el mejor de los casos, de instituciones más «sensibles», con «un poco más de *accountability*». En ese contexto se alinean ideas derivadas de concepciones de la SC como la de *civic culture*, defendida por el pluralismo de Dahl y sus herederos. Estas mismas han sido en nuestro país las posiciones que inspiraron las reformas institucionales durante la década de los 1990 y, particularmente, la que impulsó la mayoría demócratacristiana-Partido Social Cristiano (PSC) de la Asamblea de 1997, buscando asegurarle la «governabilidad» a Jamil Mahuad y los futuros gobernantes de su tendencia. Tales criterios, que inspiraron la aplicación de recetas de «ingeniería institucionalista» subestimaron, además del mismo papel de la sociedad movilizadora en torno a la democracia, la existencia de un contexto plagado de prácticas subterráneas propias de una cultura política vertical, patriarcal y rentista.

El resultado de este tipo de reformas es el que sufrimos ahora: grupos de interés incrustados en el SP que, en la mayoría de casos, han usado las reformas institucionales no para alcanzar estabilidad ni renovar los partidos, sino sobre todo para

enmascararse y blindarse. Todo lo opuesto a una verdadera apertura.

## **Abrir la política reforzando el espacio público**

Más allá de lo dicho, tanto las posiciones participacionistas, que no alcanzan a ofrecer alternativas prácticas para plasmar su ideal, cuanto las nefastas neoconservadoras que desairan la voluntad de participar, plantean el problema en términos de una antinomia entre SC y SP. Una mirada al tema desde la comunicación permite, en cambio, re-localizar el problema desde la oposición entre SC y SP hacia la relación comunicativa entre estos. Creemos, en este sentido, en un acercamiento a partir de los fundamentos de la Teoría Crítica. Desde esta postura, los trabajos de Habermas<sup>5</sup>, Arato y Cohen, entre otros, han establecido tanto la importancia de la participación cuanto la necesidad de preservar una esfera pública (EP) o, mejor dicho, el espacio público de la comunicación<sup>6</sup>.

No obstante, dada la naturaleza del proceso ecuatoriano no bastaría un espacio público libre —en los términos de Habermas— sino uno que tenga condiciones necesarias para aprovechar positivamente la participación: un espacio público reforzado. Es pertinente, en este sentido, revisar algunos trabajos recientes sobre el tema en el contexto latinoamericano. Uno de los más interesantes es el que hace Leonardo Avritzer. Con base en el estudio de la democratización en tres países de la región este autor brasileño advierte la emergencia de una forma que denomina «públicos participativos»<sup>7</sup>, a la vez que establece cuatro condiciones para, en nuestras palabras, «reforzar el espacio público»: 1) garantizar, por sobre todo, los derechos de la comunicación y asociación que favorezcan el surgimiento de espacios de deliberación pública cara a cara; 2) reconocimiento público de las prácticas (formas) alternativas y plurales de los movimientos sociales, mediante las

<sup>5</sup> Véase sobre todo *Between Facts and Norms*, Cambridge, MIT Press, 1996.

<sup>6</sup> Consideramos esta última una forma más precisa de captar el verdadero concepto de *Öffentlichkeit*, planteado por Habermas. Véase Navas, *Derechos fundamentales de la comunicación, una visión ciudadana*, Quito, UASB/CEN/Abya-Yala, 2002.

<sup>7</sup> L. Avritzer (2002): *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, p. 52.

cuales posicionan nuevos temas en el debate político; 3) implementar-fortalecer formas de rendición de cuentas y monitoreo permanente de las acciones públicas. Este monitoreo debe ser visto como parte del proceso de toma de decisiones, para recordarle al poder administrativo sus orígenes. Este punto incluye la existencia, muy importante, de procedimientos judiciales efectivos; 4) la transformación de la opinión informal en un Foro para la Deliberación Pública (*Public Fora*), institucionalizado mediante nuevas formas.

Esta propuesta gira en torno a un cometido central que es fortalecer la discusión pública y, particularmente, dejar muy claro que esta necesita una dimensión institucional complementaria a la existencia del SP. En tal sentido Avritzer aboga por una versión más normativa del *espacio público*. Siguiendo la idea, desde nuestra perspectiva podemos apreciar algunos *nudos críticos* que hay que desenredar en torno a la crisis ecuatoriana.

En primer lugar, el asunto de que los partidos y la ciudadanía parecen hablar lenguajes diferentes. Correlativamente, el hecho de que la principal forma de comunicación entre estas dos esferas parecería ser la propaganda, o bien el uso privilegiado de formas espectaculares y poco reflexivas. La comunicación política está gobernada por los medios masivos que, como sabemos, en Ecuador en un importante porcentaje se hallan vinculados a intereses políticos y económicos muy concretos. En el último proceso electoral ciertos canales de televisión han sido el ejemplo más patético de esa realidad. Este factor de la crisis ha sido poco explorado porque parecería constituir un tabú. Sin embargo, si se quiere fortalecer la democracia no se puede pensar en términos de censura. Por el contrario: no solo que habría que reforzar las garantías a los derechos de la comunicación —libertad de expresión, derecho a la información y, sobre todo, a fundar medios masivos, que ya están en la Constitución, e instrumentos internacionales— sino también, a corto plazo hacer una

profunda revisión del sistema de administración de frecuencias en el sentido de abrir las opciones para que existan más voces públicas, es decir más medios ciudadanos. En este punto no se debe perder de vista, además, la condición pluricultural de Ecuador. Dicho sea de paso, el problema de que los medios se involucren en la política no radica en que se contaminan dejando su supuesta objetividad, lo que en realidad es un pretexto. Tampoco pasa por aplicarles restricciones, como piensan los antidemócratas de mentalidad encogida. El problema con la comunicación política es que en Ecuador existen pocas voces en la comunicación masiva. No hay suficiente pluralidad y aunque se han registrado avances, persiste una cierta tendencia al oligopolio en este sector.

Por su parte, el SP ha optado por un modelo de comunicación controlada que sólo comunica lo que le interesa cuando le interesa. Las instituciones públicas, y sobre todo las esencialmente políticas, necesitan implementar intensivamente la Ley de Acceso a la Información Pública. No es posible, por ejemplo, admitir la actitud hostil que ha tenido el Congreso Nacional frente a iniciativas de veeduría ciudadana y otras tendientes a transparentar el desempeño parlamentario. Por el contrario, debería pensarse en crear un medio público, a manera de un canal televisivo del Congreso, por ejemplo, que favorezca el debate crítico. Desde luego, esta alternativa sólo se lograría si se tratara de un canal con administración ciudadana e independiente.

La comunicación política en el Ecuador de hoy está mediada por el mercadeo y la publicidad. De ahí que los ciudadanos reciban un trato de consumidores. Parecería ser que las dirigencias de los partidos son felices cuando los ciudadanos se limitan a votar (por ellas). Aún hoy ese proceso se ha visto «envilecido» gracias a que se entregó a los mismos partidos el control del sistema electoral y se permite que el poder del dinero rompa las tenues reglas del gasto electoral,

inunde de publicidad los medios e intercambie votos por «caridad». Desde quienes actúan así se proyecta, sin duda, una relación de sumisión hacia el elector. Pero, más que eso, se atropella la dignidad individual y se corrompe el vínculo ético-social: la ciudadanía.

En segundo lugar, se necesita un modelo político que reconozca formas de participación reales. Cualquier transformación demanda desbaratar la maraña de subterfugios que protegen el acceso exclusivo de unas elites a la palabra y al juego democrático, para buscar formas creativas en las cuales otro tipo de expresiones tengan cabida.

