



7

*Marzo/Abril*

2008

*la Tendencia*  
—revista de análisis político—

## *Editorial*

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

## *Tema Central: Propuestas constitucionales*

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

## *Procesos constitucionales de la región*

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

## *Coyuntura*

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

## *Debate ideológico*

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

## *EL DEBATE DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN*

Los primeros meses del 2008 han estado salpicados de tensiones políticas, renovados enfrentamientos y manifestaciones de adhesión y rechazo al Gobierno de Rafael Correa, realizados principalmente en la ciudad de Guayaquil. La Asamblea Constituyente, por otro lado, ha avanzado en el desarrollo conceptual de los temas constitucionales y ha generado un diálogo con la ciudadanía, convocando a diversos actores en distintos territorios, a través de los foros organizados por las Mesas Constituyentes.

Este comienzo de año ha sido un termómetro de la orientación, posición y gestión del Gobierno y de la Asamblea Constituyente, como también del comportamiento de ciertos sectores de oposición, que han promovido opiniones y movilizaciones ciudadanas, en procura de crear un nuevo movimiento de derecha de carácter ciudadano-antipartido liderado por el Alcalde Jaime Nebot. Manifiesta decisión que se ha dado en el contexto de la debacle de los partidos de la derecha ecuatoriana y de la imposibilidad de sostener una oposición política organizada. Se advierte, así mismo, que esos sectores han tomado la decisión de enfrentar y oponerse al Gobierno de Correa y a la Asamblea Constituyente para impedir el cambio propuesto y evitar ser afectados en sus intereses económicos y políticos.

Por otra parte, el Gobierno de Correa ha mantenido su estrategia de enfrentamiento y polarización, sostenido en la amplia mayoría que ganó en septiembre de 2007 con motivo de la elección de los asambleístas constituyentes. Cuando se advertía –y nuestro editorial de *La Tendencia* 6 se encargó de insinuarlo– que luego de esta victoria y fortaleza política hegemónica, era posible crear las condiciones para el diálogo y la concertación, el Gobierno de Correa continuó con la estrategia del enfrentamiento. Decíamos –en el mencionado editorial– que era de esperarse encontrar en la política el cauce para resolver la estructuración del bloque en el poder atascado desde hace varios años. Sin embargo, el régimen privilegió la línea

del enfrentamiento, intensificada en los meses de enero y febrero, generándose reacciones espontáneas orientadas a presionar niveles de negociación sobre algunos asuntos públicos y cambios constitucionales. Volver a recordar el viejo principio aristotélico de que la “la política es el arte de lo posible” parece una necesidad conveniente en la coyuntura.

En este contexto se requiere volver a plantear la disposición al diálogo y acuerdo con determinados sectores económicos y sociales; al mismo tiempo que mantener la estrategia de enfrentamiento para gobernar con firmeza y avanzar en el cambio histórico que demanda el Ecuador. Creer –como consideran algunos analistas– que para gobernar no es adecuado el enfrentamiento, es tener una visión ingenua que no corrobora con el proceso de cambios; así como reducir toda acción de gobierno solamente a la generación de acuerdos desdice de la capacidad de conducción y gestión de los estadistas. Ambas líneas, al parecer, tienen que ser asumidas por el gobierno: enfrentamiento - diálogo y negociación en pos de la *eficacia y legitimidad* que requiere la *gobernanza* ecuatoriana en esta coyuntura.

Cuando este número de la revista “salga a luz” estaremos entrando en la recta final de la Asamblea Constituyente. La directiva de la Asamblea se habrá puesto a la cabeza del pueblo ecuatoriano para conducir, negociar y resolver las propuestas constitucionales, promoviendo el diálogo y generando la más amplia participación, para concretar una Carta Magna renovada desde los principios y valores propuestos por la mayoría del pueblo ecuatoriano, encaminada a superar el neoliberalismo, restituir la presencia y autoridad del Estado, colocar las premisas para la protección del ambiente y los derechos humanos, y generar una democracia participativa, de control y garantía constitucional, capaz de fortalecer la soberanía del Ecuador en el concierto de la región con el objetivo de insertarnos y negociar de mejor manera en el mundo globalizado.



*La Tendencia 7* ha querido destacar como tema central las propuestas constitucionales en construcción y en debate en la Asamblea y en cada una de las Mesas Constituyentes. Se ha buscado que sus actores, *los asambleístas responsables de definir la nueva Constitución*, sean quienes expongan y dialoguen sobre sus orientaciones y propuestas. Hemos incluido artículos sobre el Modelo o régimen de desarrollo, el ambiente, el cambio de modelo político, así como propuestas constitucionales sobre la ética en la nueva Carta Política. Es de interés en esta sección encontrar un análisis sobre el *nuevo paradigma que se plantea para superar el viejo constitucionalismo*: hacer una carta de navegación de los ecuatorianos y ecuatorianas desde el enfoque de derechos y definir los mecanismos para garantizar el control constitucional. En esta dirección, creemos que la nueva Carta Política será recordada por las futuras generaciones como la constitución de la universalidad de los derechos humanos, ciudadanos y de su recuperación.

En otra sección de la revista se analizan además las experiencias constitucionales de Colombia y Bolivia, como necesario antecedente de nuestro proceso. Así mismo hemos ubicado artículos que informan y examinan las propuestas de la Asamblea de Quito y de ciudadanos y organizaciones civiles guayaquileñas lideradas por el Alcalde Jaime Nebot, lo que permitirá tener una visión de conjunto de las posiciones y propuestas constitucionales en función de afinar y ajustar el acuerdo nacional que deberá “dar a luz” la Asamblea Constituyente para el Ecuador del Siglo XXI.

En la sección de coyuntura se analiza la situación conflictiva del pasado mes de enero con las manifestaciones de Guayaquil realizadas tanto por el Gobierno de Correa como por Jaime Nebot. En esta sección hemos puesto además el acento en el examen de la situación económica y sus perspectivas, así como en el balance del gobierno y de determinadas políticas públicas asumidas por Rafael Correa, de manera especial la energética y ambiental.

Finalmente, destacamos en este número de la revista *La Tendencia*, la sección de debate ideológico. Una vez más ponemos en consideración de nuestros lectores un artículo sobre el socialismo democrático, un análisis que discute el tema –tan controvertido en la coyuntura– de la relación entre Política y Derecho, un texto que formula algunas tesis sobre los límites e imposibilidades políticas, ideológicas y organizativas del Partido Izquierda Democrática, como una contribución a la interpretación de la crisis y descomposición de esta agrupación partidaria, también incluimos una reflexión sobre el modelo en construcción.

Nos permitimos informar que la revista *La Tendencia* ha continuado su labor de coordinar el proyecto de apoyo al proceso y Asamblea Constituyente, denominado Constituyendo Democracia, con auspicio del ILDIS-FES. En este marco, hemos apoyado la formulación de propuestas constitucionales en distintos temas demandados por organizaciones sociales, laborales, campesinas e indígenas. También hemos contribuido con la Asamblea Constituyente en la realización de foros ciudadanos, de entre los que destacamos los efectuados en Quito sobre Modelo de Desarrollo y en Guayaquil sobre Estado e Instituciones. También se ha construido y fortalecido el equipo técnico jurídico del proyecto y la coordinación de los Asambleístas, a quienes, desde el mencionado proyecto, hemos contribuido en distintos momentos y circunstancias políticas y jurídicas. En esta línea de apoyo hemos aportado con expertos internacionales y realizado el Seminario sobre Desafíos y Paradigmas Constitucionales en el Mundo Actual.

Al cierre, cuando este editorial se encontraba en proceso de elaboración, se suscitó la penetración del ejército colombiano a nuestro territorio en acción militar contra un grupo guerrillero de las FARC, lo cual generó por parte del Gobierno de Correa una protesta, exigencia al Gobierno colombiano de una explicación por la violación de nuestra soberanía, y finalmente la ruptura de relaciones diplomáticas. Como Revista *La Tendencia* manifestamos nuestro rechazo a esta violación y nos ratificamos en la línea de impedir una regionalización del conflicto colombiano, el

cual puede ser promovido en las condiciones creadas por la geopolítica sudamericana y determinados intereses orientados a coartar el desarrollo soberano y progresista de la región.

Esta crisis internacional –que puede agravarse en los próximos días– así como la situación derivada de las inundaciones causadas por las inclemencias del invierno, pueden constituirse en factores que incidan en el curso de la coyuntura del Gobierno de Rafael Correa y de la Asamblea Constituyente.

Quito, 3 de marzo de 2008

Francisco Muñoz Jaramillo



Alberto Acosta



La Constitución proveniente del soberano, el pueblo en asamblea, surge en momentos de una aguda crisis conceptual e instrumental del paradigma del desarrollo con el que hemos intentado, recogiendo recetas ajenas, principalmente eurocéntricas, resolver los graves problemas económicos del país. Incluso a escala global, la concepción del crecimiento basado en inagotables recursos naturales y en un mercado capaz de absorber todo lo producido, muestra que más que producir el desarrollo lo que se observa, como señala J.M.Tortosa (2001), es un “mal desarrollo”, pues a más de no obtener el bienestar material se está afectando a la seguridad, la libertad, la identidad y la naturaleza. El mal desarrollo implica entonces una situación de complejidades que no pueden ser explicadas a partir de versiones monocausales. Por ello está también en cuestión aquella clasificación de países desarrollados y subdesarrollados.<sup>1</sup>

## Construyendo el Buen Vivir

Para dar una adecuada respuesta que permita resolver las necesidades, las aspiraciones y la esperanza de un mundo mejor, es preciso encontrar vías para un adecuado equilibrio entre los derechos de las personas, la producción de bienes y servicios y el respeto y mantenimiento de la naturaleza, como fuente de vida. Esto que denominamos “el buen vivir”, supone una pertinente valoración de lo económico en la que el

mercado, que puede ser un instrumento, no debe ser la institución central que organiza la sociedad. Como señala Amartya Sen: “Las limitaciones reales de la economía tradicional del desarrollo no provinieron de los medios escogidos para alcanzar el crecimiento económico, si no de un reconocimiento insuficiente de que ese proceso no es más que un medio para lograr otros fines...”. El subordinar el Estado al mercado conduce a subordinar la sociedad a las relaciones mercantiles, al egolatrismo individualista y a la destrucción de la naturaleza.

Las medidas recetadas por el FMI y el Banco Mundial han agravado los problemas, al referirse a las reformas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington. Joseph Stiglitz, dice sobre las reformas neoliberales: “Una estrategia de reformas que prometió una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes... los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían...” (2004).

Para enfrentar la gravedad de nuestros problemas hay que desarmar las visiones simplificadoras, el éxito o fracaso no es solo una cuestión de recursos físicos sino que depende decisivamente de las capacidades de organización, participación e innovación de los habitantes del país. Existen sobradas razones para afirmar que el principal estrangulamiento para asegurar una vida mejor, en un mundo mejor, es la ausencia de políticas e instituciones<sup>2</sup> que permitan

<sup>1</sup> El autor agradece los aportes, sugerencias y comentarios del Equipo Asesor de la Presidencia de la Asamblea.

<sup>2</sup> Conjunto de normas y reglas emanadas de la propia sociedad, que configuran el marco referencial de las relaciones humanas.



fortalecer e impulsar las capacidades humanas de cada una de las culturas existentes.

### El mercado: buen sirviente y pésimo amo

Está claro que en la nueva Constitución no solo está en juego un proceso de acumulación material, sino que se precisan respuestas políticas que hagan posible un desarrollo impulsado por la vigencia de los derechos fundamentales (derechos humanos, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales), como base para una sociedad solidaria, en el marco de instituciones que aseguren la vida, ya que las instituciones actualmente vigentes, apegadas a los dogmas ortodoxos, apenas han contribuido a paliar circunstancialmente los elementos más explosivos del subdesarrollo. El mercado, y no solo el Estado, requieren una reconceptualización política hacia regulaciones adecuadas, en tanto que el mercado es una relación social que debe estar sujeto a las necesidades sociales como un espacio de intercambio de bienes y servicios en función de la sociedad y no del capital. Como señala de Sebastián (1999), “los mercados pueden ser totalmente inmorales, ineficientes, injustos y generadores del caos social”, y según Karl Polanyi “el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo”.

El nuevo ordenamiento de la estructura constitucional, emerge también en momentos de una profunda crisis de representación de los partidos y del sistema político, que se puede condensar en aquel ¡Que se vayan todos! con el que la protesta popular rechazó a las “mafias políticas” que han hecho del país su propiedad privada, en permanente

vulneración a la voluntad popular. Por ello es preciso dotar a la nación ecuatoriana de un ordenamiento jurídico en el que las personas y los pueblos sean los verdaderos protagonistas de la organización de la sociedad y de la cristalización del bien común que todos y todas anhelamos.

### Reformular las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos

Se precisa reformular las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos para que sean estos los auténticos poseedores de la soberanía. La crisis de representación política que afecta a las instancias parlamentarias, implica una crisis del Derecho Constitucional en tanto que la “soberanía popular” está sometida a los apetitos privados en contradicción con las exigencias ciudadanas, lo cual crea un conflicto en el sistema de legitimación. El Derecho Constitucional se convierte en derecho de papel. Estamos ante un “derecho privado”, en el que nos gobiernan un conjunto de normas acordadas explícita o implícitamente por los grandes agentes económicos, que actúan con independencia de los poderes públicos en la regulación de las relaciones de estos entes privados, entre ellos mismos y con el Estado; finalmente, son estas regulaciones desde los intereses privados las que determinan las relaciones políticas con el Estado, lo que implica una desvalorización del derecho constitucional y de las constituciones, con una pérdida de soberanía por parte del pueblo.

Claros ejemplos de este irrespeto a la soberanía popular los encontramos en la Constitución de 1998: para asegurar los recursos necesarios para el pago de la deuda externa, las autoridades han

creado y reformado leyes que limitan el gasto fiscal, convierten ciertas asignaciones en rígidas, con el objeto de reducir artificialmente los ingresos del presupuesto y así desviar los excedentes provenientes del precio del petróleo destinándolos a fondos de estabilización. La decisión de dolarizar la economía está en contradicción con los artículos 261 y 264 de la vigente Constitución.

### Las claves de la nueva Constitución

Teniendo como objetivo la recuperación de la capacidad y acción del pueblo como protagonista de su historia y proyecto de vida, es indispensable desechar el constitucionalismo neoliberal, revalorizando la soberanía popular, democratizando a la sociedad. Esta profunda reforma, en tanto es contradictoria al vigente modelo concentrador de riqueza, fundamento de las inequidades, significa un acto refundacional del Estado. En la propuesta de estructura de la nueva Carta Política, esta voluntad se sintetiza en los siguientes aspectos:

1. Revalorización de la supremacía de la Constitución como expresión directa de la soberanía popular;
2. Fortalecimiento del carácter formativo (no declarativo) de la voluntad popular expresado en la Constitución;
3. Reconocimiento de los pueblos y de la naturaleza como sujetos de derechos;
4. Ruptura con el concepto de “poder”, el mismo que en nuestra legislación y en la práctica cotidiana es entendido como dominación;
5. Redefinición del sujeto titular de derechos políticos, no solo a los individuos-personas sino que además reconociendo como portadores de derechos a los sujetos colectivos;
6. Establecimiento de una comunicación libre y

diversa, como garantía para una participación política en igualdad de condiciones;

7. Reformulación de la clásica tripartición de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Jurisdiccional), con la implantación del Poder Ciudadano y del Poder Electoral;
8. Instauración y fortalecimiento de la Corte Constitucional como garantía no solo de la prevalencia de la Constitución sino principalmente del imperio de ésta;
9. Establecimiento de formas de ejercicio del poder ciudadano para hacer efectivo el equilibrio entre el soberano popular y el poder del gobierno;
10. Robustecimiento del papel del Estado en la economía y en la democratización económica.