No se trata de sustituir a los partidos sino de hallar, creativamente, una nueva organización de *sistema político* flexible, abierto a formas novedosas que puedan surgir gracias a los mismos procesos de movilización social. Posiblemente algo así como un modelo multistitucional de sistema político (tomando parcialmente la idea expuesta por García Linera, en su reciente visita a Alemania, respecto de la reforma en Bolivia). Esto significaría, en nuestro caso, un modelo que reconozca cometidos políticos y formas de co-participación en materia de toma de decisiones en espacios como asambleas, consejos participativos, foros ciudadanos de consulta, etc.

En lo inmediato, se precisa un desmantelamiento del control de las elites sobre los organismos electorales, unido a formas efectivas de monitoreo que incluyan recursos efectivos por vía judicial.

### **La opción de la izquierda: aprovechar el potencial, la credibilidad y la innovación organizativa**

Juergen Habermas nos recuerda que la opinión generada en lo público resulta una varia-

ble empírica clave cuando legitima las decisiones políticas al transformarse en «poder comunicativo»<sup>8</sup>. Si los tomadores de decisiones no cuentan con este tipo de poder, ellos mismos socavan su legitimación aunque sigan conservando su facultad de decidir. Es decir, pierden el poder comunicativo pero conservan un poder formal. Se produce entonces un vacío del principio democrático.

Es cierto que, tras años de desengaños, la actitud de buena parte de la ciudadanía ha sido la resignación y el refugio en el mundo de lo privado, limitando su participación al voto por ser obligatorio. Pero, igualmente, otros reaccionan activamente creando espacios participativos que rebasan a los partidos. Este último grupo, como suele decirse en estos mismos espacios, es gente que «se autoriza a sí misma» como sujeto político, que es constante en su compromiso y que estalla, de cuando en cuando, ante el cíclico desastre nacional. He aquí un acumulado de experiencias, un capital moral y cognitivo que el sistema político, pero particularmente las fuerzas de la centro-izquierda (en un sentido absolutamente incluyente) deberían valorar más que ninguna otras.

Las experiencias de las movilizaciones de abril de 2005 y las asambleas ciudadanas, las campañas contra el TLC o por la transparencia electoral —con su alto capital moral que consiste de valores no negociables y una autonomía organizativa— son ejemplos interesantes por observarse. Si algo debería distinguir a la centro-izquierda y a la izquierda frente a la depredación del país por parte de los populismos, la derecha y los experimentos que han gobernado en los últimos años es —en términos de Bourdieu— su capital moral. Identificado con valores como la justicia social, el reconocimiento de la diversidad y una posición latinoamericanista y soberana, este capital necesita ser preservado y acrecentado.

Algunas agrupaciones políticas ubicadas en la tendencia del centro a la izquierda están

<sup>8</sup> *Between Facts...*, op. cit., p. 371.



planteándose seriamente la necesidad de reanimar sus relaciones con la ciudadanía. Los más de 400 mil votos nulos en la elección de diputados en Pichincha y los importantes porcentajes en otras provincias del país son nada más que un indicador, pero se trata de un dato que los actores políticos de la *tendencia* deben tomar en serio. Así, sobre todo si se puede suponer que la militancia y el electorado «duro» de la *tendencia* se ubica en alrededor de: a) personas más activas políticamente; b) con mayor «conciencia ciudadana» en cuanto sujetos de derecho; y, c) frecuentemente articuladas a espacios de participación, la *tendencia* necesita entenderse y comunicarse mejor en su interior y comunicar del mismo modo sus proyectos de cambio a la sociedad, en lugar de cerrarse.

Ciertas representaciones de la *tendencia* no pueden caer en el juego de los poderes interesados en mantener el estado de cosas y hablar de una reforma política (mínima) que nuevamente privilegia la gobernabilidad por sobre la participación. Por el contrario, cualquier capital moral que aún tengan los grupos que a ella pertenecen está en riesgo si la *tendencia* no opta por un

modelo de política diferente a partir del cual se recomponga la representación como mecanismo principal pero que integre otras formas que reconozcan la diversidad de los actores en juego. Esta sería, además, una forma de ganar auténtica estabilidad.

Lo cierto es que hoy, ante el denso panorama político de Ecuador, el desafío inmediato para la *tendencia* radica en cerrar filas ante proyectos autoritarios en ciernes y afanes de mantener el sistema de privilegios. Sería necesario, incluso, trabajar más allá hacia un acuerdo de gobierno bajo la premisa de «democratizar la democracia».

No obstante, el pacto político que Ecuador requiere no puede hacerse al interior del sistema sino hacia afuera y en lo público: con la ciudadanía viva. La democracia ecuatoriana es un modelo por rearmarse en un juego colectivo. En ese contexto, los sectores de la centro-izquierda deben tener una propuesta y un elemento metodológico clave para hacerlo radica en valorizar la participación en el rediseño del sistema político a partir de una nueva comunicación y de una coherencia entre los discursos y las acciones.

La comunicación política en el Ecuador de hoy está mediada por el mercadeo y la publicidad. De ahí que los ciudadanos reciban un trato de consumidores.



# La autonomía que necesita Ecuador

Gustavo Baroja\*

**T**itular así este trabajo entraña dos aspectos básicos: el primero, que desde el gobierno intermedio —los gobiernos provinciales— demandamos y reconocemos como necesario iniciar un proceso autonómico; y, segundo que ello implica una reestructuración del Estado ecuatoriano.

No es posible iniciar el análisis del tema autonómico sin articularlo a la nueva estructura del Estado nacional que demandan la sociedad y los distintos niveles de gobierno. Asimismo, estructurar un sistema autonómico no debe limitarse a la elaboración de un proyecto de ley orgánica que lo rijan. Por el contrario, este proyecto debe ser el efecto de un proceso teórico-político que supone un amplio debate nacional y que debe ser el espacio propicio para redefinir el Estado ecuatoriano, sus funciones, alcances y las competencias de los tres niveles de gobierno: el central, el intermedio y el local (Municipalidades y Juntas Parroquiales). A partir de esta redefinición espacial-territorial, habrán de estructurarse las instituciones y organizaciones que, legitimadas por la sociedad, inicien su gestión. Sería dable aprovechar el espacio creado por este debate para diseñar una forma de intervención basada en la territorialidad antes que en la funcionalidad de las organizaciones.

## Dimensiones de la autonomía

Es necesario estructurar un sistema autonómico a partir del cual se construya<sup>1</sup> un proyecto de ley como forma de instrumentar este proceso. Pero antes se requiere consolidar los criterios sobre los cuales se sentarán las bases de un proceso

autonómico como salida de gestión político-administrativa de Ecuador. Esta propuesta se fundamenta en tres dimensiones.

### Dimensión cultural<sup>2</sup> e identidad<sup>3</sup>

Construir, descubrir o definir una identidad o identificación de un grupo humano o social con un territorio supone determinar las diferencias entre grupos. A partir de saber lo que no somos, estableceremos cuán diferentes somos y qué tan distanciados culturalmente estamos. Esta diferenciación permitirá determinar formas de gestión diferenciadas en lo referente a la organización de la administración pública y, sobre todo, establecer los objetivos de vida de los distintos grupos.

\* Prefecto de la provincia de Pichincha.

- 1 A lo largo de este trabajo se hace hincapié en la construcción social como metodología tanto para el diagnóstico de la problemática cuanto para la búsqueda de soluciones. Vale la pena insistir en que la autonomía necesita consensos mínimos que no se pueden aceptar presiones ni de tiempo ni de elites.
- 2 *La cultura, que espontáneamente se representa como un lugar de la sociedad, debería más bien ser pensada por la antropología en términos de temporalidades (acumulaciones o duraciones, cambios o rupturas) en la sociedad, y sobre todo en movilidad. Nada menos fijo y estático, nada menos definido y terminado que la cultura, donde el hombre pone de manifiesto tanto su libertad de expresión como de (individualización) diferenciación.* Sánchez-Parga, José: *El oficio del antropólogo*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2005, p. 65.
- 3 *En las ciencias sociales —y sobre todo desde la antropología— hay suficiente claridad de que no existe por sí sola algo llamado «identidad», desligada de las decisiones que un grupo humano toma en un momento histórico preciso, en un espacio geopolítico dado. Lo que sí existe, son maneras diversas y múltiples de organizar la identidad.* Silva, Erika: *Identidad nacional y poder*, Quito, Abya-Yala, 2005, p. 10.

Cuando se construían los estados-naciones parecía, por lo menos en Ecuador, que estas diferenciaciones se venían dando respecto de otros países y sus sociedades, y poco se cuestionó en torno a la existencia de esa diferenciación al interior de Ecuador. Muchas veces, en nombre de la unidad estatal y nacional, se negaron las distintas dimensiones de estas diferencias. Pero, asimismo, a cuenta de ser distintos, a lo largo de la historia hemos visto justificar muchas posturas tendientes a la independencia de zonas y regiones.

Lo que cabe indagar, y es parte de la propuesta de profundizar el análisis de estas diferenciaciones culturales y de identidades, es si esas diferenciaciones son naturales o ficticias, es decir construidas a partir de diferenciaciones entre elites<sup>4</sup>, y medir qué tan profundas son sus raíces o si se trata tan solo de diferencias a partir de proyectos oligárquicos excluyentes y de caudillismos regionales.

Entonces, la autonomía debe partir de esas diferenciaciones, con preguntas clave cuya respuesta deberá partir de procesos teórico-políticos:

¿Somos tan diferentes los ecuatorianos como para establecer claros grupos culturales y étnicos al interior del territorio nacional?

<sup>4</sup> No podemos desconocer los procesos de transformación cultural que sufren los grupos humanos, pero cuando utilizamos modelos de análisis que sobre todo toman en consideración la relación poder-territorio, esa transformación es claramente distinta de la que surge de análisis de grupos económicos o de la generada por fenómenos histórico-sociales como las migraciones, los procesos de transformación tecnológica etc.

<sup>5</sup> La pretensión actual de eliminar la diversidad y la diferencia acarrea una orfandad identitaria (o supuesta orfandad), que dejan espacio a lo que Sánchez-Parga llama una feudalización identitaria, es decir, la emergencia y revitalización de identidades regionales y locales cada vez más microfísicas.

<sup>6</sup> Entendemos al territorio como *El espacio de realización humana, de construcción social, con lazos culturales, históricos, políticos, sociales y económicos, que no se limita a la división política del Estado*. CONCOPE, 2005.

¿Las diferencias culturales —y sociológicas— son producto de procesos naturales o fabricados por las elites regionales?

¿Es el surgimiento de fenómenos regionales y locales una respuesta a la globalización o a la ineficiente distribución de los recursos a nivel público<sup>5</sup>?

A partir de las respuestas a estas y otras preguntas guía, podemos estructurar un proceso autonómico que surja como alternativa a diferenciaciones culturales reales o de modelos de gestión público-administrativa de los poderes nacional y locales. La motivación para este proyecto de autonomía podría ser de gestión, es decir se apuntaría a buscar formas alternativas para mejorar la administración pública y los niveles de impacto de las políticas públicas. Pero si las motivaciones son diferencias culturales, estos procesos se tornarían insalvables y es mejor estructurar el sistema autonómico a partir de lo irreconciliable que puedan tener estas culturas-grupos humanos diferenciados.

### Dimensión territorial-espacial

En nuestro país la relación territorio-grupo humano es estrecha, vinculada desde la tradición y con amplias y variadas manifestaciones culturales. Esta estrecha relación con la tierra va más allá de la relación geográfico-productiva a partir de la cual se han ido construyendo identidades que, tal como la situación cultural, determinan la institucionalidad de la región, de las localidades y del país.

Bajo esta premisa sería posible escoger dos vías de análisis que se entrelazan: la primera, una visión de relación entre el territorio y la población y todas las relaciones sociales, económicas y políticas que se dan en él; y, otra, más práctica, que tiene que ver con la prestación de servicios desde los distintos niveles de gobierno.

En este trabajo se escogerá la segunda, más por su carácter práctico que por la importancia que se concede al territorio<sup>6</sup>. Se privilegia un

análisis de la gestión público-privada que se ha venido dando en el país, a partir de las funciones antes que del territorio. Los prestadores de un servicio (público-privado) se acercan a este último por la oferta de sus servicios y desde él se demandan muchas veces los servicios que los prestadores ofrecen. Sin embargo, estos últimos no siempre coordinan y direccionan su gestión en función de los horizontes de desarrollo definidos desde esa comunidad-territorio. Ahí surgen las superposiciones de funciones y de actividades. Varios prestadores de servicios de salud (Municipio, Consejo provincial, ONG, Ministerio de Salud) actúan en forma descoordinada, desperdiçando recursos y afectando el nivel de impacto del gasto.

Estos procesos de gestión demandan que, desde el territorio, se organice a estos prestadores de servicios. Pero ello demanda no solo capacidad de coordinación sino el traspaso de **poder político** desde el centro al territorio, para desde aquí instrumentar dinámicas que generen participación y acercamiento de los distintos niveles de gobierno a la sociedad, lo que supone construir herramientas como los presupuestos participativos, la planificación estratégica local-regional, la rendición de cuentas, etc.

Esto obliga asimismo a construir un proceso de articulación de la planificación nacional con la regional-local, así como de los marcos normativos y la clarificación de competencias y funciones de cada nivel de gobierno. Entonces, a diferencia de la dimensión cultural y de identidad, está por determinarse si es inviable un proceso nacional y que por ende la autonomía sería la salida. En esta dimensión sí está claro el fracaso de la forma de gestión

funcional y es indispensable pensar en niveles de autonomía para las regiones y las localidades, que transformen la forma de intervención funcional en una en una territorializada.

Se habla de niveles de autonomía porque esta no puede ser la misma para los distintos niveles de gobiernos, ni para las regiones y localidades.

### Dimensión económico-financiera

En Ecuador la distribución de recursos a escala territorial ha sido inequitativa. Las razones son variadas y se han estudiado hasta la saciedad.

No obstante, se persiste en ver al centralismo como un problema geográfico —incluso se habla de bicentralismo, incluyendo a Guayaquil-Guayas— cuando en realidad se trata de una forma de organización estatal. Desde las grandes ciudades se demandan recursos pues en ellas se encuentra la mayoría de la población que migró precisamente en busca de alternativas a su empobrecimiento característico sobre todo de la ruralidad. Entramos entonces en un círculo vicioso, atendiendo a las grandes concentraciones humanas en desmedro de las rurales, que buscan en la ciudad las oportunidades que se les niega en el campo. Hoy asistimos, además, a un fenómeno adicional que es la migración hacia otros países, atribuible a la

ausencia de oportunidades y de seguridad<sup>7</sup> que otrora brindaban nuestras ciudades.

Lo que cabe indagar es si las diferenciaciones son naturales o ficticias, es decir construidas a partir de diferenciaciones entre elites, y medir qué tan profundas son sus raíces o si se trata tan solo de diferencias a partir de proyectos oligárquicos excluyentes y de caudillismos regionales.

<sup>7</sup> Una motivación para la migración es la inseguridad sobre el futuro: sectores de la sociedad la perciben sobre todo respecto de dotar a sus hijos de educación, que a partir de las reformas neoliberales se fue volviendo inaccesible para ellos.