Una revalorización de la soberanía popular implica una redefinición de la Constitución como manifestación directa de esa soberanía, por lo que frente al Estado de Derecho, basado en el “imperio de la ley”, el nuevo Estado Constitucional debería estar basado en el “imperio de la Constitución” que ha sido elaborada y ratificada por el pueblo.

### Avances del nuevo constitucionalismo de América Latina

En nuestras Constituciones los apartados referidos a las garantías parecen considerados como instrumentos para garantizar solo la aplicación de la Carta de Derechos (no del resto de la Constitución), principalmente y casi exclusivamente los derechos civiles y políticos, excluyéndose los sociales y no se diga los económicos y ecológicos, que al carecer de garantías no pueden ser exigidos. Teniendo como objetivo la revalorización jurídica de las garantías, éstas deberían extenderse a todo el texto constitucional y no solo a la Carta de Derechos. Más aún, es posible que el Ecuador en su nueva Constitución



Cree nuevas garantías, como sería el caso de las “Garantías de Políticas Públicas”, por las que los derechos establecidos en la Constitución se convierten en acción prioritaria del Estado, estableciendo mecanismos que condicionen la actividad y las inversiones públicas para su aplicación efectiva.

Las democracias liberales históricamente han reconocido a las personas, en tanto individuos, como titulares de derechos pero nunca a los pueblos. Esto origina varias limitaciones en la capacidad del Estado para incorporar todos los derechos que la sociedad exige. Así: (a) la imposibilidad para superar la contradicción desigualdad-diferencia; (b) la concepción monista por la que hay solo un pueblo y no una diversidad de pueblos, como es el caso de nuestra realidad; y (c) la exclusión de la dimensión ética de las minorías nacionales en la legitimidad democrática.

Estas limitaciones están siendo superadas en el nuevo constitucionalismo de América Latina y significan un avance cualitativo en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en tanto sujetos colectivos de derechos. En realidad se está reconociendo además que las colectividades, organizaciones y comunidades ejercen participación política, lo cual implica el reordenamiento del espacio público participativo, en la actualidad reservada exclusivamente a los individuos a través del sufragio, lo cual ha degenerado en lo que Guillermo O’Donell califica como “la democracia delegativa”.

Aquí cobra renovado vigor las propuestas de Amartya Sen, para quien el “poder de crear riqueza” equivaldría a la posibilidad de “ampliación de las capacidades” del ser humano. No cuentan las riquezas o sea las cosas que las personas puedan producir

durante sus vidas, sino lo que las cosas hacen por la vida de las personas: “El desarrollo debe preocuparse de lo que la gente puede o no hacer, es decir si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escribir, comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, etc. En palabras de Marx, se trata de ‘sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias. Una convivencia sin miseria, sin discriminación, con un mínimo de cosas necesarias y sin tener a éstas como la meta final.

Al reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos, en la búsqueda de ese necesario equilibrio entre la Naturaleza y las necesidades y derechos de los seres humanos, enmarcados en el principio del buen vivir<sup>3</sup>, se estaría superando la clásica versión por la que la conservación del medioambiente es entendida solo como un derecho de los hombres a “gozar de un medioambiente sano y no contaminado”, por lo que no se percibe a la Naturaleza como sujeto de derechos.

3 Para entender lo que implica el “buen vivir”, debemos recuperar respuestas originarias de los pueblos indígenas. Las reflexiones de Carlos Viteri Gualinga, indígena kichwa amazónico, resultan un aporte importante para comprender esta propuesta: “En la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas no existe el concepto de desarrollo. Es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución de bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y carencia de bienes materiales.” Desde la cosmovisión indígena lo que se busca es el “buen vivir”, que “constituye una categoría en permanente construcción” y reproducción. Siguiendo con este planteamiento holístico, se entiende que “por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el *alli kausai*, como son el conocimiento, los códigos de conducta éticas y espirituales en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros, el concepto del *alli kausai* constituye una categoría central de la filosofía de vida de las sociedades indígenas.”


**Estamos ante el imperativo de construir una sociedad democrática, fortificada en valores de libertad, igualdad y responsabilidad, practicante de sus obligaciones, incluyente, equitativa, justa y respetuosa de la vida, que haga posible que tengamos iguales posibilidades y oportunidades.**

En un Estado Constitucional, basado en el imperio de la Constitución, en la medida que ésta significa la representación de la voluntad y soberanía popular, el contar con una Corte Constitucional efectiva, que actúa como intérprete supremo de la Constitución, es clave para la organización y distribución del poder, reforzando además la valorización de la Constitución como expresión directa de la soberanía popular.

La voluntad de plantear un nuevo papel a la intervención del Estado en la economía y el mercado supone repensar el modelo de desarrollo que debemos adoptar desde una perspectiva del buen vivir; sin duda, para que los ecuatorianos y ecuatorianas puedan vivir mejor, el Estado debe tener un papel intermediador con fuerte presencia y participación, un papel que debe ejercerse con la participación de todos los ciudadanos que deben determinar por sí mismos la política económica a través de un Sistema de Planificación Participativa. Además,

se precisa que el sistema económico establezca las otras formas de propiedad existentes en las prácticas sociales, para consolidar una economía sustentada en la solidaridad.

**Colofón**

Se inicia un nuevo proceso en la vida nacional que necesariamente se opone a las sombras del pasado más aún cuando éstas han controlado el poder y lo han usufructuado a lo largo de la historia. Estamos ante el imperativo de construir una sociedad realmente democrática, fortificada en valores de libertad, igualdad y responsabilidad, practicante de sus obligaciones, incluyente, equitativa, justa y respetuosa de la vida, en la que sea posible que todos y todas tengamos iguales posibilidades y oportunidades, donde lo individual y lo colectivo coexistan, donde la racionalidad económica se reconcilie con la ética y el sentido común. 



# DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA: EL RETO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Virgilio Hernández E.

Uno de los conceptos más discutidos en los últimos años es el de la representación política y sobre todo su crisis. Al parecer, es uno de los fenómenos que caracterizan a la política moderna, tanto que se habla de que la “política coloniza nuevos lugares” escapando de la “representación” y colocando en el centro del debate a la “participación directa”, tesis convertida en el nuevo ethos de la política.

El recorrido histórico de la representación política se remonta a la antigüedad clásica, aunque, a pesar de su evidente elitismo, es considerado el modelo participativo por excelencia. Sin embargo, “el Gobierno de Atenas era complejo. En su núcleo y a la cabeza había una Asamblea en la que podían participar todos los ciudadanos. La Asamblea elegía unos pocos cargos clave, los generales por ejemplo, por muy extraño que nos pueda parecer. Pero el principal método de selección de los ciudadanos que debían ocupar otros cargos cívicos fue el sorteo, al que ciudadanos elegibles se sometían para ser seleccionados en régimen de igualdad” (Dahl: 2005)

## La construcción de lo político y la representación

Benjamín Arditi<sup>1</sup> en el esfuerzo de presentar el “devenir - otro” de la política expone tres criterios

<sup>1</sup> Arditi Benjamín (editor) ¿Democracia post - liberal?, Anthropos, Barcelona, 2005

sobre como se ha construido lo político y la representación. El primer criterio, a partir de Held, se remite a las vicisitudes de la política internacional para rastrear la metamorfosis de la representación desde el surgimiento del parlamentarismo, la democracia de partidos y lo que llama “la democracia de audiencias”, enfatizando que la frontera política se ha ido moviendo continuamente. El segundo criterio establece, a su vez, tres momentos: uno, en que lo político es hegemonizado por el Estado; otro, obra del liberalismo, que desplaza la política al terreno de las elecciones y la competencia entre partidos; y el último, en que la política migra hacia otros terrenos como el de la sociedad civil y el ámbito global de intercambios supranacionales. “Estas migraciones han diseminado la política creando un escenario polifónico en el cual múltiples voces hablan el lenguaje de la política desde distintos lugares de enunciación.”

Esas “migraciones” han significado también procesos sociales por la democratización, en principio contra el Absolutismo en Europa y por la Independencia en América, luego contra el voto censitario y por el sufragio universal. A partir de la segunda mitad del siglo XX hemos acudido a un sinnúmero de demandas por la equidad de género, la incorporación de los analfabetos y de los miembros de la fuerza pública; así como también, en las últimas décadas, de los pueblos indígenas, ya sea por el establecimiento de representaciones directas o de jurisdicciones especiales que permitan su elección. Estos criterios cuestionan tanto la política reducida a la esfera de la representación como la imposibilidad

de circunscribirla al espacio del estado-nación, más aún en países como Bolivia y Ecuador en los que se debate la necesidad del reconocimiento de estados plurinacionales.

Actualmente acudimos a una aceleración de los tiempos políticos y una fragilización de la representación, construida en la ritualidad de las elecciones y los partidos políticos, mientras que se multiplican las identidades desde las cuales se construyen nuevas formas de expresión potenciadas por la capacidad de interactuar que permite la tecnología y la mundialización de las comunicaciones. No es casual que hoy crezca el interés de los ciudadanos por una participación directa, al mismo tiempo que se resquebraja la confianza en los partidos. Este fenómeno obliga a que los sistemas políticos tengan que adecuar sus estructuras para lograr una mayor democratización de la representación desarrollando algunos principios básicos e incorporando componentes participativos que reconstruyan el acceso de la sociedad a las instancias deliberativas y decisorias.

## Principios claves de la representación democrática

▣ *Vínculo de los mandatarios con sus mandantes:* Es fundamental recuperar el ideal republicano de la virtud cívica y de la responsabilidad de los mandatarios con la ciudadanía, para lo cual es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas y control social, transparencia de la información, pago de impuestos y cumplimiento de las ofertas electorales y los planes de trabajo. La expresión máxima de este vínculo es la revocabilidad del mandato.

▣ *Autonomía relativa:* La representación política no puede ser asumida como la expresión corporativa de determinado grupo, tampoco como una amorfa representación ciudadana sin controles, que deje que los representantes “sólo respondan a su conciencia”. La representación política se construye de la agregación de una serie de preferencias, pero está sujeta a determinadas coordenadas sobre todo de carácter político partidario o por lo menos ideológico.

**No es casual que hoy crezca el interés de los ciudadanos por una participación directa, al mismo tiempo que se resquebraja la confianza en los partidos, fenómeno que obliga a que los sistemas políticos tengan que adecuar sus estructuras para lograr una mayor democratización de la representación.**

▣ *Responsabilidad por las actuaciones:* En democracia no puede existir acción pública exenta de responsabilidad en el marco de las propias instituciones que se desempeña la representación y por medio de control social.

▣ *Compartir visiones, intereses y disputa de proyectos de los representados:* El papel de los representantes es hacer presentes las visiones e intereses específicos de sus representados en el marco de la disputa institucional e ideológica.

▣ *Ser electos:* Las elecciones se han convertido en un “cuarto oscuro” que impide que los electores conozcan con nitidez como se cuentan sus votos; además en la medida que crece la influencia de los medios, se va sustituyendo el debate y la deliberación pública por el marketing y la publicidad electoral.

▣ *Sujetarse a un proceso de selección:* La representación no debe provenir solo de las elecciones, sino que el sistema político debe considerar las posibilidades de selección que tienen los ciudadanos para escoger entre propuestas diferentes. Esto es una quimera sin la existencia de mecanismos que regulen el financiamiento electoral y que permitan el acceso de todas las fuerzas políticas a espacios de



publicidad equitativa, que haga efectiva la obligación de los partidos y movimientos de presentar sus propuestas y candidatos y garantice el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a estar informados, aspecto que nos remite a la democratización de los medios de comunicación social.

▣ *Principio de la revocabilidad:* Ninguna representación debe ser irresponsable, por tanto el sistema político tiene que considerar mecanismos de revocabilidad del mandato. En la Constitución de 1998 se consagró la revocatoria del mandato, pero se limitó este derecho político a la revocatoria de alcaldes, prefectos y diputados. Además, los requisitos contemplados en el artículo 110 (firma del 30 % de los empadronados) hacen imposible el ejercicio de este derecho ciudadano.

▣ *Acceso y deliberación de la agenda pública:* La única forma de evitar que la representación se convierta en una delegación absoluta es generando dispositivos que hagan posible la deliberación y participación ciudadana en la determinación de la agenda pública y de los recursos que permitan su materialización. En este sentido, cobran importancia los ejercicios de presupuesto participativo, las asambleas cantonales y provinciales, la incorporación de comités ciudadanos para la presentación de leyes en el ámbito parlamentario, los grupos objetores de propuestas de ley y otras disposiciones que permitan el acceso a las decisiones e inclusive la modificación de las instancias en las que se decide. Para que este principio sea efectivo, los proyectos de iniciativa ciudadana tienen que ser tratados obligatoriamente por las instituciones y sus promotores deben ser incluidos en el proceso de deliberación y debate de la propuesta.

▣ *Subordinación a instancias de control:* La representación se desenvuelve en el campo de lo político, es decir de la negociación y el conflicto, por tanto desarrolla sentidos contradictorios que obligatoriamente deben estar abiertos a mecanismos de control de las instituciones, de la Contraloría General y sobre todo de la Corte Constitucional.

## El Presidencialismo en el Ecuador

Es imposible entender la Constitución de 1998 sin contextualizarla en el proceso de neoliberalización de la economía y la sociedad, así como las múltiples resistencias que se construyeron. Por ello, los resultados de la Asamblea Constituyente de 1997-98 fueron ambiguos; por un lado, la constitucionalización de los mecanismos de mercado en el manejo económico; por otro, la consolidación de un sistema presidencial; y al mismo tiempo, la consagración de importantes derechos individuales y colectivos, precisamente cuando se debilitó la capacidad del Estado para materializarlos.

Estos cambios reflejaban la disputa de sentidos que hubo en las décadas precedentes. Implicó transitar de la sustitución de un paradigma de desarrollo a la retórica de la integración al mercado internacional como única vía posible de sobrevivencia en el mundo globalizado; de la preocupación por la democratización del país a la lógica de la gobernabilidad y la gobernanza; de la responsabilidad del Estado por el bienestar de los ciudadanos al desmantelamiento de las funciones de cohesión social.

En este esfuerzo por superar el déficit democrático con “ingeniería constitucional”, se modificó el sistema electoral, se contribuyó en la desconstitución del sistema de partidos y se llenó el Ejecutivo de poderes formales, que, sin embargo, resultaron inútiles para resolver la conflictividad del sistema político. Si analizamos algunas variables tanto en la dimensión de poderes legislativos como de atribuciones no legislativas que tienen los presidentes latinoamericanos, podremos observar que el Ejecutivo ecuatoriano es uno de los más fuertes de la región.

La Constitución de 1998 contribuyó a minimizar los roles de las instancias de representación en la democracia ecuatoriana, fortaleciendo el papel del Congreso en la conformación del Tribunal Constitucional, el Tribunal Electoral, los organismos de control, el Fiscal General de la Nación, el Defensor

del Pueblo, con lo cual se configuró una lógica de un parlamento irresponsable frente a las tareas de gobierno, pero con una inmensa capacidad de chantaje, que sumado a la fragilidad institucional que caracteriza al sistema político, han convertido en botín de disputa el control del Congreso Nacional y en objeto de permanente transacción la constitucionalidad en el Ecuador.

## El carácter del Estado

El Ecuador es un Estado laico, social y democrático de derecho. En este sentido, recoge los aportes de la teoría republicana respecto de la primacía de la ley que subordina a las instituciones y a las autoridades. Es social y democrático porque enfatiza en la responsabilidad del Estado en mejorar las condiciones de vida e igualar oportunidades, y lo hace a través de mecanismos democráticos. Es un Estado Constitucional que establece como principal garantía del cumplimiento de la norma suprema a la propia Constitución.