Asimismo, no es posible caer en el reduccionismo de pensar el régimen autonómico como la repartición de los recursos que se generan en cada ciudad o región por algunas consideraciones:

1. Los recursos naturales le pertenecen al país, al Estado en general y no a la zona o región donde se encuentran.
2. El desarrollo y las potencialidades de algunas ciudades se generan en desmedro de otras regiones, básicamente debido a la fuerza política de algunos líderes y se ligan estrechamente a algunas tradiciones y reconocimientos históricos.
3. Debido a lo anterior, empresas públicas y privadas se ubican con sus matrices en estas ciudades y realizan sus actividades productivas en otras zonas. Es el caso, por ejemplo, de las empresas petroleras, cuya gestión no solo incluye la explotación del recurso, sino también desarrollo tecnológico e investigativo, formación del talento humano, venta del producto. En fin, explotar y gestionar el petróleo es algo más que extraerlo en una región: supone un negocio integral que a la vez involucra más regiones, ciudades e incluso países.
4. Hay regiones, ciudades y provincias que son inviables, es decir que no podrán auto-sustentarse. Es necesario, entonces, pensar en el fondo de desarrollo de las autonomías, que más que solidaridad demanda el reconocimiento de que el desarrollo de algunas ciudades ha sido posible en desmedro del de otras zonas. Es ese fondo el que financiará primero la descentralización y luego las autonomías a nivel nacional<sup>8</sup>.

¿Es el surgimiento de fenómenos regionales y locales una respuesta a la globalización o a la ineficiente distribución de los recursos a nivel público?

## La autonomía que deberíamos construir

Mucho se ha hablado sobre las características del sistema autonómico y no cabe insistir, pero a partir de las dimensiones anteriormente descritas un proyecto autonómico básicamente debe contener elementos como:

1. Una clara definición sobre las identidades locales que se articulen con la construcción de la identidad nacional. Trabajar el proyecto nacional a partir de la gestión descentralizada, en una primera etapa, y caminar hacia la autonomía.
2. Trasladar a los gobiernos intermedios y locales la capacidad de organizar, controlar a los actores locales, prestadores de servicios públicos y privados para —desde el territorio y en forma participativa con los actores sociales— planificar el desarrollo de esa región o ciudad, e intervenir en el territorio de manera ordenada y coordinada entre todos. Esto supone un traslado de poder político-administrativo a los territorios.

3. Construcción del fondo para la descentralización, a partir de las asignaciones que actualmente se entregan a los gobiernos locales, a las que debemos sumar los recursos que se invierten desde el gobierno central y sus entidades autónomas en el territorio, para lo cual hay que territorializar el presupuesto, es decir manejar un sistema de cuentas nacionales desagregado a nivel territorial, a nivel de parroquias y a nivel funcional en el que sea posible determinar

claramente los actores y prestadores de servicios. Esto supone involucrar en este sistema de cuentas al sector y a los prestadores de servicios privados. Con esta información y cruzándola con la planificación nacional articulada a la local y regional, proceder a determinar los recursos y proyectos a desarrollarse en las regiones.

<sup>8</sup> Sobre este tema véase *Impactos del TLC en la agricultura y manufactura en el ámbito provincial*, Serie Territorio 22 N, Quito, CONCOPE, 2005.



4. Las autonomías deben nacer de una política nacional; ser integrales; no solo volver autónomas a la ciudad, la provincia o la mancomunidad; abordar el tema del financiamiento y los recursos destinados al desarrollo de las autonomías. Ser autónomo significa pagar bien los impuestos, exige altos esfuerzos de las zonas autónomas. Como ya se mencionó el desarrollo de Ecuador no es uniforme, viéndolo desde su territorio: hay ciudades —la mayoría de ellas— y provincias inviables que, por modelos de desarrollo y de gestión perversos, no están en posibilidades de ser autónomas, de autofinanciarse.
5. El fondo para las autonomías no es un fondo solidario para las regiones autónomas no desarrolladas, sino uno que deberá aportar a la construcción de las capacidades de los actores locales de las regiones autónomas que no puedan autosustentarse.
6. Profundización de la democracia: el régimen autónomo que se propone construir debe existir en función de acercar el gobierno al pueblo, de construir niveles de mayor participación de la sociedad en las decisiones de los gobiernos locales, de generar mecanismos para que sea posible canalizar la participación social, sin abusar de ella<sup>9</sup>. Esto también enraña el desarrollo de la organización de la sociedad, la construcción del **cultivo social**<sup>10</sup> como un elemento de apoyo al desarrollo de la región.
7. Profundizar la democracia significa superar la crisis de representatividad que existe en la institucionalidad ecuatoriana, expresada en la inestabilidad político-administrativa, para lo cual la representación política a nivel local (concejales, consejeros, miembros de las juntas parroquiales) podría ser elegida a nivel de distritos. Sin embargo, para la elección de diputados la

Se persiste en ver al centralismo como un problema geográfico —incluso se habla de bicentralismo— cuando en realidad se trata de una forma de organización estatal.

distritación no es viable. Por el contrario, habría que aspirar a tener legisladores nacionales que se preocupen por la legislación y construcción del proyecto país, que sean autoridades que superen el ámbito de la región para tener la visión integral y total.

8. Entrar en el proceso que reconstruya las relaciones de poder y sobre todo las relaciones económicas entre las regiones es básico, pero es fundamental entender que es necesario un proceso de

redistribución de la riqueza. Ni autonomías ni la descentralización aumentan automáticamente los recursos, tampoco solucionan los problemas de financiamiento en Ecuador. Hay que entender que el país es deficitario en todos los ámbitos de la prestación de servicios públicos y lo que se vaya a redistribuir entre las regiones y localidades debe incluir el déficit presupuestario. La exclusión social expresada en la pobreza no se resuelve únicamente con autonomía o descentralización: es impostergable la reforma estructural, sobre todo la redistribución de la riqueza.

## La descentralización, el primer paso

Con más dudas que certezas el país se acerca a un proyecto autónomo. Es, siempre lo ha sido,

<sup>9</sup> La saturación de la comunicación e información puede llevar a formas de desinformación y a forzar la participación desde la institucionalidad y la autoridad pública, así como generalizar la participación a todos los ámbitos puede terminar generando mayor apatía en la sociedad.

<sup>10</sup> Entendido como lo que algunos autores llaman el capital social, término muy economicista que concede carácter de mercantil a relaciones y construcciones sociales más complejas que las que supone la generación de un capital. El tema ha sido tratado con amplitud en Vizer, Eduardo: «¿Capital social y/o cultivo social» en *La trama (in)visible de la vida social. Comunicación, sentido y realidad*. Argentina, Ediciones La Crujía, 2003, p. 301 y ss.

un reto para las sociedades. Pero hay que ir construyendo certezas. Una de ellas, la de que el régimen autonómico supone que los actores locales asuman responsabilidades, tarea en la que se cuenta con una experiencia tanto teórica cuanto legal y práctica como el proceso de descentralización.

La autonomía es un proceso más complejo que la descentralización porque sus motivaciones responden a otras circunstancias y deberá constituir un avance más en la consolidación del país. Como primer paso antes de ser autónomos, es imperativo mejorar y agilizar más el proceso de descentralización. La transferencia de competencias sigue siendo una alternativa válida pese a las limitaciones que ha evidenciado y que se expresan básicamente en:

1. la perversa negociación uno a uno que establece el marco normativo vigente sobre la descentralización;
2. la voluntariedad y discrecionalidad para que distintos niveles de gobierno asuman distintas funciones, lo que distorsiona la prestación de servicios y la ejecución de obras en el territorio;
3. la falta de información económica financiera territorializada, que conduce a discutir la transferencia de competencias en el vacío, sin saber a ciencia cierta los recursos (financieros, materiales, tecnológicos) que hay o que se destinan al gobierno local.

La propuesta es acercarnos a la autonomía a partir de la descentralización, con políticas in-

crementales<sup>11</sup> que permitan ir estableciendo y quemando etapas progresivamente, mientras se descubre el proyecto nacional, equitativo, justo, democrático y participativo. Esta metodología posibilita ir actuando y corrigiendo a la vez.