La Constitución de 1998 estableció el reconocimiento del Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico, sin embargo, uno de los debates pendientes en la sociedad ecuatoriana es la declaración del Estado plurinacional y la construcción de una sociedad intercultural.

En la propuesta que se discute en la Asamblea, en primer lugar se rompe con la clásica división tripartita de poderes, y se establece como Función del Estado al Poder Ciudadano, para que la participación recupere sentido y —sobre todo— construya mecanismos de intervención en el debate y las decisiones de la agenda pública. De igual forma, se concentra a los organismos de control en la Función de

Control Social y Administrativo, y se crea la Función Electoral para garantizar su independencia y garantizar realmente la voluntad de los ciudadanos.

## El sistema de Gobierno

▣ *Sistema de equilibrios y contrapesos:* Es necesario reconfigurar la forma de Gobierno para establecer un adecuado sistema de equilibrios y contrapesos que obligue a que el Ejecutivo y Legislativo asuman la corresponsabilidad, para evitar tener mecanismos institucionales de bloqueo. Hay que establecer las mutuas relaciones entre sistema político y cultura

**Las elecciones se han convertido en un “cuarto oscuro” que impide que los electores conozcan con nitidez como se cuentan sus votos; además, en la medida que crece la influencia de los medios, se sustituye el debate y la deliberación pública por el marketing y la publicidad electoral.**

política, puesto que las modificaciones en el primero influyen en la construcción de nuevos valores y percepciones, de tal forma que el establecimiento de mecanismos diseñados para generar corresponsabilidad pueda ayudar a la modificación de comportamientos tanto de las fuerzas políticas como de los sujetos.

▣ *Sistema de gobierno presidencial:* La Asamblea Constituyente debe propiciar un sistema de gobierno presidencial con corresponsabilidad entre los poderes Ejecutivo y Legisla-

tivo. Podría pensarse en una estructura con: (a) Un Ministerio de Coordinación Política; (b) Un Consejo de Estado; (c) Una instancia de juicio político y destitución de los ministros; (d) La institución de cesación mutua; (e) La supresión de la segunda vuelta.

▣ *El Ministerio de Coordinación Política:* Esta institución facilitará el equilibrio y la corresponsabilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de la institucionalización del Consejo de Estado. Podría ser nombrado por el Presidente de la República con el aval del Congreso. Su función en

el gabinete ministerial sería el articular y viabilizar la relación Ejecutivo - Legislativo, y generar acuerdos programáticos entre los dos poderes del Estado. El Presidente de la República puede destituir al Ministro de Coordinación Política, pero su nominación deberá ser aprobada por el Parlamento.

▣ *El Consejo de Estado:* Su función es institucionalizar el diálogo político y la obligatoriedad de que las máximas autoridades coordinen temas de Estado, planificar políticas legislativas y ser un mecanismo de diálogo político, de entrega de información y seguimiento de la gestión gubernativa. Estaría conformado por los presidentes y vicepresidentes del Ejecutivo y el Legislativo, y el Ministro Coordinador de la Política, con la función de secretario del Consejo. En esta instancia no participarían los representantes de la Función Judicial para garantizar que este poder se mantenga afuera de las vicisitudes de la contienda política.

▣ *El Juicio Político:* Esta institución garantiza el adecuado equilibrio de funciones y le devuelve al Parlamento su facultad fiscalizadora. Por ello, uno de los aspectos que debe debatirse en la Asamblea es la recuperación del Congreso de su capacidad fiscalizadora y que tenga facultad de destituir a los ministros que enjuicie políticamente y les compruebe su responsabilidad.

▣ *Cesación institucional:* Este mecanismo busca forzar la corresponsabilidad entre los poderes del Estado y garantizar la actuación conjunta en momentos de crisis política. Permite que tanto el Presidente de la República como el Parlamento en pleno puedan revocarse el mandato mutuamente, y al hacerlo, estén obligados a convocar en 90 días a nuevas elecciones generales para ambos poderes. Para el funcionamiento adecuado de dicha revocatoria deben establecerse las condiciones en que

puede ser empleada esta figura, así como regular el proceso de transición.

▣ *Suspensión de la Segunda Vuelta:* casi a 30 años de haber sido introducida la segunda vuelta electoral se debe evaluar si ha constituido un mecanismo que ha permitido mayor legitimidad y la formación de alianzas partidarias, o si ha forzado “decisiones estratégicas” respecto de lo que se conoce como “votar por el mal menor”. Quizá conviene suprimir la segunda vuelta si el ganador supera el 40% e incluso si el primer candidato obtiene el 35% y supera a su inmediato con un 10% de votos

**La Constitución de 1998 reconoce al Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico, sin embargo, uno de los debates pendientes en la sociedad ecuatoriana es la declaración del Estado plurinacional y la construcción de una sociedad intercultural.**

### El Parlamento Nacional

Se hace necesario un nuevo sistema de representación política que incorpore cambios en la división de poderes del Estado y haga posible la construcción de un modelo descentralizado de gestión pública, sistema que tendría que resolver la presencia de la población y de los territorios. Por tanto, la discusión sobre unicameralidad o bicameralidad no es banal, sino que responde a los objetivos que se plantea la sociedad.

La unicameralidad le brinda mayor agilidad al sistema decisional, aunque puede dificultar la adecuada representación de los territorios y genera menos condiciones para los consensos. La bicameralidad abre más posibilidades para la representación tanto de la población como de los territorios, por tanto sus acciones responden a procesos consensuados en los que necesariamente se limita la capacidad decisional del Presidente, por ejemplo, mantener su potestad de veto parcial pero no el poder de enmienda. Este entramado sacrifica “la dinámica legislativa” en favor de ampliar la base política de los acuerdos.

Tratando de combinar las necesidades de mejorar la representación y mantener eficacia en la toma de decisiones podría diseñarse un Parlamento Unicameral que para ciertos asuntos legislativos —como la aprobación de estatutos de regiones autónomas, leyes orgánicas, reforma constitucional, etc.— o para encaminar un juicio político al Presidente de la República actúa como bicameral, con lo que aumentaría la legitimidad de ciertas decisiones y su fuerza vinculante. El sistema propuesto debería elegir a los diputados o representantes en la primera vuelta electoral, con el fin de mantener la representatividad de un amplio espectro de sectores que reflejan la diversidad e impiden que la falta de tratamiento institucional traslade el conflicto a la esfera social. Al mismo tiempo, esto impediría que se realicen elecciones exclusivas para el legislativo, en los casos que no exista segunda vuelta electoral.

### El poder ciudadano

La nueva Constitución tienen que asumir el desafío de sentar las bases para la construcción de una democracia post liberal, instituyendo el poder social y ciudadano como un poder del Estado que permita fortalecer la institucionalidad incorporando la participación social y permitiendo que de forma efectiva y obligatoria se presenten y analicen las iniciativas que provengan de la ciudadanía, incluso con la posibilidad de que si la instancia respectiva de gobierno local o asamblea legislativa no consideran las propuestas en un tiempo determinado, estas deben convertirse en norma legal.

De la misma manera debemos destrabar los mecanismos que impiden el ejercicio de derechos políticos como la consulta popular y la revocatoria del mandato. En el primer caso, el requisito no debe pasar del 5% de los empadronados de la respectiva jurisdicción, y para la revocatoria no debe exceder el 10% de las firmas. Además, los promotores deben contar con espacios en los medios de comunicación para promocionar su propuesta y poder debatirla con la comunidad.

Es necesario institucionalizar espacios que permitan que la ciudadanía tenga acceso a las decisiones de las instancias de gobierno mediante asambleas ampliadas, consejos de desarrollo, juntas de gobierno, presupuestos participativos; además de garantizar comisiones ciudadanas para que puedan intervenir en la discusión de las políticas públicas que se realicen en los niveles seccional y nacional. El poder social también deberá organizar procesos de formación ciudadana, desarrollar mecanismos para la veeduría y el control social; así como organizar la participación en los diferentes consejos que se establezcan para la garantía de derechos. De igual forma, debe reorganizarse la Comisión de Control de la Corrupción para evitar que se convierta en objeto de disputa y control de grupos de poder económico y político

### Los partidos políticos

No es posible pensar la representación sin analizar algunas disposiciones que permitan la democratización de los partidos políticos. Es cierto, que los partidos han sufrido un deterioro en su credibilidad, pero hasta las elecciones del año 2006 los partidos seguían siendo la columna vertebral del actual sistema político. Si observamos los resultados posteriores a 1998 podremos afirmar que con las reformas al sistema electoral se fortaleció el poder de ciertos partidos como PSC, ID, PRE, PRIAN y DP, puesto que la adopción del sistema mayoritario permitió mejores condiciones a los partidos que controlaron el rumbo de las reformas. Sin embargo, estas modificaciones han contribuido a debilitar el sistema al generar una brecha muy grande en la relación votos-escaños.

En la crisis de confianza y credibilidad de los partidos han contribuido también las modificaciones en el rol del Estado, puesto que la estrategia neoliberal de debilitarlo, limitó las funciones de intermediación que estos cumplían, o más bien las concentró en aquellas fuerzas políticas que controlaron



el Congreso y por ende las diferentes instituciones del Estado.

Hay necesidad de cambios profundos en el sistema de partidos, abriéndolo a la posibilidad de conformarse como partidos de carácter regional, sin forzar una representación nacional que es artificiosa. Claro está que una decisión de esa magnitud implica una modificación de los principios de la Constitución y de la ley respectiva a fin de incentivar las alianzas y que estas se sucedan no solo para enfrentar una elección, sino como grandes coaliciones que expresen posiciones político ideológicas.

Es indispensable un proceso de real institucionalización de los partidos mediante el establecimiento de mecanismos de democracia interna en relación con sus instancias directivas, la elección y selección de candidaturas a través de procesos electorarios internos; el establecimiento de comisiones disciplinarias que actúen con transparencia y apegados a las normativas generales, como a las contempladas en los propios estatutos, Para ello se debería establecer que el Consejo Nacional Electoral se convierta en última instancia de las decisiones de dichas comisiones de control partidario. Es importante prever

que los procesos de selección, bajo ciertas condiciones, puedan estar abiertos a la participación de la ciudadanía, que no necesariamente tiene afiliación pero que simpatiza con un partido o una determinada coalición.

Para el fortalecimiento de los partidos es clave su financiamiento que debe ser básicamente público y estar estrictamente controlado por el Estado, en especial aquellos recursos que se invierten en campañas publicitarias. Garantizar la equidad permite que los actores políticos cumplan con su obligación de presentar propuestas y planteamientos, pero, sobre todo, protege el derecho de la ciudadanía a tomar una decisión con conocimiento de las diferentes propuestas que están en juego.

Por último, un tema que no puede ser ignorado es el relacionado con la información y formación tanto de la militancia de los partidos como de la ciudadanía en general, lo que nos remite no sólo al control del gasto partidario, sino sobre todo al debate sobre la democratización de los medios, considerando que el mayor problema es el acceso a la información como pilar de la construcción de ciudadanía. 🗣️

# LOS DERECHOS LABORALES Y SINDICALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Guillermo Touma

Las organizaciones sindicales del Ecuador y entre ellas la FENACLE son escenarios de gestación de planteamientos programáticos, diálogos, construcciones y deconstrucciones de ideales y realidades que fundamentan los ejes de refundación y cambios, también propuestos por el Gobierno de Rafael Correa, con quien coincidimos en la voluntad de cambio social, y por eso respaldamos su agenda de transformación enmarcada en la reivindicación de los derechos laborales y sindicales, que son la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Como asambleísta constituyente estoy convencido que la voz de miles de compañeros y compañeras trabajadores del campo y la ciudad será escuchada en su pretensión de **constitucionalizar los derechos laborales, las libertades sindicales, el diálogo social y la seguridad social universal**. Hemos recogido los compromisos del Ecuador que constan en los tratados y convenios internacionales, así como las recomendaciones de los órganos de control de la OIT y sus elementos principales, a fin de colocar a nuestro país en condiciones de honrar sus compromisos internacionales y cumplir los estándares internacionales en materia de derechos laborales, sindicales y seguridad social universal.

Compartimos con el Gobierno Nacional el propósito de innovar las relaciones de trabajo, en particular, la eliminación de la tercerización e intermediación laboral, el régimen de trabajo por hora, y todo un sistema de triangulación que precariza el

empleo y transforma el trabajo en mercancía, generando un mayor crecimiento de la pobreza y deterioro de los derechos laborales.

Es importante que en el marco conceptual los empresarios entiendan que existen leyes laborales vigentes, convenios internacionales de la OIT; que en la 87va reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, se señalan cuatro objetivos estratégicos en los que se fundamenta la OIT para lograr mayor justicia social y dignidad en el trabajo.

Nuestro proyecto busca un desarrollo legal obligatorio en el corto plazo, a través de una **Ley Orgánica del Trabajo**, así como la consagración de mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos laborales, el fortalecimiento de la jurisdicción laboral y la inspección del trabajo, en particular, el consagrar sanciones severas a las violaciones de los derechos laborales, en materia disciplinaria y penal, al tiempo se propone la adopción obligatoria de políticas públicas promotoras del trabajo decente.

Nuestra postura conceptual para el desarrollo laboral ecuatoriano, y que ponemos en manos de la Asamblea Constituyente para su análisis, comprende la definición de:

1. Deberes del Estado en materia laboral y sindical.
2. Derechos y garantías laborales y sindicales.

3. Políticas y mecanismos de protección de los derechos.
4. Producción, competitividad y el trabajo decente.

### Los deberes del Estado en materia laboral y sindical

El trabajo es un valor y principio fundante de la sociedad ecuatoriana y del Estado Social y Democrático de Derecho.

Es deber primordial del Estado promover y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y las libertades sindicales, y garantizar el diálogo social en todos los niveles y sectores de la vida nacional. El trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección por parte del Estado.

### Los principios fundamentales del trabajo

El trabajo es un derecho y un deber social. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, a llevar una vida digna y decorosa

a través de un desempeño laboral saludable, lícito y libremente escogido o aceptado.

El trabajo no es una mercancía, ni un recurso económico, y en consecuencia no puede ser tratado como un artículo de comercio.

### Los derechos laborales y sindicales

Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y de personas están prohibidas en todas sus formas.

Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio, excepto el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad, y el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Se prohíbe totalmente el trabajo de menores de 15 años. La ley podrá ampliar este límite. Igualmente se prohíbe el trabajo nocturno de esas personas, en labores insalubres o peligrosas.

La mujer tiene derecho a la igualdad de oportunidades, idéntica remuneración por trabajo de

igual valor, igualdad de trato respecto del acceso al empleo, tiene derecho a la formación y promoción profesional y a condiciones dignas de trabajo. Queda proscrita toda discriminación por razones de género.

Toda persona es libre de escoger su profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad.

Toda persona tiene derecho a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, y a cambiar de empleo.

El Estado debe ofrecer servicios gratuitos de orientación y ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.

Toda relación de trabajo será directa entre el trabajador y el empleador. Se prohíbe todo sistema de contratación que signifique ocultamiento de la relación de trabajo, triangulación o intermediación de ésta, contratos a título de servicios profesionales u otros que encubran relaciones de trabajo.

Por principio, los contratos de trabajo serán a término indefinido. Los trabajadores tienen derecho a la estabilidad en sus empleos, y a ser despedidos solo con justas causas establecidas en la ley.

Se prohíbe la contratación por horas en actividades permanentes.

La remuneración será satisfactoria, digna, equitativa, móvil, vital, actualizada anualmente y proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

Tanto en el sector público como en el privado y para todos los efectos, la remuneración del trabajador comprende lo que recibe en dinero, servicios y

especies, u otra retribución que perciba de manera permanente y periódica, cualquiera sea la periodicidad con la que perciba, por la jornada ordinaria, extraordinaria y/o suplementaria.

La jornada máxima de trabajo será de 40 horas semanales.

Los trabajadores tienen derecho al descanso semanal remunerado y al descanso remunerado en días festivos.

Toda persona tiene derecho en condiciones de igualdad a ser informado de las oportunidades y condiciones de trabajo, y a ser promovida y ascendida a la categoría superior sin más requisitos que su capacidad, los merecimientos y antigüedad en la empresa o puesto de trabajo.

Toda persona tiene el derecho fundamental e irrenunciable a la seguridad social universal que la proteja contra las contingencias sociales de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte.

Toda persona tiene el derecho fundamental al reconocimiento sin dilaciones de su pensión de vejez o invalidez, al pago oportuno y a la indexación periódica de las pensiones.

Toda persona mayor de 65 años tiene el derecho fundamental a una pensión al menos igual al salario mínimo, independientemente de si tuvo o no una relación de dependencia laboral o de si sus aportes al sistema de seguridad social se lo permiten.

Los trabajadores tendrán derecho a la jubilación patronal a cargo del empleador, la cual no es susceptible de transacción y será imprescriptible.

**Compartimos con el Gobierno el propósito de innovar las relaciones de trabajo, en particular, la eliminación de la tercerización e intermediación laboral, el régimen de trabajo por hora, y todo un sistema de triangulación que precariza el empleo y transforma el trabajo en mercancía.**





Los trabajadores tienen derecho a condiciones seguras y salubres en el trabajo, a no ser expuestos a los riesgos en el trabajo, a participar en la definición de los riesgos y programas de prevención; a la supervisión permanente de su estado de salud, a la preservación, rehabilitación y recuperación de su salud física, mental y social.

El Estado es responsable de la salvaguarda de los derechos de los trabajadores ecuatorianos en el extranjero. El Estado es responsable de establecer políticas que permitan una migración planificada que garantice todos los derechos, la reunificación familiar y el retorno.

El Estado reconoce a todos los trabajadores extranjeros iguales derechos y garantías, y es responsable de desarrollar planes y programas específicos dirigidos a este propósito.

Los trabajadores tienen derecho a participar en las utilidades líquidas de las empresas en el porcentaje que fije la Ley Orgánica del Trabajo, y para el efecto tendrán acceso a la información contable, podrán demandar el examen de la contabilidad y participar en dicho examen.

Los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen derecho a participar en el control de la gestión y organización del trabajo en las empresas y de manera especial a ser consultados sobre todas las medidas que los puedan afectar.

### Las libertades sindicales

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección para promover y proteger

sus intereses laborales, económicos y sociales, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente.

El registro de creación de sindicatos, de inscripción de sus juntas y comités directivos, y de las reformas de sus estatutos será automático ante Ministerio del Trabajo.

La representación de los trabajadores en todos los ámbitos la ejercerán única y exclusivamente las organizaciones sindicales.

Se garantiza el derecho al libre funcionamiento de las organizaciones sindicales, que incluye la definición de su estructura, la elección de sus representantes, la composición de sus órganos directivos, los estatutos y el plan de acción sindical.

Sin perjuicio de la libertad sindical, la ley promoverá las organizaciones sindicales por rama de actividad económica a nivel nacional, regional, seccional, y por empresa, estableciendo los mecanismos que hagan efectiva la negociación colectiva por rama de actividad económica.

Se reconoce a los representantes sindicales de los trabajadores el derecho al fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

Se garantiza a las organizaciones sindicales el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones y condiciones laborales, tanto del sector público como del sector privado.

Los conflictos colectivos de trabajo serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por representantes de los empleadores y de los trabajadores, y un tercero de común acuerdo por las partes.

**En los seis meses siguientes a la expedición de la Constitución, mediante ley concertada con las organizaciones empresariales y sindicales, deberá conformarse una comisión tripartita de alcance nacional, en la que tengan representación igualitaria el Estado, los empresarios y las organizaciones sindicales.**

Se garantiza a las organizaciones sindicales, sus federaciones y confederaciones el derecho de huelga sin más restricciones que las limitaciones que establezca la ley.

Las organizaciones sindicales se organizarán y funcionarán bajo principios y reglas democráticas, y deberán por ello realizar procesos electivos al menos cada 4 años

La ley penal establecerá sanciones severas de prisión y multa para quienes violen los derechos a la libertad de asociación, la autonomía sindical, la negociación colectiva y la huelga.

Los convenios internacionales del trabajo suscritos y ratificados por el Ecuador en el marco de la OIT hacen parte del ordenamiento jurídico interno.

### Los espacios y mecanismos de diálogo social

El Estado reconoce la importancia, la legitimidad y el papel trascendente que cumplen las organizaciones sindicales en el sistema político democrático y por ello adopta el diálogo social como política pública.

En los seis meses siguientes a la expedición de la nueva Constitución, mediante ley concertada con las organizaciones empresariales y sindicales, deberá conformarse y reglamentarse una comisión tripartita permanente de alcance nacional, en la que tengan representación igualitaria, el Estado, los empresarios y las organizaciones sindicales.

Se creará un instituto nacional de investigación y estadística laboral, de carácter científico e independiente, que brinde información y análisis para la construcción y evaluación de las políticas que sean de competencia de la comisión tripartita permanente.

### Los mecanismos constitucionales de protección de los derechos sindicales

Los derechos consagrados en los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte de la Constitución, con igual jerarquía normativa.

Toda persona tendrá acción de amparo para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial correspondiente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

### La justicia laboral

En el proceso de fortalecimiento y reestructuración de la Función Judicial que se derive de la expedición de la nueva Constitución, el Gobierno consultará y concertará en el seno de la comisión tripartita permanente la conformación de una instancia de justicia laboral, y garantizará mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos laborales

Es función del Tribunal Constitucional el revisar eventualmente las decisiones judiciales relacionadas con la acción de amparo y la acción de cumplimiento.

### Rediseño y fortalecimiento del Ministerio del Trabajo

En el término de seis meses contados a partir de la expedición de la nueva Constitución, el Gobierno

Nacional presentará a la comisión tripartita permanente una propuesta de fortalecimiento y rediseño estructural del Ministerio del Trabajo de conformidad con los principios, derechos y obligaciones creados por la Carta Política.

### Una Ley Orgánica del Trabajo

Los principios y derechos que regulan las relaciones de trabajo consagrados en la nueva Constitución serán desarrollados mediante la expedición de una Ley Orgánica del Trabajo, previa consulta y concertación con las organizaciones sindicales en los espacios de diálogo social. La Ley Orgánica del Trabajo deberá ser discutida, aprobada y puesta en vigencia a más tardar 18 meses después de expedida la Constitución, pero de no hacerlo la Función Legislativa, el Presidente de la República deberá adoptarla por decreto, con valor de Ley Orgánica, a más tardar en los 6 meses siguientes.

### Producción, competitividad y trabajo decente

Es obligación especial del Estado adoptar las medidas necesarias que garanticen plena efectividad del derecho al trabajo, la generación de empleo productivo y digno, el pleno empleo y la protección contra el desempleo.

Es obligación del Estado impulsar un modelo de producción que fundamentalmente satisfaga el mercado interno y el fomento de las exportaciones, basando su

capacidad competitiva en la eficiencia y no en el desmejoramiento de los derechos y condiciones de los trabajadores, así como en la protección del medio ambiente.

Es obligación del Estado fomentar la competitividad como resultado de políticas públicas y privadas que se centren en la inversión en el desarrollo del talento humano y en la renovación tecnológica; y no en la reducción de costos laborales y precarización de sus derechos.

El Estado adopta el principio del trabajo decente como parte sustancial del enfoque y del contenido de sus políticas económicas, sociales y laborales.

Las empresas son responsables de garantizar las condiciones de trabajo decente en toda la cadena productiva y de distribución.

Es obligación del Estado fomentar y exigir a las empresas la inversión socialmente responsable, entendida ésta como el compromiso real y efectivo con todas las obligaciones laborales, tributarias, ambientales, el aporte al desarrollo del país y sus regiones

Es obligación del Estado fomentar y exigir a los sindicatos responsabilidad social, entendida ésta como el compromiso real y efectivo con la sociedad en el aporte al desarrollo del país, sus regiones y otros espacios de participación ciudadana. 



Sesión plenaria de la Asamblea Constituyente

# EL MUNDO DEL TRABAJO Y EL CAMBIO SOCIAL

Pedro de la Cruz

Uno de los mayores cambios que registró el mundo las últimas décadas fue justamente el laboral. El triunfo del neoliberalismo significó un retroceso en las condiciones de trabajo de los sectores populares y una reformulación en las relaciones políticas entre las clases sociales. La desregulación económica fue el eje del proyecto conservador. Su apología al mercado buscaba no sólo debilitar a los estados del llamado Tercer Mundo, sino también apuntalar al capital financiero, a las empresas transnacionales y liberar a la acumulación del capital de todo control social, lo que generó una concentración –sin precedentes– de la riqueza y el poder. Así, los intereses de pocos fueron presentados como los de toda la sociedad.

Parte fundamental del proyecto neoliberal fue derrotar a las organizaciones populares, lograron modificar especialmente las condiciones de existencia de los sindicatos: produciéndose masivos niveles de desempleo en la sociedad, aplicando una política gubernamental represiva para aplastar huelgas e imponer una nueva legislación antisindical.

### Desproletarización y subproletarización de los trabajadores

Aunque el trabajo se encuentra sufriendo una transformación, es claro que sigue siendo el ingrediente principal y central de la producción de riqueza. Aunque, como dice un importante sociólogo, se constata que “el mundo del trabajo vive múltiples procesos: de un lado, se verificó una

*desproletarización* del trabajo industrial, fabril, en los países del capitalismo avanzado. En otras palabras, hubo una disminución de la clase obrera industrial tradicional. Pero, de otro lado, paralelamente, ocurrió una significativa *subproletarización* del trabajo, consecuencia de las formas diversas del trabajo parcial, precario, tercerizado, subcontratado, vinculado a la economía informal, al sector de servicios, etc. Se comprobó entonces una significativa heterogeneización, fragmentación y complejización.”<sup>1</sup>

### Crisis de representación de los trabajadores

Las transformaciones del mundo del trabajo se reflejan claramente en la profunda crisis de los formatos tradicionales de representación política –los partidos políticos, los sindicatos, etc.– lo que plantea la necesidad de pensar en la renovación de sus formas organizativas. Existe, por parte de los sindicatos tradicionales, cierta imposibilidad de incorporar a los trabajadores que hoy son mayoría: los informales –precarios y flexibles– que están más expuestos a la intensificación de la explotación.

Cambios significativos como el fraccionamiento de las unidades productivas y su funcionamiento interconectado a redes internacionales, las nuevas formas de gestión y organización empresarial, el uso cada vez mayor de tecnologías para

<sup>1</sup> Para este ensayo nos basamos en las ideas expuestas en Ricardo Antunes, *Los Sentidos del Trabajo*. Ensayo sobre la afirmación y la negación del Trabajo, TEL, Buenos Aires, 2006.



un desplazamiento de la mano de obra, la atomización del trabajador, la inestabilidad y el manejo individual de las relaciones laborales, la reducción del Estado y la disminución de la burocracia, entre muchos otros, tomaron por sorpresa al sindicalismo ecuatoriano y le arrinconaron a posiciones gremialistas defensivas de las cuales hasta ahora no ha podido salir.

Lo distintivo del sindicalismo tradicional es su corporativismo, la reducción de su actividad —de su afiliación y de su gestión— a los empleados fijos, sin prestar atención al fenómeno de diferenciación interclase, siendo que las políticas de flexibilidad laboral apuntan a que la empresa pueda llamar a un asalariado solo cuando tiene necesidad de él y pagarle por las horas o las tareas que son directamente productivas.

De esta forma, la acción sindical se reduce a los centros de trabajo públicos y —en menor medida— privados, donde todavía son respetadas ciertas garantías sindicales, mientras la mayor parte de la clase trabajadora vive soportando abusos, paro, precariedad, relaciones de empleo informal o no remunerado. Estas condiciones han hecho a extensos sectores de trabajadores invisibles ante categorías estáticas.

Como ejemplo de lo afirmado tenemos la escasa importancia que se ha otorgado al desempleo dentro de los ambientes sindicales ecuatorianos, siendo este el punto que condensa al conjunto de contradicciones más importantes que atraviesan a la sociedad ecuatoriana. Es que la existencia de grandes segmentos de la población sin empleo, como un “ejército laboral de reserva”<sup>2</sup>, transforma al trabajador en un rehén de las condiciones laborales impuestas, lo que repercute en la capacidad de organización de los sectores populares. Entonces, el desempleo

2 Algunos autores dada la magnitud de la exclusión en las zonas periféricas del sistema-mundo dudan incluso de la posibilidad de su reinserción en el proceso productivo, esto significaría que muchas personas ya no son sólo un ejército de reserva, sino un grupo humano excluido con el que no se establecen relaciones. Podría decirse entonces que incluso el ser explotado es hoy un privilegio.

tiene que verse como un mecanismo que *disciplina* al conjunto de la sociedad, pues todo el sistema de políticas públicas ha estado históricamente asociado al acceso al trabajo, que definía la capacidad de asumir la situación de la ciudadanía social en términos concretos.

A la desocupación hay que mirarla completa, lo que implica entender que el desempleo es el elemento más visible de un proceso más complejo de deterioro del conjunto de la estructura ocupacional. A la desocupación se la debe observar como una contraparte complementaria al fenómeno, donde un gran porcentaje de trabajadores desarrollan jornadas superiores a las ocho horas legales, es decir, la desocupación es la extensión de la jornada laboral sin contraprestación en materia de salario. Esto hace que aquel planteamiento “histórico” de la jornada laboral de ocho horas en vez de envejecer, rejuvenezca.

Otro elemento a tomarse en cuenta es que gran parte de los sectores empresariales ha independizado su suerte de la evolución de la economía local, desvinculándose del mercado interno y fortaleciendo su articulación a las redes internacionales del capital. Lo que nos deja como reto inmediato el pensar en cómo lograr estrategias para hacer viables políticas de redistribución de ingreso y conseguir, parafraseando a Eduardo Galeano, que los derechos de los trabajadores no sean un tema para los arqueólogos.

### Asamblea Constituyente: espacio para el cambio

La Asamblea Constituyente de 1998 fue un reflejo de cómo la sociedad ecuatoriana se había rechazado. Aunque se lograron conquistas en torno al reconocimiento de importantes derechos sociales y colectivos, en dicha Asamblea primó una actitud política alimentada tanto por neoliberales como por posiciones etnocentristas de sectores del movimiento indígena, que desvinculaba la cuestión identitaria de la cuestión social. Fruto de ello fue que se dio uno de los mayores retrocesos en materia

de los derechos de los trabajadores, a lo que se suma el rol asignado al Estado.

Tras una década, el Ecuador se encuentra en otro escenario. La crisis del neoliberalismo y la resistencia popular permitieron generar un gobierno progresista con amplio respaldo popular. Al deseo de cambio de la población se suma ahora el liderazgo de Rafael Correa, que busca concretar esa transformación. El aplastante triunfo electoral de la propuesta de Acuerdo País significó una modificación de la correlación de fuerzas políticas: se configuró así una mayoría progresista cuyo deber es fijar nuevas reglas del pacto social.