En Ecuador estamos al parecer llegando a un punto de inflexión, de quiebre sin retorno: la temporalidad de las distintas crisis en que nos vemos envueltos supera la coyuntura del tiempo destinado a un gobierno, se trate de uno central o uno local. Vivimos crisis políticas que se simbolizan en la desinstitucionalización del país; en la crisis de representación; en la crisis económica que profundiza la brecha entre pobres y ricos, que alienta el desarrollo de polos geográficos en los que se concentra la inversión, pero también la población y con ella la pobreza, la marginalidad y la exclusión.

Vivimos crisis de identidad. A la globalización respondemos con el surgimiento de localismos y regionalismos, ya no construimos la identidad y la cultura desde lo nacional sino desde lo local, y la simple suma de localidades no construyen la cultura nacional. Aportan, son su componente pero no pueden ni deben reemplazar a la identidad nacional.

Por último, vivimos una crisis de gestión pública. El bicentralismo —entendido no como un fenómeno geográfico sino como una forma de organización estatal— está agotado. Desde el centro no se desarrollaron las otras regiones; generamos únicamente polos de crecimiento, no de desarrollo; las grandes ciudades de Ecuador son concentraciones de pobreza; a partir de la

**Desde el centro no se desarrollaron las otras regiones; generamos únicamente polos de crecimiento, no de desarrollo; las grandes ciudades del Ecuador son concentraciones de pobreza; a partir de la intervención estatal o últimamente del mercado, el proyecto nacional fracasó estruendosamente en el país.**

<sup>11</sup> *Políticas públicas y la escuela incremental*, con base en escritos de Charles Liberdom.

intervención estatal o últimamente del mercado, el proyecto nacional fracasó estruendosamente en el país.

El Ecuador de hoy espera que todos demos lo mejor de cada uno. No hay tiempo para demorar las grandes transformaciones nacionales. Es hora de fijar unos pocos, poquísimos objetivos

nacionales y enrumbar al país por esos senderos. El momento nos llama a la unidad en la diversidad, a la construcción del proyecto nacional, porque se lo debemos a las futuras generaciones y para saldar las deudas con un pasado perverso, inequitativo, antidemocrático al que aún muchas veces nos sentimos atados.



# Un país con autonomías, no unas autonomías sin país\*

Augusto Barrera G.\*\*

### Otra vez en el debate

Durante los últimos meses se ha colocado nuevamente en el debate público la instauración de un modelo de autonomías en el país. Curiosamente no ha sido abordado en la campaña electoral por los candidatos, sino más bien por las autoridades y estamentos del régimen seccional. El Proyecto de Ley de Régimen Provincial fue propuesto por CONCOPE, mientras que el proyecto de Ley de Régimen de Autonomías ha sido impulsado por un grupo de alcaldes liderados por los de Guayaquil y Quito, quienes lograron que el Presidente de la República auspicie la propuesta y la envíe al Congreso Nacional.

Con ello el país abre un nuevo periodo de debate en relación con el modelo de Estado y lo hace, como en otras tantas ocasiones, fragmentado, con prejuicios e incluso con voces altisonantes que aseguran que las autonomías irán «con ley o sin ley».

La complejidad política de este asunto, en un contexto de cálculos electorales, con un sistema partidario desideologizado, regionalizado y estéril en la producción de propuestas, configura un ambiente gris y polarizado. Debería ser, por el contrario, una oportunidad para poner sobre la mesa los problemas históricos irresueltos, los desafíos presentes y futuros y, sobre esa base, construir un nuevo acuerdo nacional para pensarse como país, con particularidades, diversidades, heterogeneidades y complejidades, pero como país, como proyecto nacional. No hacerlo es condenarse a aprobar alguna ley a través del toma y daca en el Congreso o de la presión unilateral de un sector.

Las disparidades territoriales del desarrollo nacional se han agravado. Las funciones básicas del Estado fueron profundamente debilitadas estas décadas bajo el argumento de que lo público era esencialmente malo. El repliegue del Estado ha tenido una dimensión territorial. Guillermo O'Donnell (1993) advertía que el Estado es mucho más que una burocracia gubernamental y representa un conjunto de relaciones sociales, normas, coerciones e instituciones que se aplican sobre un territorio. Pero esas capacidades para amparar la vida social se pierden en importantes zonas dentro de cada país (Gudynas, 2005)<sup>1</sup>. En el Ecuador contemporáneo algunos ejemplos son ilustrativos: el estado de descalabro permanente de algunas localidades; la red financiera ilegal que dejó al descubierto la muerte del notario y

\* Artículo elaborado para esta revista sobre la base de un trabajo del autor publicado por ILDIS: «Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia», Quito, 2006.

\*\* Concejal Metropolitano de Quito.

<sup>1</sup> O'Donnell evalúa la penetración territorial del Estado, tanto en la presencia de su burocracia cuanto en la calidad de su funcionalidad y cobertura legal, y concluye que en algunas regiones interiores esa presencia estatal se pierde. Gudynas, Eduardo: «América Latina. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas», en *Revista del Sur* N° 160, Abril / Junio 2005.

sus efectos en la depresión de la economía local; los frecuentes linchamientos y la aplicación de la justicia por mano propia; la pobreza de las zonas indígenas que no ha sido revertida; la sustitución de la policía pública por un voluntariado local o por formas privadas de represión.

Unas regiones, unos sectores económicos y estratos sociales se integran a la dinámica de la globalización neoliberal, mientras otros están marginados, con economías deprimidas y sin futuro, y exportan fuerza de trabajo. Eso explica los orígenes diferenciados de las demandas autonomistas. Por un lado, zonas y regiones «ricas» que proponen sus propias autonomías para consolidar formas de gobierno sobre un campo de competencias económicas. Son demandas que recelan del centralismo, pero también del Estado e incluso, por extensión, de lo público, ponen el acento en las dimensiones fiscales y políticas, antes que en los sistemas de prestación de servicios.

En la otra orilla, hay demandas de autonomía de las zonas pobres y particularmente indígenas. Las razones de la desconfianza frente al Estado son otras: las instituciones han sido excluyentes, han adoptado formas ajenas a su cultura, el déficit de salud, educación y desarrollo ha sido histórico. Desde uno y otro lado, se pugna por reconstruir el poder territorial.

Además de la emergencia de estas demandas autonómicas, hay una revalorización del papel de los gobiernos locales. Frente a la inestabilidad extrema de lo nacional, un número importante de municipios y prefecturas han tenido una estabilidad política de dos periodos o más, además de continuidad institucional de varias décadas.

A partir de la aplicación progresiva de la ley del 15% gozan de un incremento de las rentas de los gobiernos locales, sin que esto haya supuesto la asunción de competencias. El gobierno local y, especialmente, los municipios grandes, aparecen como las instituciones de la estabilidad.

No obstante, la idea de buenos gobiernos locales en un mal país puede inducir a conclusiones y acciones equívocas. Las coberturas de los servicios municipales de salud o educación, cuando las hay, son marginales en relación con las de los servicios fiscales y, en algunos casos, no tienen el menor asidero técnico, son operaciones de legitimación política. El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos; a la vez, lo nacional no alcanza a construir una respuesta sistémica, activa y transformadora; sobrevive congraciándose con cada ciudad en las efemérides locales.

La discusión de este tema levanta sospechas y recelos seculares. Tras la historia de tensiones regionales, existe una disputa por el poder y por las condiciones de acumulación. Cada proyecto de centralización o descentralización, en su respectivo contexto histórico, está movido por la organización de las reglas de funcionamiento de la sociedad y de acumulación de capital. La consolidación de grupos de poder económicos con anclaje exclusivamente local y de partidos políticos de implantación regional deja vacío el escenario de actores nacionales. Hemos llegado a conformarnos con regiones «repartidas» en un *statu quo* paralizante. Con ello, el país ha renunciado a tener proyecto nacional y corremos el riesgo de refeudalizarnos.

**El debate es una oportunidad para poner sobre la mesa los problemas históricos irresueltos, los desafíos presentes y futuros y, sobre esa base, construir un nuevo acuerdo nacional para pensarse como país, con particularidades, diversidades, heterogeneidades y complejidades, pero como proyecto nacional.**



Esto hay que revertir: la propia sociedad, los ciudadanos, las regiones y sus actores deben comprarse el pleito de un modelo nacional de desarrollo equitativo. Por eso cabe convertir esta ocasión en una oportunidad para reconstruir las bases de nuestra unidad y desarrollo.

## Hay que cambiar, ¿qué duda cabe!

Resulta absurdo defender un estado privatizado, ineficaz, colapsado, saqueado o secuestrado. Tampoco cabe abogar por corporativismos sectoriales que se han colocado por encima de los intereses de las mayorías. Por eso es imperativo preguntarse ¿para qué descentralizar o construir autonomías?, ¿cuál es el fin que debería alcanzarse como país? Este artículo sostiene que más que un fin, la descentralización o la construcción de un régimen de autonomías debe convertirse en un pilar para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional.

Los grandes problemas estructurales que deben ser enfrentados son especialmente:

- **La concentración y centralización económica y espacial que genera un territorio dispar e inequitativo.** Las 100 más importantes compañías del país se distribuyen: 48 en Pichincha, 42 en Guayas, 2 en Azuay, 3 en Manabí, 3 en Tungurahua, 1 en El Oro, 1 en Cañar. Las 662 mayores empresas sobre las que hay un registro proveen empleo a 101.000 ecuatorianos, de los cuales 87.000 están ubicados en Pichincha y Guayas. Más del 81% del total de los impuestos se generan en Pichincha y Guayas, mientras en el resto del país el 18,5%. Pichincha tributó el 65,33% del impuesto a la renta en 2005, Guayas llega al

22,98% y todas las provincias llegan a 11,69%<sup>2</sup>. Si no se dinamiza la economía en gran parte del territorio nacional, caminaremos a una bicefalia incontrolable e improductiva.

- **Fragmentación y heterogeneidad en el tamaño, complejidad, recursos y posibilidades de cada jurisdicción y entre niveles semejantes de gobierno.** Al momento existen 219 cantones, de los cuales 176 tienen 50.000 habitantes o menos y una población pobre que en promedio bordea el 85%. Gran parte de ellos han sido creados en los últimos treinta años provocando un efecto de fragmentación extrema. Treinta y nueve cantones tienen menos de 5.000 habitantes y su debilidad demográfica les condena a la marginalidad política. A ello se suma la delimitación difusa de competencias según jurisdicciones y la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado ecuatoriano.
- **Fracaso de la estrategia de descentralización basada en la voluntariedad de los convenios uno a uno.** El camino de descentralización recorrido por los Municipios y por los Consejos Provinciales tiene resultados positivos en casos específicos, pero en conjunto no existe ninguna tendencia de equilibrio estable, institucionalmente racional y de largo plazo.

## Qué dice y qué no dice el proyecto de Ley

Con ocasión de las celebraciones de octubre del presente año, el Presidente de la República entregó al Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo enviado, a su vez, por varios alcaldes.

En lo medular el proyecto propone que los Cantones, Distritos Metropolitanos y Provincias tienen derecho a acceder, individualmente o asociados, al Régimen de Organización Especial Autónomo. El acceso a este régimen es voluntario. Los gobiernos seccionales que no se conviertan en gobiernos autónomos mantienen

<sup>2</sup> Servicio de Rentas Internas (SRI): [www.sri.gov.ec](http://www.sri.gov.ec)

su estructura y recursos actuales. Para que un Municipio, Distrito Metropolitano, Consejo Provincial, o varios conjunta y asociativamente, accedan al régimen autonómico, será necesario que su población, propia o sumada, sea de 200.000 habitantes. Si no cumple con este requisito, puede obtener un informe previo favorable de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) o del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). El derecho a acceder a este régimen se ejercerá mediante consulta popular o por resolución mayoritaria de su órgano de gobierno.

Cada gobierno autónomo tendrá un Presidente y una Asamblea legislativa, la cual tiene la potestad de expedir su Estatuto Autonómico, que contendrá las normas de su estructura, organización, procedimientos, régimen de personal y remuneraciones. Los aspectos referidos a la transferencia de recursos y competencias no introducen ningún elemento diferente a los propuestos en la Constitución y las leyes.

Desde nuestra perspectiva el proyecto no resuelve y, más bien, agrava varios de los conflictos centrales de la organización territorial del Estado ecuatoriano. A continuación se exponen, de modo sumario, comentarios sobre algunos aspectos polémicos:

1. El proyecto presentado presupone, equivocadamente, que es posible establecer un régimen especial amparado en el capítulo IV De los regímenes especiales de la Constitución Política de la república. Sin embargo, los artículos 238, 239, 240 y 241 definen criterios demográficos o ambientales o son específicos en relación con Galápagos, la Amazonía y los pueblos negros e indígenas. El establecimiento de un nuevo régimen no puede sustentarse en la idea de excepcionalidad a los que aluden los artículos pertinentes. Un nuevo régimen debería implicar una reforma constitucional. Un primer reparo al proyecto presentado es precisamente su inconstitucionalidad.
2. El proyecto asume una concepción de autonomía asimétrica y de énfasis político que no es adecuada a la realidad del país. El elemento central de la propuesta es dar mayor peso político al gobierno autónomo. La visión que prevalece es la de un reajuste en los ejes de poder. Como lo señala GTZ<sup>3</sup>, la autonomía sería la transferencia de poder político a los territorios, aunque lo más preciso sería afirmar que a ciertos sectores de esos territorios. Esta visión no supone un acuerdo nacional, ni una lógica sistémica de la administración pública. No enfrenta los problemas de asimetría territorial, fragmentación y caos institucional, ausencia de articulación entre los gobiernos y calidad de prestación de los servicios públicos. Por el contrario, es previsible que se incrementen las brechas económicas, sociales e institucionales.
3. Complejización de los niveles territoriales y administrativos. El proyecto no estructura un modelo coherente de niveles de gestión administrativa que resuelva la fragmentación y dispersión actual. El gobierno autónomo sería un nuevo nivel de gobierno territorial con el que convivirían los actuales (cantones, provincias, parroquias y circunscripciones especiales) y un nuevo régimen de administración especial que se sumaría a los actuales regímenes dependiente y autónomo.
4. Proceso inadecuado de formación de un gobierno autónomo. Los requisitos planteados son una población de 200.000 habitantes. Solamente siete cantones del país tienen una población mayor que la señalada<sup>4</sup> y 11 ciudades tienen entre 100 y 200 mil. El procedimiento incentivaría, en primera instancia, que los grandes municipios sean los que adopten esta vía.

3 PROMODE/GTZ, Documento de análisis: Preguntas abiertas para discutir el tema de autonomías, en torno al borrador de la Propuesta de Ley. Quito, 2006.

4 Guayaquil, Quito, Cuenca, Ambato, Santo Domingo, Portoviejo y Machala.

En un segundo momento, lo más probable es que ocurra una fiebre de autonomías que se vaya extendiendo. La relativización de esos requisitos que hace el mismo texto provocará en pocos años varias decenas de gobiernos autónomos.