El cambio en el país pasa por establecer los marcos institucionales del mundo laboral. Esto significa apuntalar una modificación de las relaciones entre el capital y el trabajo. Como lo dijo el Presidente Rafael Correa el 1 de Mayo de 2007: lo que busca este proyecto de transformación es la supremacía del trabajo sobre el capital, que todos los demás factores de la producción estén en función del trabajo humano y no al revés, como ha sido en el neoliberalismo. De otra parte, esta reformulación da una señal de cuál es el centro del nuevo modelo de desarrollo: el ser humano. Finalmente, el nuevo marco constitucional y el diseño del Estado dan pautas de cómo combatir la desigualdad.

Justamente, el eje de todo el proyecto es desplegar políticas redistributivas que combatan la pobreza y la desigualdad social, lo que significa alterar la distribución del ingreso a través de dos procesos: uno, fortaleciendo lo que se asigna en el proceso de producción a los trabajadores en su relación con el propietario de la empresa; y dos, a través de la intervención del Estado, de cómo éste captan ingresos tributarios y cómo los utiliza.

### Las propuestas de Correa en el campo laboral

Una de las promesas de la campaña electoral de Rafael Correa fue terminar con la tercerización.

En el mismo discurso del 1 de mayo de 2007 el Presidente Correa manifestó: “Vamos a la Asamblea Constituyente, compatriotas, para que en la Constitución se garanticen los derechos laborales y toda tercerización sea ilegal, para parar la explotación de los trabajadores.”

La propuesta de Rafael Correa busca que todos los trabajadores estén amparados y no pierdan sus derechos a la estabilidad, la libre organización, la contratación colectiva, la seguridad social, entre otras. Busca que la relación jurídica laboral sea directa y bilateral, y se evite la discriminación por sexo, opción sexual, etnia, religión, clase social o cualquier otra condición.

La propuesta busca también una racionalización de las relaciones del sector público y sus servidores, lo que no significa retomar las propuestas de modernización conservadora que buscaba minar los derechos de los trabajadores y debilitar el Estado. Al contrario, bajo la intención de alcanzar la equidad dentro del Estado, se busca que todos sus trabajadores tengan las mismas condiciones en cualquier espacio, lo que significa entender que cuando ciertos segmentos tienen prerrogativas exclusivas que además afectan los intereses de la sociedad y el Estado, esos no son derechos sino privilegios.

### Las reformas propuestas por el FUT

El día 24 de enero pasado, en un evento público en la Universidad Andina Simón Bolívar, en Quito, los miembros de la Mesa 6 de la Asamblea (Trabajo, Producción, Igualdad e Inclusión Social) nos reunimos con los representantes del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y otras organizaciones sindicales para recibir su propuesta en relación con los capítulos de lo laboral y de la seguridad social. Fue un evento sintomático de los cambios que el país atraviesa. Si en la Asamblea de 1998 la mayoría neoliberal ignoró y descalificó las ideas provenientes de los trabajadores, haciendo todo lo contrario a sus intereses, actualmente sus propuestas tienen un

peso determinante en las definiciones de la nueva Constitución.

El proyecto del FUT es un referente que ayuda a definir el sentido del trabajo en un proceso de cambio, es un aporte que consolida los principios que deben guiar las normas jurídicas, la comprensión de un Estado Social y Democrático de Derecho, a la vez que aclara las nociones de los derechos humanos, y amplía la naturaleza de la democracia hacia otros espacios sociales en donde hoy está ausente.

Si buscamos iniciar un proceso que nos permita abrir la transición para salir del neoliberalismo, es indispensable tomar en cuenta las propuestas que buscan romper con el avance de la mercantilización de la vida cotidiana, en donde todo es mercancía y está determinado por las fuerzas del mercado, por lo que terminan siendo las fuerzas del más poderoso, donde los seres humanos servimos si somos consumidores, de lo contrario somos grupos inviables.

El proyecto del FUT es un referente perfectible, incluso en su propio sentido, preservándose las metas propuestas. Aunque entendemos que algunos puntos tienen que ver más con una política salarial que con una propuesta constitucional, sería importante reflexionar sobre cómo ligar la capacidad adquisitiva de los salarios al desarrollo del mercado interno, cómo hacer que los reajustes salariales que las empresas no puedan promover se relacionen con acciones o participación de sus trabajadores, con alicientes fiscales a la generación de empleo, estableciéndose un seguro de empleo relacionado a la capacitación. También se deja sin explorar el impulso que el Estado debe dar a la propiedad y la gestión de los trabajadores a las empresas.

### Ampliar la plataforma de los trabajadores


En relación a la seguridad social, creemos que hay que avanzar en reforzar el carácter universal de sus prestaciones, no solo vinculándole a la relación de dependencia. Esto significa reconocer a

los sectores laborales invisibilizados —como el del trabajo doméstico de las mujeres— y equilibrar el tratamiento a los diferentes sectores —trabajadores rurales, campesinos, autónomos, etc.— en general a la seguridad social a la familia, pero sobre todo destacar que un sistema de seguridad social debe estar más relacionado con el simple hecho de ser ciudadano.

Por otra parte, enfatizamos en que para la existencia de un sistema de seguridad social se debe avanzar en la coordinación interinstitucional dentro del Estado. Por ejemplo, en el campo de la salud, la coordinación entre el IESS y el Ministerio de Salud Pública.

No sólo debe apuntalarse la atención médica. Los sistemas más avanzados enfatizan en la prevención, el control y la atención primaria. La promoción de hábitos alimenticios sanos, agro ecológicos y baratos; también que sus procesos de producción sean respetuosos del ambiente y enriquecidos por las prácticas ancestrales, lo que es parte de la recuperación y el ejercicio de la soberanía de nuestro territorio, de nuestra población e incluso de nuestro cuerpo.

Para terminar, es importante insistir que la actual coyuntura política brinda una oportunidad única que no puede ser subestimada por las organizaciones campesinas, indígenas, populares y los sindicatos. El acompañar el proceso de cambio no solo requiere generar propuestas y movilizarse para concretarlas, exige también pasar de la autocrítica a la innovación.

Un sujeto social que promueva la transformación debe ser capaz de asumir modificaciones internas permanentes que le permita ser más leal a los ideales que promueve. Las organizaciones sindicales tienen una gran oportunidad para fortalecerse y recuperar su espacio en la sociedad, como también para dar un salto cualitativo que signifique proyectarse para ser un actor determinante en la transformación socialista que el país requiere en esta nueva era que vive la Patria. 

# LA RUTA HACIA UN NUEVO DESARROLLO

Pedro Morales

*“Cualquier proyecto responsable tiene orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permiten delimitar el sentido del camino y asegurar la factibilidad de las expectativas que contiene”*

(RENÉ RAMÍREZ GALLEGOS)

La primera disyuntiva que enfrenta el diseño de un modelo de desarrollo<sup>1</sup> es el saber seleccionar la estrategia con la que se propone direccionar el desarrollo nacional en el futuro próximo, el camino a transitar, los instrumentos a utilizar de entre los múltiples propuestos y aplicados hasta el presente en distintos países y realidades. Ante ello, vale entonces preguntarse: ¿El paradigma es aquel de los países occidentales desarrollados? ¿Es la integración a la globalización? ¿Son los equilibrios macroeconómicos y la economía social de mercado? ¿Es el reformismo de todo tipo, que maquilla el capitalismo? ¿Es el privilegio de lo económico y financiero, sobre cualquier consideración social o ambiental? ¿Es el impulso a la pequeña empresa, la tercera vía de De Soto? ¿Es la modernización capitalista bajo un supuesto socialismo del siglo XXI?

Nuestra respuesta es que ninguna de las propuestas antes mencionadas es el camino. Y no lo son por cuanto todas ellas han demostrado ya sus insuficiencias para resolver las desigualdades,

las inequidades, la pobreza, los problemas medio ambientales presentes en nuestro país. Y no lo son por cuanto el resultado de someter al país a ese accionar ha concentrado aún más la riqueza, el poder económico, y con ello, el poder político y mediático. Con lo que la exclusión, en lugar de reducirse, se ha profundizado en todos los ámbitos, en todo el territorio nacional, en todos los estratos socio-económicos, principalmente en los de menores ingresos. En suma, por cuanto los modelos antes citados en lugar de propiciar el desarrollo, han consolidado el *maldesarrollo*, entendido como “los males que el hombre causa al hombre”.

Con estos antecedentes y bajo esa premisa propondremos en las siguientes líneas el modelo de desarrollo que consideramos la mejor vía para la profunda transformación que demanda y exige el pueblo ecuatoriano.

### Equilibrio entre los seres humanos y con la naturaleza

Si el objetivo de desarrollo que asumimos es el “suma kausay”, el “vivir bien” de nuestras culturas ancestrales, el “buen vivir” como lo define la Mesa 7 de la Asamblea Constituyente, responsable del

<sup>1</sup> “El desarrollo no ‘es’ nada. No existe ninguna realidad ahí afuera que ‘sea’ desarrollo, subdesarrollo o en desarrollo. Lo que sucede es que usamos la palabra *desarrollo* (...) para referirnos a una determinada **situación**, a un determinado **objetivo** a perseguir y/o a unos determinados **medios** que se pueden aplicar para salir de la situación contraria (“subdesarrollo”) y llegar a la deseada (“desarrollo”). Tortosa, José María, *Maldesarrollo y luchas sociales*, mimeo, Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Diversidad de Alicante, España.

tema Régimen de Desarrollo, hemos de adoptar como patrón de desarrollo el equilibrio en todos los sentidos y en todos los campos. Pero principalmente, al equilibrio entre los seres humanos, y el de éstos con la naturaleza. El equilibrio entre seres humanos significa, entre otras cosas: el anteponer lo comunitario al individualismo; la solidaridad a lo estrictamente financiero y económico; la función social a la sobre mercantilización de la propiedad de tierras ociosas; el carisma como único medio de autoridad; el respeto a los ancianos por su sabiduría acumulada; el privilegiar la propiedad comunitaria y social sobre la privada.

En tanto colectivos sociales, proponemos el reconocernos y respetarnos en nuestras diferencias; el acordar que existen derechos individuales y también colectivos; el saber que existen derechos y no sólo el derecho dominante; el respetar las múltiples culturas en sus sinergias igualmente múltiples; el reconocer que las culturas no son entelegías, sino construcciones sociales que se desarrollan dentro de las naciones; que el Estado-Nación del liberalismo, para ejercer su dominación desconoció a las otras naciones, cuanto más si eran conformadas, según ellos, por seres “sin alma”, por *cuasi* “animales de carga”.

El equilibrio entre el ser humano y la naturaleza, por su parte, exige reconocer que la demanda externa no puede condicionar, de manera alguna, nuestra relación con la naturaleza; que tampoco los intereses o demandas económicas y financieras deben ser el patrón que induzca a fracturar este equilibrio; que las necesidades externas no pueden romper el equilibrio de nuestra seguridad, o vulnerar nuestra soberanía alimentaria; que el producir los bienes que requiere el desarrollo de los otros, no solo no significa el desarrollo de nosotros,

sino también el desequilibrio de nuestro entorno; que el menoscabo de nuestra biodiversidad implica el menoscabo de nuestro futuro; que el agua no es un factor de producción, sino el elemento sin el cual la vida no existe, no es posible; que la ruptura del equilibrio hombre - naturaleza es nuestro “mal vivir”, nuestro “vivir mal”, nuestro “sin futuro”.

### Los contenidos del paradigma del desarrollo

Si entendemos como naturaleza a todo el entorno que nos rodea, lo político institucional también es parte del “suma kausay”, del buen vivir. El equilibrio vendrá, entonces, al negar lo autoritario (forma de desequilibrio inaceptable); también nos deberá ser extraña, la jerarquía que se impone al carisma sobre la base de las grandes maquinarias electorales. El equilibrio exigirá nuevas formas de democracia que impida que los representantes antepongan su voz, sus decisiones, sus intereses sobre la voz, las decisiones, las utopías de los electores; el equilibrio demandará que todos y todas seamos parte de las decisiones, de la ejecución, del control, sin limitarnos a la pasiva recepción de cuentas de hechos consumados o veedurías inútiles, nuevas formas de vida cómplice.

El equilibrio devendrá, entonces, de la conjunción de la sociedad política con la sociedad civil, en un Estado de nuevo tipo; de la participación constante, directa, de todos y todas en el accionar de la institucionalidad del Estado; de formas democráticas en que los electores de hoy sean reemplazados por mandantes; en que los representantes dejen de ser tales y se conviertan en voceros de sus mandantes; en que la legitimidad —forma de equilibrio del poder político— se sustente en el acuerdo de los mandantes por la satisfacción de sus

necesidades, y no en el uso de la fuerza represora, desequilibrio atroz en la vida de los seres humanos. Pero no solo ello, el equilibrio entre los seres humanos en tanto sujetos económicos, demandará que el Estado reasuma el poder regulador del que fue desprovisto por los neoliberales de ayer para que el poder económico tenga manos sueltas para apropiarse del patrimonio de todos.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la consecución y el fortalecimiento de los equilibrios antes mencionados implican la negación al poder globalizante que rompe con todos los esquemas anteriores, en su afán de lograr sus objetivos de desarrollo que no son nuestros objetivos; el rechazo a la indefensión cambiaria y arancelaria; el reconocer que nuestro territorio es territorio de vida, no sede de instrumentos para la muerte; el disponer de la información transparente, holística y amplia sobre los propósitos y efectos de la participación del poder globalizante en la vida nacional, antes de otorgar nuestro consentimiento para sus realizaciones; el crear barreras para que el patrimonio nacional no sea subastado a favor del capital externo en detrimento de la generación de recursos, que imposibilitan que el Estado cumpla con su rol de productor, generador de recursos y de servicios.

El modelo de desarrollo para lograr los objetivos del buen vivir, el “suma kausay”, el “vivir bien”, significa, entonces, en primer lugar el definir el carácter del Estado ecuatoriano, elemento central de toda estrategia constitucional, puesto que define las principales características que asumirá el Estado ecuatoriano a futuro, y con ello, los principales derroteros que guiarán el desarrollo nacional en ámbitos como el del Derecho, de los Derechos, de

la Democracia, de la Justicia Social, de la Soberanía, de la Unidad Nacional, del Estado-Naciones. En ese sentido y con estos objetivos, la conceptualización que permitirá alcanzar los equilibrios o combatir los desequilibrios mencionados, exige insistir en que:

### El Estado en el nuevo paradigma del desarrollo

“El Ecuador debe ser un Estado de derechos, democrático, participativo y laico, justo, igualitario y solidario, independiente y soberano, unitario y descentralizado, plurinacional y multiétnico, cuyo objetivo es una sociedad justa, en donde todos y todas gocen del mismo acceso a los medios materiales y sociales necesarios para alcanzar el buen vivir, para vivir bien. En que todos se reconozcan, se comprendan y valoren unos a otros, a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un futuro compartido”.

A lo expresado debe agregarse que el modelo de desarrollo también implica el disponer de un Estado que reasuma las funciones que le fueron privadas o minimizadas; el generar formas de propiedad social y de autogestión inéditas mediante la conversión de las empresas estatales en públicas; el fortalecer la capacidad productiva de las empresas públicas mediante el otorgamiento de autonomía económica, financiera y operativa; el redistribuir la riqueza mediante la aplicación de ese instrumento que desde hace 77 años reza en las constituciones del Ecuador, sin haber sido nunca aplicado: la función social; el retomar el control sobre los recursos naturales para incentivar y racionalizar su producción, y principalmente para posibilitar el equilibrio entre su explotación y el medio ambiente; el retomar la

**El revertir el maldesarrollo para convertirlo en desarrollo cierto, es un hecho político, de confrontación entre las fuerzas que luchan por los nuevos derroteros, contra aquellas que detentan el poder económico y mediático, entre aquellos que tratan de mantener el statu quo con los que miran el futuro de manera distinta.**




condición del Estado como ente planificador del desarrollo nacional equitativo, justo, solidario; el reducir el desempleo, para lo cual será un instrumento de especial importancia el fortalecimiento de la economía popular en todos los ámbitos, principalmente para robustecer la economía de quienes siempre fueron marginados, excluidos e incluso expulsados.

### Epílogo

Todo el proceso de cambio, consolidación y transformación del desarrollo nacional bajo las premisas antes expuestas, no será posible si los conciudadanos no asumimos un rol activo, si no inauguramos la democracia participativa, puesto que el revertir el *maldesarrollo* para convertirlo en

desarrollo cierto, es un hecho político, de confrontación entre las fuerzas que luchan por los nuevos derroteros con aquellas que detentan el poder económico y mediático, entre aquellos que tratan de mantener el *statu quo* con los que miran el futuro de manera distinta.

Lucha que se desarrolla en el seno de la Asamblea Constituyente y fuera de ella, como lo evidencia la posición de los grandes medios de información que se alinean con el poder que los domina. Confrontación que inevitablemente se profundizará durante la campaña por la aprobación del texto constitucional en elaboración, puesto que este contendrá el nuevo patrón del desarrollo nacional, que modificará las reglas de juego caras a la dominación. 

Ciudad Alfaro, 8 de febrero del 2008

# EL NUEVO MODELO POLÍTICO

Gustavo Darquea

**E**n 1997, a la caída de Abdalá Bucaram, luego de seis meses de haber sido elegido, nos preguntábamos ¿qué falló en el sistema político para que haya sucedido ese hecho, luego de algunos períodos de estabilidad democrática? Pensábamos entonces en el sistema de partidos vigente, que mantuvo el esquema de clanes familiares y clientelares, que no permitía emerger a los movimientos sociales y políticos; al que se le podría atribuir también haber amañado al sistema electoral que permitía un desenfrenado derroche electoral de los grupos de poder en disputa, y que luego del triunfo pasaban de inmediato la factura.

Cuando el 21 de enero del 2000, después de un año y cuatro meses de haber sido elegido, cayó esta vez Jamil Mahuad, nos volvimos a preguntar ¿y ahora qué falló en el sistema político? Pensábamos, esta vez, en la ausencia de controles al gasto electoral que permitió que los banqueros financien las campañas electorales, orquesten fraudes electorales, pero además era evidente que las leyes que deberían regular al sistema financiero no servían para este propósito, y que los organismos de control del Estado no funcionaban. La impotencia y resignación ciudadana iba en aumento.

Finalmente, cuando el 20 de abril del 2005, cayó Lucio Gutiérrez, fue absolutamente evidente que la crisis del sistema político ecuatoriano era general: a las crisis de los partidos y del sistema electoral se había sumado un grave deterioro del poder ejecutivo, un descrédito nunca visto del Congreso y la decapitación de la Función Judicial.

La ciudadanía montó en cólera, amplios sectores políticos y ciudadanos de todas las tendencias, que no eran parte de las mafias que se habían beneficiado de este manejo perverso del Estado llegaron al consenso que el problema no se podía reducir a elegir un nuevo presidente, nuevos diputados y nominar magistrados de justicia que sean mejores o menos malos que los anteriores, sino que era urgente realizar una profunda reforma política del Estado.

Infructuosamente en los gobiernos interinos de Gustavo Noboa y Alfredo Palacio se trató de que la reforma política profunda se realice por la vía del Congreso Nacional, pero era evidente que la partidocracia no se iba a autoinmolar, de modo que el único camino viable era impulsar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, tesis que contó con el abrumador apoyo del pueblo ecuatoriano.

### Los problemas fundamentales de la institucionalidad del país

El gran desafío y la gran oportunidad que tiene la Asamblea Constituyente es la de diseñar una nueva institucionalidad del Estado que supere los vicios, trampas y deficiencias del actual sistema político, asegurando su adecuado funcionamiento e introduciendo mecanismos que permitan un equilibrio adecuado entre las funciones del Estado, la solución oportuna de los conflictos y el ejercicio efectivo de la voluntad ciudadana.



¿Cómo acometer esta tarea desde la Asamblea? Una opción hubiera sido llamar a los “expertos” para que nos marquen el camino, o simplemente asumir el proyecto de constitución del CONESUP, y entrar en una discusión de textos constitucionales, como planteaban algunos medios.

Sin embargo, el camino que tomamos fue diferente, y muy diferente de muchas otras Asambleas Constituyentes. Comenzamos, por ejemplo, en el caso de la Mesa Tres, de Estructura e Instituciones del Estado, por analizar la problemática de cada una de las instituciones que conforman el Estado, identificando, mediante una metodología de lluvia de ideas, los problemas más importantes que —a juicio de los 13 asambleístas integrantes de la Mesa— adolecen esas instituciones, estableciendo una relación de causa - efecto. Analizamos de esta manera la problemática de la Función Ejecutiva, la Función Legislativa, la Función Judicial, los organismos de Control y Regulación, los organismos electorales, las entidades del régimen seccional autónomo y las entidades públicas autónomas.

Encontramos que muchos problemas cruzan transversalmente a toda la institucionalidad del Estado, por lo que llegamos a una sistematización que nos permitió identificar al menos cinco problemas fundamentales: La ausencia de un proyecto común de país; La existencia de un Estado centralista, inequitativo y excluyente; La corrupción, impunidad y falta de transparencia; La privatización, corporativización y partidización de la institucionalidad pública; y la falta de participación y control social y ciudadano. Para cada uno de estos problemas definimos objetivos de transformación y desarrollo que nos permitan definir el nuevo modelo político de Estado.

### Un proyecto común de país

Los distintos grupos que se han alternado en el poder, desde el inicio de la vida republicana, no han sido capaces de ponerse de acuerdo en un proyecto común de país, más aún su accionar ha sido coyunturalista, con raras excepciones; ha habido ausencia de políticas de Estado, falta de planificación a largo plazo que permita trazar el camino hacia los grandes objetivos nacionales, y si algún gobierno lo hacía, el siguiente marcaba una ruta diferente. Esto se ha visto agravado por la ausencia de rectorías desde el gobierno central y la desarticulación de la planificación y gestión entre éste y los gobiernos seccionales.

Por ello creímos que en la Asamblea Constituyente es fundamental la generación de un gran acuerdo nacional que garantice un país equitativo, solidario, laico, incluyente, democrático, participativo justo, libre y soberano.

Es necesario además consagrar en el texto constitucional un modelo de Estado que reconozca las necesidades, identidades y diversidades de todos los y las ecuatorianas, a través de una estructura democrática y participativa, sistémica e integradora, que permita equilibrio y corresponsabilidad entre los diferentes poderes, funciones y organismos del Estado.

### El Estado descentralizado

El Estado centralista ha llegado a su fin; su burocracia ha demostrado una increíble capacidad para afianzar su poder, aun desafiando disposiciones presidenciales y ministeriales, bajo la bandera de la limitada capacidad de gestión de la mayoría de los gobiernos seccionales. La proliferación de instituciones adscritas a la Presidencia de la República ha sido, con la ficción de disminuir el tamaño

del aparato gubernamental, otra forma de concentrar el poder, con el agravante de que es un poder autónomo.

Las limitaciones para avanzar en un proceso de descentralización son enormes: inadecuada división política y administrativa del Estado, distribución caótica de roles y competencias entre los distintos niveles de gobierno, funciones y organismos del Estado, falta de mecanismos de interrelación y corresponsabilidad entre los poderes públicos, mínima capacidad de generación de recursos propios de la mayoría de gobiernos seccionales, distribución inequitativa de recursos por territorio y por nivel de gobierno, entre otros.

Por ello creemos que es urgente diseñar en la nueva Constitución una estructura política y administrativa descentralizada, desconcentrada y eficiente que facilite procesos continuos de desarrollo y crecimiento, potenciando todas las regiones del país, de manera que asegure la equidad y la inclusión como elementos fundamentales de las políticas de Estado.

### Lucha contra la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia

Este debe ser un eje que cruce todo el texto de la nueva Constitución. Una compañera asambleísta dijo que la Constitución del 2008 debería ser la Constitución de la Justicia. Aquí el problema fundamental es diseñar una institucionalidad que haga exigibles los derechos consagrados en la Constitución y las obligaciones que deben cumplir las autoridades y funcionarios públicos, incluso en ausencia de leyes específicas, es decir, elevar a la Constitución como principio fundamental de convivencia ciudadana.

### Desprivatizar, descorporativizar y despartidizar las instituciones públicas

A partir de la década de los ochenta se inició

un proceso de representación gremial y corporativa en muchas instituciones del Estado, especialmente en los organismos descentralizados, aprovechando el debilitamiento del gobierno central, bajo la presión de grupos de poder económico y gremial, además como estrategia de la partidocracia para tener el control mayoritario de ciertas instituciones. Sin embargo, esta representación corporativa benefició a intereses particulares y limitó significativamente la responsabilidad del Estado en la planificación y la gestión pública.

Además, la partidización en la designación de autoridades estatales de control, buscando asegurar fidelidad a los caciques locales y los grupos de poder económico, sin importar los méritos y las capacidades, ha limitado significativamente la transparencia en su gestión.

Por tanto, es fundamental consagrar en la nueva Constitución un modelo de Estado responsable de la gestión pública, que ejerza las funciones de rectoría, planificación, regulación, control, evaluación y sanción, y descorporativizar y despartidizar las estructuras institucionales del Estado, modificando el modelo de representatividad a fin de fortalecer el gobierno central y los gobiernos regionales y locales.

### Participación y control social y ciudadano

El sistema democrático vigente limita la participación ciudadana a los procesos electorales, con formas de representación política centralistas, autoritarias y excluyentes, que han estado generalmente basadas en grupos familiares, caciques y “dueños” de los partidos, lo que han terminado imponiendo su omnímoda voluntad en el momento de decidir a los ciudadanos que habrán de participar en dichos procesos.

Existe realmente una limitada participación social y ciudadana en la toma de decisiones públicas, y una grave ausencia de mecanismos institucionales

que promuevan dicha participación, especialmente en lo que tiene que ver con la estructuración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos de los organismos seccionales.

La nueva Constitución debe posibilitar una democracia participativa y efectivamente representativa, institucionalizando la participación ciudadana y el control social en la planificación, gestión y control de todas las entidades e instancias del Estado. Creemos que debe conformarse un sistema de participación y control social como parte de la nueva arquitectura del Estado.

### Los pilares del nuevo régimen

Entre los elementos fundamentales que permitan un diseño adecuado de esta nueva institucionalidad del Estado, creemos que se debe considerar los siguientes:

- **Articulación de las funciones ejecutiva y legislativa:** el enfrentamiento entre esas dos funciones ha sido una constante especialmente en los últimos diez años de régimen democrático, lo que ha llevado a situaciones de grave crisis, cuya única salida ha sido la ruptura de la Constitución. Es necesario que en el diseño de la nueva institucionalidad del Estado se establezca el principio básico de la corresponsabilidad a fin de garantizar legitimidad y eficacia en el accionar de cada una de esas funciones. Para esto debe considerarse una figura que articule el Ejecutivo (Presidente de la República) y el Legislativo (Congreso), mediante un Ministro Coordinador nominado por el Presidente y ratificado por la función legislativa, que podría inclusive revocar esa designación cuando la correlación de fuerzas así lo determine.
- **Disolución del Congreso:** el Presidente de la República debe tener la facultad de disolver el Congreso por una sola vez en su período, a consecuencia del bloqueo continuo de iniciativas

legislativas provenientes del Ejecutivo y negativas recurrentes a designar autoridades propuestas por el mismo, que deben estar claramente establecidas en la Constitución. Esta disolución debe estar vinculada a una convocatoria inmediata a nuevas elecciones legislativas y a la confirmación por parte del pueblo de la continuación del mandato presidencial.

- **Congreso bicameral:** Es necesario cambiar radicalmente la imagen del Congreso, asegurando mecanismos que permitan mejorar sustancialmente la calidad de la producción de leyes, para lo cual proponemos la creación de la Cámara del Senado, que esté dedicada básicamente a la producción de leyes y como una cámara de “reflexión” de las decisiones más importantes que debe tomar la función legislativa.
- **La función de control social:** Los organismos de control como la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, que actualmente funcionan totalmente dispersas y sin coordinación, deben ser parte de la Función de Control Social, articuladas a través de un consejo que vigile su accionar y ante quien rindan cuentas.

### Elementos fundamentales del nuevo sistema electoral

Es necesario definir en la nueva Constitución a la Función Electoral como una instancia independiente de las otras funciones del Estado, con normativa especial, autonomía, competencia y jurisdicción constante en su propia naturaleza, despartidizándola y separando las funciones de organización de los procesos electorales y juzgamiento de infracciones electorales. Las instituciones básicas de esta función deben ser:

- **Consejo Nacional Electoral:** Debe ser un organismo eminentemente técnico y no partidizado, cuya conformación provenga de la ciudadanía, sin intervención de ninguna otra función para la designación de sus miembros. Sus funciones

serán las de organizar, supervisar y proclamar los resultados electorales, sin capacidad de juzgamiento.

- **Corte Nacional Electoral:** Considerando que la justicia electoral no solo tiene características de orden administrativo, sino que deviene de específicas normas constitucionales y de su ley especial, lo más conveniente es contar con una jurisdicción especializada, con competencia a nivel nacional y regional, que permita agilidad en los trámites de justicia electoral y que cree jurisprudencia electoral mediante sus fallos o sentencias. Por tanto, el juzgamiento de las infracciones electorales se debe efectuar en la instancia de la Corte Nacional Electoral y en los Tribunales Regionales Electorales.
- **Comité de Vigilancia Electoral:** Los sujetos políticos, en tanto actores fundamentales de los procesos electorales, deben tener la facultad de vigilar estos procesos a través de sus delegados, a fin de asegurar su transparencia y denunciar cualquier irregularidad ante el Consejo Nacional Electoral o la Corte Electoral, según corresponda.

### Elementos fundamentales del nuevo sistema de partidos

La crisis de la partidocracia reveló las graves errores del sistema de partidos políticos, que cerraron las puertas a la participación política ciudadana como al procesamiento de sus demandas, eliminaron los mecanismos de democracia interna y se pusieron al servicio de grupos de poder, camarillas gremiales y grupos corporativos específicos, utilizando las facultades nominadoras del Congreso para asegurar fidelidades y chantajear al Ejecutivo.

La nueva Constitución debe asegurar un sistema de representación política que no debilite a los

partidos, sino que, por el contrario, busque su fortalecimiento, evitando una proliferación exagerada de partidos, que como se ha demostrado en nuestro país y de otros de Latinoamérica, no contribuye a mejorar la democracia.

La Constitución debe establecer normas de obligatorio cumplimiento para que los partidos designen en forma democrática a sus directivas nacionales y provinciales, a sus candidatos a elecciones populares, y desarrollen programas de educación política para sus militantes, dando al Consejo Nacional Electoral facultades para supervisar dichos procesos.

Bajo un sistema de esta naturaleza, el voto por lista tiene sentido, mientras que el voto preferencial (uninominal o por candidatos) no contribuye a fortalecer a los partidos, generando más bien pugnas internas que terminan atentando contra la unidad y disciplina de los actores políticos.