5. Es inaceptable que se equipare el camino de una consulta (que será aprovechada por los políticos locales) a una simple decisión de la mayoría del concejo cantonal o provincial. Resulta obvio que bajo las presiones inmediatas la mayoría de concejales o consejeros alentarán la formación de gobiernos autónomos.
6. El proyecto de régimen especial de autonomía mantiene el criterio de voluntariedad que ya hacía parte de la Ley de descentralización. Aunque es evidente que hay una capacidad diferente de asumir competencias, lo lógico es que se marque una ruta que permita a lo largo del tiempo (5-8 años) generar esas capacidades y operar con criterios de procesualidad y flexibilidad pero que concluyan en nuevas reglas de carácter general. La experiencia vivida a lo largo de casi una década con la transferencia de competencias demuestra que la voluntariedad no conduce inercialmente al establecimiento de un sistema de gestión.
7. Ausencia de una matriz clara de competencias. No se incorpora ninguna precisión sobre la matriz de asignación de competencias ni tampoco otro mecanismo que no sea el de solicitud individual contemplada en la Ley de descentralización. De hecho, pudiera darse el caso, según esta Ley de que un gobierno autónomo no tenga ni una sola competencia solicitada y transferida.

8. Ausencia de reglas de financiamiento y solidaridad. El proyecto no ofrece ningún criterio nuevo en relación con el manejo presupuestario. Los problemas actuales de asimetría en la asignación, discrecionalidad, calidad del gasto, ausencia de mecanismos de compensación y equidad territorial (como los fondos), el enredo de las leyes especiales, la ausencia de control sobre los recursos de los organismos de desarrollo regional (que deben desaparecer) no son enfrentados.

**Más que un fin, la descentralización o la construcción de un régimen de autonomías debe convertirse en un pilar para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional.**

Hay otros aspectos de fondo y de forma del proyecto que podrían ser analizados con mayor detalle. Sin embargo, cabe reiterar que, en conjunto, la concepción general que inspira el proyecto no solo que no resuelve los problemas de secuestro de lo público, fragmentación y desestructuración institucional, y uso discrecional del gasto público, sino que, por el contrario, complejiza y agrava el caos actual, afianzando a largo plazo el poder de ciertas elites cuya acción en el Estado central ha tenido efectos devastadores para el país.

### **Cambiar para mejor: las opciones**

En el plazo inmediato, es decir en los meses siguientes al cambio presidencial, el tratamiento del régimen de descentralización y/o autonomías puede ocurrir en tres escenarios: a) en el contexto de una reforma política (constitucional) en cuyo caso se tratará de un cambio de significación que puede afectar la estructura del Estado; b) en el marco de la Ley de Régimen Autónomico descrito en párrafos anteriores; y, c) como parte del

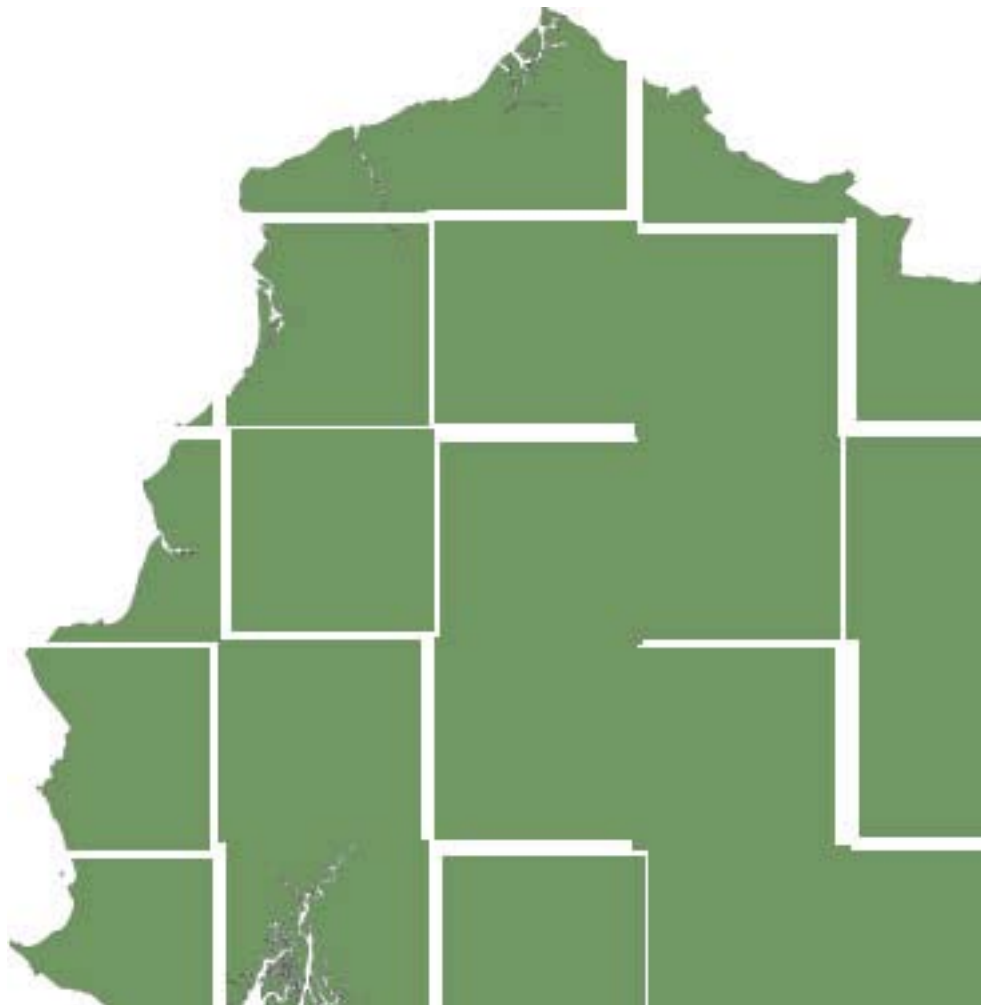
tratamiento de la Ley de Régimen Provincial o de reformas a las leyes existentes.

Un proyecto de Ley que reoriente la relación entre el poder y el territorio (autonomía-descentralización) debería ser un instrumento que enfrente, alivie o resuelva los problemas y dificultades de que se ha hecho mención, pero cabría ser más ambicioso y entender la descentralización y las autonomías como parte de un proceso que amplíe la democracia y viabilice un país equitativo, productivo, democrático y territorialmente justo.

Por estas razones es necesario ir a un nuevo modelo de Estado, descentralizado, incluso autonómico, pero como **régimen nacional, simétrico, solidario, de competencias obligatorias, aun**

**cuando procesales; participativo, democrático, eficaz y con ley.** Existe un conjunto importante de estudios y propuestas que han sido trabajadas a lo largo de casi una década, pero que no han sido consideradas seriamente por los gobiernos.

Esta es una coyuntura excepcional para construir las bases de un Acuerdo Territorial que contemple un consenso sobre el modelo de Estado, el ordenamiento territorial; un sistema de competencias definido y de gestión intergubernamental articulado; una racionalidad fiscal predecible, corresponsable y solidaria; una política de desarrollo económico regional; y, un amplio proceso de participación y democratización del Estado. Este es uno de los retos centrales de una verdadera recuperación de la patria.



# ¿Es posible un «régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?

Diego Pazmiño\*

**E**l proyecto de Ley orgánica del sistema autonómico, remitido por el presidente de la República al Congreso Nacional, plantea un problema jurídico de principio que puede formularse de la siguiente forma:

En la actualidad, el ordenamiento jurídico ecuatoriano considera la posibilidad de establecer por ley un régimen especial de administración territorial autónomo, diferente o complementario del régimen seccional integrado por los Consejos Provinciales y Concejos Municipales.

Y de aquí surgen algunas de las principales interrogantes. ¿En qué radicaría la autonomía de estas administraciones especiales? ¿En qué se diferencia esta autonomía de aquella que caracteriza a los actuales gobiernos seccionales autónomos? ¿Este régimen especial de administración presupone un tipo de organización institucional especial? ¿Una forma especial de organización del poder público? ¿Un conjunto de nuevos órganos para su ejercicio?