### Concluyendo

La Asamblea Constituyente se convierte de esta manera en una oportunidad histórica irrepetible en este siglo, para diseñar la nueva institucionalidad del Estado, que supere los vicios de esta democracia manipulada, a la que las élites que han detentado el poder nos han acostumbrado, y que por tanto no tenga temor de romper viejos paradigmas que han hecho que las constituciones queden como meras declaraciones de principios y derechos imposibles de ser exigidos.

Pero es fundamental entender que la nueva Constitución debe ser el producto del mayor consenso posible de todas las fuerzas políticas presentes en la Asamblea. Solo así tendremos una Constitución para el Ecuador del siglo XXI y no solamente para el gobierno de Alianza País. 7

# DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Fernando Cordero C.

*“La expresión ordenación territorial, o del territorio, expresa un concepto muy amplio, difícil de reducir a los términos de una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien la utilice, aunque siempre girando en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran. Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo, en cuanto estos y aquellas están correlacionados.”*

(DOMINGO GÓMEZ OREA)

El ordenamiento territorial no está definido explícitamente en nuestra normativa, omisión grave pues debería ser política del Estado ecuatoriano para promover su ocupación de forma planificada y así propiciar procesos de desarrollo humano que mejoren progresiva y permanentemente las condiciones de vida la población residente u ocasional. El ordenamiento territorial implica, entre otros, los siguientes aspectos:

- Uso respetuoso y sustentable de los territorios en estado natural.
- Localización adecuada de las actividades económicas, extractivas, agropecuarias, manufactureras, de servicios.
- Creación y mejoramiento progresivo de una red o sistema equilibrado e integrado de centros poblados con adecuados niveles de accesibilidad.

- Dotación de equipamientos de uso colectivo, servicios e infraestructuras.
- Control de las actividades contaminantes.
- Descentralización y desconcentración de la economía en procura de un desarrollo regional armónico.
- Preservación de paisajes, vestigios arqueológicos y monumentos arquitectónicos e históricos.<sup>1</sup>

## Ordenamiento territorial y descentralización

El ordenamiento territorial tiene íntima relación con el modelo de gobierno que se escoge.

<sup>1</sup> Marco Conceptual de la Ordenación Territorial, Domingo Gómez Orea. El autor citado es catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid y ha publicado varios libros sobre ordenamiento territorial.

La descentralización, como modelo de gobierno presupone un proceso planificado de transferencia de competencias y atribuciones desde el Estado central, representado por el gobierno nacional, hacia los gobiernos seccionales autónomos adecuadamente constituidos y dotados de capacidades y recursos para atender las demandas sociales en el ámbito de sus atribuciones. Como tampoco esto ha ocurrido en el Ecuador, la fragmentación de nuestro territorio se ha realizado al margen de las competencias y responsabilidades del gobierno nacional y los gobiernos seccionales autónomos.

Siendo así, resulta indispensable –para que la descentralización de competencias del Estado central hacia los gobiernos seccionales cumpla un papel de transformación y cambio positivo en beneficio de la mayoría de habitantes y el mejoramiento de sus condiciones de vida– que se pueda realizar simultáneamente un ordenamiento territorial que aproveche de mejor manera el territorio para el desarrollo humano, mitigue los impactos de la improvisación y apoye a la organización político-territorial de los gobiernos seccionales autónomos.

## Gobiernos seccionales descentralizados y asignación de competencias

Para descentralizar con éxito se requiere generar un proceso planificado de ordenamiento territorial a escala nacional y establecer, concurrentemente, una clara identificación de competencias exclusivas y excluyentes para todos y cada uno de los gobiernos seccionales autónomos. En esta perspectiva es fundamental tener presente que un gobierno seccional autónomo debe tener al menos las siguientes características:

Territorio definido; Competencias exclusivas; Recursos asignados en el presupuesto del Estado que puedan ser transferidos de manera predecible, directa, oportuna y automática; Recursos propios provenientes de los ingresos inherentes a sus competencias autónomas; y un gobierno local

elegido en forma directa y secreta para garantizar su legitimidad.

¿Cuál es la situación actual del Ecuador a modo de punto de partida? Aceptando como una situación negativa la carencia de planificación para la fragmentación del territorio ecuatoriano en 24 provincias, 219 cantones, 219 cabeceras cantonales, 359 parroquias urbanas y 794 parroquias rurales, considero que ese no es, sin embargo, el mayor problema a resolver. Es mucho más grave la inexistencia de competencias claras y excluyentes en estos 1.615 “pedazos” de territorio ecuatoriano. Los mayores ejemplos de la improvisación y la politiquería tienen origen en los sucesivos congresos de los últimos 30 años.

Por tanto, uno de los principales retos de la nueva Constitución es determinar con precisión las condiciones político-administrativas y territoriales para la existencia de gobiernos seccionales, que solo tienen sentido si van a ser autónomos en el ámbito de sus competencias y atribuciones.

## Descentralizar para no ser parte del problema sino de la solución

Desde un punto de vista de la participación social, descentralizar significa cambiar el esquema centralista que concibe el desarrollo local como un proceso exógeno descendente, por un modelo que se fundamente en acciones y actitudes endógenas y ascendentes. En pocas palabras, quienes creemos y proponemos la descentralización como una estrategia de cambio, queremos no solo ser parte del problema sino sobre todo de su solución. Hay que adquirir y en algunos casos “arranchar” el poder hasta ahora centralista, inequitativo y concentrador.

Benigno Malo Valdivieso en el siglo XIX, aunque con otras expresiones, ya vislumbraba a la descentralización como “el camino” hacia una autonomía responsable y solidaria. Decía: “El municipio, el cantón, administra la cosa pública con tanto más



interés, cuanto conoce mejor los problemas locales... Dejád que Imbabura se ocupe de abrir su camino del Pailón, León (Cotopaxi) el de Quevedo, Cuenca el de Naranjal y Loja el de Santa Rosa, y veréis si esas obras utilísimas no se realizan en pocos años... si esperáis que el gobierno central las ejecute no lo hará jamás, porque no sólo que no se acordará de ellas, sino que mandará al Tesoro Nacional, los fondos propios del camino de Naranjal y de Santa Rosa. El centralismo inutiliza hasta los más bellos caracteres y las mejores intensiones...”

Desde un punto de vista político-económico, descentralizar tiene una versión ampliamente debatida en el Ecuador durante la última década, a partir de la aprobación y publicación, el 8 de octubre de 1997, de la “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social”. En ese cuerpo legal “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”<sup>2</sup>

Menos debatida pero ampliamente utilizada por las municipalidades y los consejos provinciales es la

capacidad subsidiaria que ha mantenido y mantiene el gobierno nacional para financiar y realizar “obras locales” (provinciales o cantonales) mediante convenios entre los ministerios (poder central) y los gobiernos seccionales autónomos. En esta “desviación” centralista y “clientelar” parece que se radican las mayores inequidades que se han producido en la utilización de fondos estatales en diferentes partes del territorio nacional. En efecto, si se observan las cifras correspondientes a transferencias de la Ley del 15% a favor de las municipalidades y los consejos provinciales desde el año 2000, y se las compara con las asignaciones gubernamentales transferidas a provincias y cantones para la realización de obras locales, podemos evidenciar la carencia de una política coherente de descentralización.

En el período 2003-2006 las municipalidades y consejos provinciales, a más de los fondos correspondientes a la Ley del 15% recibieron más de mil trescientos millones de dólares de asignaciones subsidiarias; sin contar dentro de esos valores otros montos destinados al financiamiento directo de grandes obras públicas localizadas especialmente en Guayaquil y Quito, y los fondos canalizados por los llamados organismos de desarrollo regional. (Cuadro). Estas asignaciones subsidiarias, al no surgir de modo planificado, ni obedecer a un modelo de asignación de recursos, terminan siendo totalmente discrecionales.

**Asignaciones subsidiarias entregadas a Prefecturas y Municipalidades mediante convenios firmados con Ministerios y transferencias del 15%**

Concepto	A., O 2003	A., O 2004	A., O 2005	A., O 2006	2003-2006
<b>Ley 15% (MUN. y C.P.)</b>	<b>667.261.613</b>	<b>657.348.196</b>	<b>623.232.150</b>	796.402.167	2.744.244.126
Asignación subsidiaria	245.599.825	259.883.004	433.316.745	408.915.214	1.347.714.788
Total	912.861.438	917.231.200	1.056.548.895	1.205.317.381	4.091.958.914
Ley 15% (Mun. y C. P.)	73%	72%	59%	66%	67%
Asignación tritutoria	27%	28%	41%	34%	33%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: MEF / Elaboración: FCC

<sup>2</sup> Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

**Ideas para la descentralización y la re-organización territorial**

En una línea descentralizadora y de re-organización territorial, la unidad básica de agregación podría ser el cantón. Dos o más cantones, independientemente de su localización geográfica, pueden conformar una Mancomunidad de Gestión; en tanto que dos o más cantones adyacentes pueden conformar una Mancomunidad Política, esto es, un nuevo nivel de gobierno seccional autónomo. Las Mancomunidades de Gestión son la expresión de intereses compartidos para mejorar la gestión de una determinada competencia municipal; y las Mancomunidades Políticas son expresiones de las decisiones colectivas de subordinarse a un gobierno seccional de mayor jerarquía, cuyo territorio corresponde al del conjunto de cantones mancomunados.

Dentro del proceso de ordenamiento territorial y asignación de competencias exclusivas y obligatorias, si todos los cantones de una provincia conforman una mancomunidad, ese territorio resultante corresponderá al de un nuevo nivel de gobierno que tendría competencias exclusivas y excluyentes, en relación a todos y cada uno de los cantones que la conforman. Estas mancomunidades son totalmente factibles de conformarlas en forma inmediata, por las fortísimas raíces culturales existentes en la mayoría de provincias.

Las competencias de las mancomunidades correspondientes a la totalidad de una provincia estarían constituidas por aquellas que no pueden ejercer las municipalidades individualmente, a saber: vialidad intercantonal e interparroquial (cuando se trata de relaciones entre parroquias de diferentes cantones), riego, manejo integral de las subcuencas y microcuencas. Estas competencias serían ejercidas con recursos claramente determinados (transferencias desde el Estado e ingresos propios), gobernadas por un prefecto elegido en forma democrática, directa y secreta, y un consejo de la mancomunidad integrado por todos y cada uno de los alcaldes o su delegado permanente, que

deberá ser necesariamente un concejal municipal. Surgirían así nuevos gobiernos seccionales autónomos, por ejemplo la Mancomunidad – Azuay, o la Mancomunidad Imbabura, o la Mancomunidad - Manabí.

Con los mismos criterios usados para la conformación de mancomunidades provinciales se podrán crear mancomunidades regionales que correspondan a la suma de cantones agregados; siempre que cumplan otras condiciones obligatorias tales como: respetar –sin fragmentar– las cuencas hidrográficas del país, combinar pisos altitudinales, respetar la historia regional, respetar las condiciones edafológicas y los cultivos compatibles con la cultura y con la característica del suelo primario, los centros poblados y sus interdependencias, el sistema vial existente o planificado, entre otros. Concretamente, las mancomunidades regionales deberían cumplir al menos las siguientes condiciones generales:

No dividir a ninguna de las cuencas hidrográficas; No excluir a ningún cantón que se encuentra en la cuenca hidrográfica; Disponer de un número de habitantes superior a un millón; Respetar los territorios de las circunscripciones territoriales especiales; Tener competencias exclusivas, adicionales a las que podría descentralizar de las zonas de planificación y administración desconcentrada del gobierno nacional.; Elegir su gobierno regional en forma democrática, directa y secreta, gobierno que lo conformaría un gobernador regional y un consejo de la mancomunidad regional integrado por los alcaldes y prefectos


**Las parroquias urbanas y rurales**

Los cantones se dividirán en ciudades y parroquias rurales, y las ciudades en parroquias urbanas. En cada cantón el gobierno local tendrá competencias exclusivas y obligatorias claramente definidas en la Ley y estará integrado por un Alcalde y un Concejo Cantonal. La ciudad se dividirá en parroquias urbanas, que además servirán como distritos

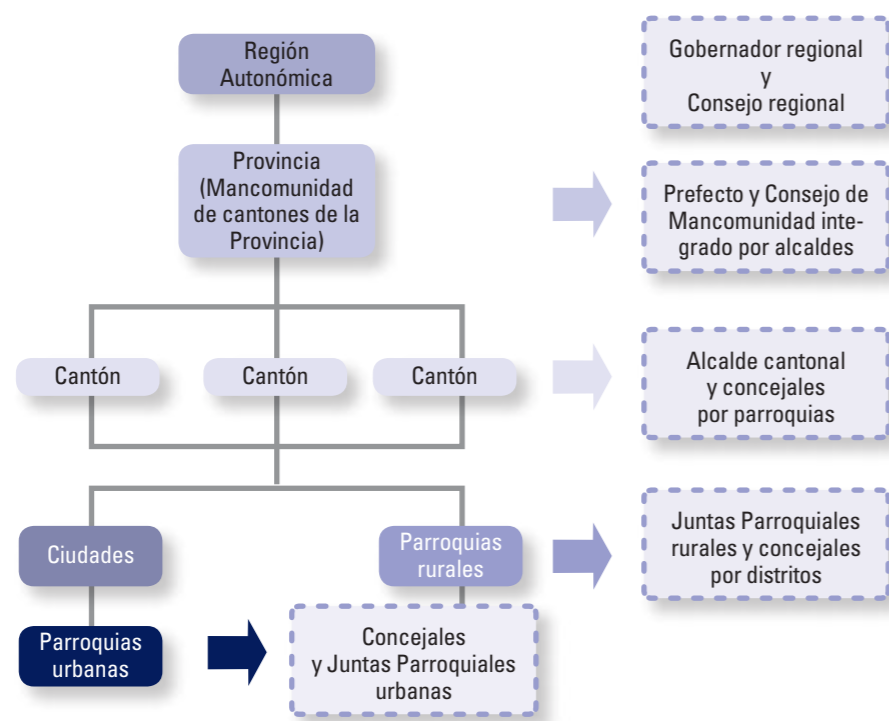
electorales para la elección de concejales. En cada parroquia urbana existirá una Junta Parroquial Urbana integrada por un presidente y cuatro vocales elegidos en forma directa. Las parroquias urbanas tendrán no menos de 25.000 habitantes ni más de 30.000 habitantes.

Las parroquias rurales estarán representadas por la Junta Parroquial Rural integrada por un presidente y cuatro vocales elegidos en forma directa. Tanto las Juntas Parroquiales Urbanas, como las Juntas Parroquiales Rurales no podrán descentralizar competencias. Actuarán como órganos públicos de participación ciudadana y podrán, mediante acciones de desconcentración administrativa, ejecutar en forma directa proyectos de desarrollo local financiados por

las municipalidades u otras entidades, pero siempre en el contexto del Plan de Desarrollo Cantonal, aprobado por la respectiva municipalidad.

Las Juntas Parroquiales Rurales tendrán al menos una competencia exclusiva y por tanto el carácter de gobiernos seccionales autónomos, en el ámbito de esa o esas competencias. En las áreas rurales se conformarán distritos electorales por cada 30.000 habitantes o fracción mayor a 25.000. Se elegirá un concejal por cada uno de ellos. Los distritos electorales rurales se conformarán, obligatoriamente, a partir de las parroquias rurales, esto es, por agregación de territorios parroquiales con su respectiva población. 

**Ecuador: propuesta de organización territorial básica para procesos de descentralización y autonomías regionales**



# POLÍTICAS AMBIENTALES: LOS LÍMITES DEL DESARROLLISMO Y LA PLURINACIONALIDAD

Mónica Chuji

El momento de apertura política causado por la Asamblea Constituyente ha permitido la incorporación al debate de temas que atraviesan la estructura política, económica y social del Ecuador. Uno de esos debates hace referencia, precisamente, al modelo de desarrollo, sus impactos sobre la naturaleza y la política de derechos ciudadanos y colectivos.