Sin embargo, el problema no radica en encontrar o construir una consistencia jurídica, más o menos satisfactoria, mediante una formulación conceptual sistemática de un modelo ideal de ré-

gimen autonómico. Al parecer, la principal dificultad es la de identificar el régimen especial autonómico posible en el contexto político, social y económico del país. Entonces, hay que dirigir la mirada a otros ámbitos del ordenamiento jurídico ecuatoriano para visualizar aquellos principios jurídicos e instituciones consagradas constitucionalmente que apuntarían hacia la existencia de un régimen o una organización especial, cuyo rasgo característico sería el autogobierno como sinónimo de autonomía.

Si revisamos los mandatos constitucionales, los regímenes especiales de administración territorial por consideraciones ambientales en la provincia de Galápagos y en la región amazónica son posibles, puesto que de acuerdo al mismo texto constitucional se sostienen y reconocen en los derechos colectivos relativos al ambiente, cuyo titular es la población o la comunidad. Sin la vigencia de los derechos colectivos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, es inexplicable el establecimiento de regímenes especiales de administración territorial orientados a la conservación de los ecosistemas y al desarrollo sustentable.

Igual cosa sucede con las circunscripciones territoriales indígenas reconocidas en la Constitución Política como ámbito territorial de administración especial, por consideraciones demográficas, ambientales, culturales y sociales. Pese a carecer de ley para su establecimiento,

\* Consultor ambiental del Programa de Apoyo a la Descentralización CONAM/BID.



este nivel de gobierno seccional autónomo representa la forma organizativa reconocida constitucionalmente para la vigencia y el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes relativos al territorio, cuyos titulares son esos pueblos y esas nacionalidades.

Por otro lado, también el Distrito Metropolitano es, constitucional y legalmente, un régimen de administración territorial por consideraciones demográficas, que puede ser asumido por aquellos cantones o ciudades cuya población sobrepase los 200 mil habitantes. Tal es el caso de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, aplicable a ciudades como Guayaquil o Cuenca o a cantones asociados para una gestión mancomunada dentro de varias unidades político-administrativas del territorio nacional.

Dentro de esta misma lógica, en el caso del régimen especial autonómico —entendido como un régimen especial de administración territorial por consideraciones políticas y demográficas— sería necesario que el orden constitucional reconozca y garantice derechos colectivos a las sociedades políticas que son los Municipios, en función de su desarrollo y participación en la riqueza generada nacionalmente. Más aún, este tipo de derechos, si se los puede denominar así, ya están reconocidos para los Consejos Provinciales y Municipios —en tanto atribuciones, facultades y competencias—, que son sus titulares exclusivos.

En consecuencia, la pregunta por responder se orienta a identificar el sentido y los principios que deben orientar a un régimen especial autonómico en el país. ¿Se van a definir y estructurar las características de este régimen desde las demandas y requerimientos para el desarrollo económico y social? ¿Desde las necesidades de las

regiones más empobrecidas, con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas? ¿O desde la magnitud de presiones políticas y económicas que puede ejercer un grupo local de poder? Esta, al parecer, es una de las principales interrogantes que deben resolverse con claridad y nitidez antes de pensar en normas que regulen una organización especial de administración territorial, basada en el autogobierno y la independencia fiscal, administrativa y legal.

Pero además existen otros preceptos constitucionales que parecen oponerse a un régimen especial autonómico como el que se ha delineado. Uno de ellos es la declaración constitucional de Ecuador como Estado Social de Derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Si en la voluntad del legislador hubiese estado la intención de establecer la posibilidad de un régimen autonómico por el cual determinadas regiones o circunscripciones territoriales —por consideraciones

de orden demográfico, económico, social o cultural— se autogobierren, debería haber reconocido la posibilidad y las condiciones para el establecimiento de este tipo de organización administrativa, declarando al Estado ecuatoriano como uno compuesto, integrado por regiones sujetas a un régimen administrativo autonómico.

La ausencia de una declaración constitucional de este tipo ahonda más la diferencia entre aquellos que, por una parte, sostienen que el acceso a un régimen autonómico no implica ningún derecho sino únicamente un régimen administrativo diferente y los que, por otra, han levantado la bandera del autogobierno y el autonomismo como una reivindicación ciudadana que tiene resonancias históricas y de identidad política y cultural.

Por otra parte, toda vez que las instituciones del Estado —entre otras, sus funciones—, las

La principal dificultad radica en identificar el régimen especial autonómico posible en el contexto político, social y económico del país.

entidades del régimen seccional autónomo, sus organismos, dependencias y funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y la ley<sup>1</sup>, el principio de legalidad establecido constitucionalmente es una condición difícil de cumplir si la Carta Política nada dice expresamente sobre el régimen especial autonómico. Este mandato constitucional puede dejar sin fundamento todo intento de establecerlo puesto que sus actuaciones carecerían de valor legal y serían fácilmente impugnables.

Pese a todas las reflexiones y argumentaciones, el interés del análisis no es cerrar el paso a un proyecto de Ley cuya finalidad es regular la creación, establecimiento y funcionamiento de regímenes autonómicos sino, por el contrario, identificar las limitaciones y determinaciones existentes en el ordenamiento jurídico, en función de visualizar e identificar el régimen autonómico posible que responda a las necesidades del desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país y la reforma constitucional necesaria para establecer legalmente las funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades que deben asignarse a los órganos del gobierno autonómico, en el marco de un gobierno republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

El régimen autonómico es una oportunidad para perfeccionar la organización del Estado ecuatoriano y concertar un instrumento que fortalezca el desarrollo

económico y social de manera armónica y equitativa, estableciendo territorios competitivos donde se instrumenten y concreten las políticas económicas y sociales nacionales y territoriales.

## La posibilidad de un desarrollo regional más equitativo

Si se reconoce que el desarrollo económico y social nunca ha sido ni armónico, ni equitativo, ni equilibrado sino que, por el contrario, se ha mostrado desigual, concentrado en determinadas regiones, centralizado, y que la asignación y movilización de recursos públicos responden a esta lógica, es entonces comprensible que represente una oportunidad la propuesta de formular, dictar y poner en vigencia una nueva ley sobre la capacidad de los gobiernos seccionales autónomos

para establecer regímenes de administración territorial autonómica, que permitan al poder público regular las condiciones de organización institucional, presupuestarias, administrativas, territoriales para el desarrollo de las diferentes regiones del país.

Es legítimo que el poder público regule la administración de los recursos naturales renovables y no renovables en función del desarrollo económico y social dentro de territorios con formas institucionales que permitan una mejor y más eficiente gestión administrativa. Esto es, en territorios integrados por un régimen autonómico, que

establezca relaciones de coordinación y gestión asociada y complementaria con otros territorios contiguos. En territorios y regiones con capacidad administrativa, económica y financiera para emprender aquellos megaproyectos de desarrollo regional que establecen reales posibilidades de

El proyecto de Ley orgánica del «régimen especial» autonómico es una oportunidad de construir una alternativa para definir una estrategia nacional de desarrollo beneficiosa para todos los ecuatorianos.

<sup>1</sup> Constitución Política de la República, Art. 119.

desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Territorios competitivos, como base de poder y capacidad de decisión en función del desarrollo sustentable.

El proyecto de Ley orgánica del «régimen especial» autonómico, con todas las omisiones y dificultades conceptuales que plantea; con todos los retos que supone, para la concertación y entendimiento

entre los diferentes niveles de intereses económicos y sociales; con todos los riesgos que entraña para las regiones más prósperas y para las más olvidadas, es una oportunidad de construir una alternativa para definir una estrategia nacional de desarrollo beneficiosa para todos los ecuatorianos.

La respuesta a la interrogante inicial está por trabajarse.