Es imposible analizar los impactos sobre el ambiente, de cualquier modelo económico-social que sea, sin analizar al mismo tiempo los impactos sobre los derechos tanto colectivos como individuales. En efecto, las políticas extractivistas tuvieron por objetivo reforzar la capacidad fiscal del Estado, a fin de transferir recursos por el pago de la deuda externa, y se sustentaron en el modelo neoliberal que hacía de los mercados los asignadores eficientes y racionales de los recursos, que provocaron impactos profundos sobre la naturaleza y la convivencia social. Por ello, no puede pensarse en una evaluación de las políticas ambientales sin dar una mirada al contexto político y económico.

Más allá de la evaluación de las políticas ambientales y de la afectación al ambiente provocada por los modelos extractivistas y neoliberal, es necesario incorporar al debate las reflexiones sobre la conceptualización desde un enfoque de los derechos al desarrollo. En el presente trabajo, abordaré en primer lugar los límites del discurso modernizante, tratando de incorporar el enfoque de derechos a los modelos de desarrollo. En segundo lugar, realizaré una evaluación de las políticas ambientales.

Finalmente, reflexionaré sobre el Estado Plurinacional y su relación sobre la naturaleza.

**Naturaleza, modernización y pueblos indígenas**

En el tercer informe al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial de la NNUU, Rodolfo Stavenhagen, al tratar sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (15 de noviembre de 2007) establece la necesidad de vincular los objetivos del desarrollo económico con los derechos de los pueblos. El Relator Especial afirma que hay una brecha entre los compromisos de los estados al suscribir o apoyar los convenios y las declaraciones internacionales sobre los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas y su real implementación.

A esta distancia entre las buenas intenciones de los estados y la realidad en la que viven los pueblos indígenas, el Relator Especial la denomina “brecha de implementación”. En este mismo informe, el Relator establece un diagnóstico de la manera como los Estados-Nación modernos han comprendido y asumido a los pueblos indígenas, y al efecto identifica dos grandes estrategias con profundas repercusiones para los mismos. La primera es aquella de la “modernización e integración”. En virtud de esta estrategia modernizadora, los pueblos indígenas siempre fueron vistos como obstáculos al desarrollo, que debían ser vinculados al “progreso” y a la

“civilización”, a través de estrategias de modernización que implicaban la pérdida total de sus referentes de identidad cultural. En efecto:

“Echando mano de las escuelas públicas y misioneras, de la conversión religiosa, la imposición de una lengua nacional y de la aplicación de un currículo escolar uniforme, muchos Estados promovieron la asimilación cultural de los niños indígenas, con la expectativa de que después de una o dos generaciones ya no habría población indígena en sus países. Este modelo ha tenido, por lo general, resultados negativos para los pueblos indígenas, generando mayores cotas de pobreza, aunque se lo sigue practicando en numerosos países.” (Stavenhagen)

Una segunda estrategia identificada por el Relator Especial, es aquella del crecimiento económico como mecanismo para resolver los problemas de la pobreza, la inequidad y el atraso. Esta noción de crecimiento económico es uno de los conceptos más fuertes del mundo moderno porque allí radican las esperanzas y los horizontes de posibilidad del capitalismo. En ese sentido, el Relator Especial destaca que:

“La estrategia del crecimiento económico va acompañada en fechas recientes de la idea del desarrollo sustentable, sobre todo en base a preocupaciones ambientales, del cual estarían excluidos los pueblos indígenas por considerarlos, sin fundamento, responsables de la destrucción del ambiente en el que viven. El ejemplo más dramático, del cual el Relator Especial ha informado al Consejo de Derechos Humanos, son los programas de establecimiento de parques o reservas naturales, sobre todo en la franja tropical y semitropical del planeta (donde se concentra buena parte de la población indígena). La estrategia general del crecimiento enfoca a veces el desarrollo local integrado, basado en la participación de los pueblos y comunidades indígenas como unidades del desarrollo, que es donde los cambios tienen sus efectos más claros. Más recientemente se habla de desarrollo con identidad.” (Stavenhagen)

La idea de que los pueblos indígenas serían responsables del deterioro ambiental consta en su primera versión oficial en el Informe de la Comisión Brundlandt de 1987<sup>1</sup>, en que se retoma el razonamiento del economista Simon Kuznets que hablaba de la relación entre crecimiento económico y pobreza, y definía una correlación estadística entre el ingreso *per capita* y el deterioro del medio ambiente, según la cual mientras más crecía el ingreso monetario *per cápita* menor era el impacto sobre el medio ambiente.

La Comisión Brundlandt fue la primera instancia oficial que utilizó a nivel internacional el concepto de “desarrollo sustentable”, y estableció una relación entre el deterioro del medio ambiente con la pobreza y el crecimiento demográfico. Esta relación ha sido cuestionada por arbitraria y por encubrir al modelo de desarrollo del capitalismo como el verdadero agresor al medio ambiente. Sin embargo, las dos estrategias asumidas desde los Estados-Nación con respecto a los pueblos indígenas, esto es la modernización y el crecimiento económico, nos permiten abrir una serie de interrogantes, cuestionamientos e hipótesis con respecto al rol de los Estados-Nación ante la naturaleza y ante los derechos de los pueblos indígenas.

En consideración de que los pueblos indígenas mantenemos una relación con la naturaleza que forma parte de nuestra cosmovisión, y que es necesario demarcar posiciones con respecto a las estrategias de modernización y crecimiento económico, considero que es importante vincular la posición del Relator de NNUU para pueblos indígenas entre derechos fundamentales y desarrollo, pero al mismo tiempo, comprender a esta relación dentro de un nuevo marco de contractualidad social al que el movimiento indígena ha denominado como Estado

<sup>1</sup> La definición dada por la Comisión Brundtland expresa: “El desarrollo sustentable es un desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas.” Cfr. *Our Common Future: Commission mondiale sur l'environnement et le développement: Notre Avenir a tous*. Ed. Du Fleuve, Québec-Canadá, 2a. ed., abril 1989, pp. 51.

Plurinacional. Solamente al interior de esta cosmovisión de plurinacionalidad del Estado, pueden comprenderse en una sola dinámica, el desarrollo como “buen vivir”, la naturaleza como parte fundamental del contrato social, y el respeto como condición de convivencia entre iguales y diferentes.

### Las trampas axiológicas de la modernización

Los pueblos indígenas, en la concepción tradicional del desarrollo, siempre fuimos considerados como una traba, o un obstáculo en el camino del progreso. Las propuestas modernizantes plantearon una dicotomía entre la civilización y la barbarie. La civilización fue parte de la ideología del arielismo que sustentó las propuestas de intervención del Estado en el siglo XIX cuando se estaban constituyendo los Estados-Nación en América Latina. Los universos simbólicos de los pueblos indígenas y que conforman nuestra cosmovisión en la cual el respeto a la naturaleza es parte fundamental de la convivencia, han sido el motivo para que desde la concepción de la modernidad seamos vistos como pueblos tradicionales, atrasados, primitivos, o bárbaros en vías de llegar a la civilización, como acostumbraba a denominarlos Engels<sup>2</sup>.

Esa visión entre civilización y barbarie, se presentaba como el argumento legitimante de la violencia, la destrucción y la asimilación forzada de los pueblos, comunidades y naciones ancestrales, a los

<sup>2</sup> El etnocentrismo de Federico Engels evidencia un rasgo ideológico de la modernidad que justificará y legitimará las políticas de etnocidio, y genocidio cultural, en el proyecto expansionista de Occidente. Al respecto ver el texto clásico de Engels: *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ver también la crítica que al respecto hace Colombres, Adolfo: *Hacia la autogestión indígena. Documentos*, Ed. del sol, colección antropológica, Quito-Ecuador, 1977.

proyectos modernizantes de los Estados-Nación. En ese sentido, la evangelización tuvo como objetivo la ruptura y destrucción de nuestra memoria atávica, mientras que la ideología del desarrollo tenía como propósito la integración al Estado-Nación, como subalternos y dominados. Los indígenas, con nuestras costumbres, tradiciones, instituciones, lengua, y cosmovisión, resultábamos incompatibles con los objetivos del desarrollo nacional en las primeras horas del Estado-Nación moderno.

Si bien es cierto que en los primeros momentos de la Ilustración se creó el mito del indígena como *bon sauvage*, también es cierto que lo indígena nunca formó parte de los horizontes de visibilidad de la modernidad. En el caso del Ecuador, las estrategias de modernización fueron violentas y tenían como propósito la integración forzada de los pueblos indígenas a un proyecto de Estado-Nación que tuvo problemas en su conformación inicial.

En efecto, el Estado-Nación se convirtió en un Estado-país en el que los referentes simbólicos apuntaban a la creación de una identidad inexistente pero necesaria para articular las necesidades de la modernización. La identidad nacional tenía que construirse sobre los despojos de aquellas identidades concretas de los pueblos indígenas, que para ingresar a la modernización tenían que abandonar sus códigos culturales y sus referentes de identidad. Mientras más radical era esa separación más fácil era el acceso a toda la institucionalidad del Estado-país.

Los indígenas, para ser parte del Estado denominado Ecuador, tenían que despojarse de su lengua, de su cultura, de sus tradiciones, de sus símbolos, de sus instituciones, de sus dioses, de sus

**En la estrategia modernizadora, los pueblos indígenas siempre fueron vistos como obstáculos al desarrollo, que debían ser vinculados al “progreso” y a la “civilización”, a través de estrategias de modernización que implicaban la pérdida total de sus referentes de identidad cultural.**



territorios. Al interior de este Estado-país se fue configurando un sistema de exclusiones y rechazos sustentado en la idea que oponía lo blanco-mestizo con lo indígena. Andrés Guerrero lo denominaría “administración étnica”, a esta serie de dispositivos institucionales y simbólicos que fueron creados en el Estado ecuatoriano para sustentar su identidad nacional en la destrucción de las identidades de los pueblos indígenas.

La modernización en el Ecuador, sobre todo en el siglo XX, asumió diferentes formas. A inicios de siglo el horizonte moderno estuvo en relación con las condiciones de posibilidad de la revolución liberal y la Constitución de 1906. Sin embargo, a mediados de ese siglo, fue tomando forma el Estado como la institución central que permitía la modernización. Las políticas de ajuste del FMI que fueron impuestas al Ecuador en 1982, cambiaron ese sentido de la modernización en la cual el Estado era la institución central, hacia los mercados como las nuevas instituciones desde las cuales lograr la modernización del país. Empero, en todos los casos, lo que estuvo de por medio fue la modernización como meta y al mismo tiempo como estrategia.

### Las políticas públicas sobre el ambiente y el modelo neoliberal

En esta estrategia modernizadora no existía, al inicio, ninguna consideración con respecto a las políticas ambientales. En las décadas de los años cincuenta, en la que fue formada la Junta Nacional de Planificación, JUNAPLA, y el Ecuador empieza un proceso de modernización sustentado en la industrialización, y en un Estado que interviene activamente en la economía y en la sociedad, no existen preocupaciones de tipo ambiental, que condicionen o al menos permitan una mínima inquietud con respecto a los impactos sobre el medio ambiente que implicaban esas políticas de modernización por industrialización.

Al inicio del ajuste macro económico, a inicios de la década de los ochenta, en ninguna de las obligaciones que el Ecuador asume con el FMI, constan las responsabilidades ambientales. En otras palabras, la naturaleza no existe en la visión del desarrollo, mientras que los pueblos indígenas éramos objetos de intervención de las estrategias de modernización para incorporarnos a la modernidad, al progreso.

Si no existe una preocupación sobre la naturaleza, y los indígenas somos objetos a los cuales hay que manipular para integrarlos al desarrollo, la visión de derechos y desarrollo simplemente no existe. En las estrategias de modernización por industrialización, y en aquellas del Fondo Monetario, ni la naturaleza, ni los pueblos indígenas tienen un estatus de reconocimiento jurídico, visibilidad social y oportunidad histórica.

Sin embargo, los pueblos indígenas optan por luchar por su reconocimiento y visibilización social, no como objetos de estrategias de intervención para la modernización, sino como sujetos históricos con propuestas propias. En 1990, las organizaciones indígenas realizamos el primer levantamiento indígena desde el retorno de la democracia, y proponemos la visibilización de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y el cambio en la estructura del Estado-País, hacia un Estado que permita el reconocimiento y efectiva vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

La propuesta que recoge el proyecto histórico y político del movimiento indígena es el Estado-Plurinacional. A partir de entonces, el sistema político ecuatoriano cambia los ejes de su discurso y existe una forma diferente de apreciar lo indígena, no como un objeto de intervención sino como una posibilidad de comprensión de la profunda y diversa complejidad de la sociedad ecuatoriana.

La irrupción del movimiento indígena en 1990 abre la posibilidad para que se incorporen al debate político temas que habían sido invisibilizados, manipulados o tergiversados. Uno de los primeros

temas hace referencia a la relación entre toda estrategia de desarrollo con los derechos de los pueblos indígenas.

En ese sentido, los pueblos indígenas presionaron por el reconocimiento de sus derechos no como seres individuales sino como colectivos diferenciados e históricamente sustentados. Es importante destacar que estas movilizaciones permiten la apertura del debate nacional y la incorporación de voces críticas hacia las estrategias de modernización. Estos debates se vinculan a las políticas del Estado ecuatoriano, que ahora atraviesa la reforma estructural de carácter neoliberal que el Banco Mundial impone al país.

En esta transformación neoliberal, y paradójicamente, es el Banco Mundial el que incorpora los debates sobre la naturaleza y sobre los pueblos indígenas al interior de las políticas públicas del Estado. Con respecto a la naturaleza, el Banco Mundial tiene una larga trayectoria de reflexión y análisis que convergen hacia los denominados “servicios ambientales” como mecanismos de mercado con respecto a la problemática ambiental.

Los diferentes gobiernos de la década de los años noventa en el Ecuador, que están absolutamente comprometidos con el Banco Mundial, incorporan a sus políticas públicas, los enfoques ambientalistas de esta institución y generan una serie de proyectos que tienen como objetivo incorporar la naturaleza, en un país con una rica biodiversidad, hacia los mecanismos de mercado.

La creación de una institucionalidad pública, al tenor de las recomendaciones del Banco Mundial, y de las grandes instituciones conservacionistas y que están relacionadas con las grandes corporaciones transnacionales, sobre todo de EEUU, tiene por objetivo la puesta en valor de la biodiversidad existente en el Ecuador, para su posterior incorporación a los mercados mundiales de servicios ambientales, privatización de los territorios, concesiones de páramos, venta de carbono, privatización de los acuíferos existentes, bioprospección, etc.

La creación del Ministerio del Ambiente, en el Ecuador, se hace al interior de esta coyuntura y con el objetivo de proporcionar garantías jurídicas a los inversionistas ambientales. En efecto, hay toda una estrategia que se hizo patente al momento en el que se articularon las conversaciones para un Tratado de Libre Comercio con EEUU, cuando la biodiversidad y los recursos naturales fueron objeto especial de atención de los negociadores del TLC, en el que se vinculaban los derechos de propiedad, con la propiedad intelectual y las garantías para los inversionistas.

En esas circunstancias, el Ministerio del Ambiente ecuatoriano fue una institución importante para facilitar las negociaciones y posibilitar los acuerdos en función de los sectores interesados en suscribir el TLC con EEUU. Para el caso de los pueblos indígenas, el Banco Mundial propuso una estrategia de intervención directa a través de un proyecto específico, el proyecto Prodepine, para controlar desde mecanismos asistencialistas y desde estrategias de modernización concretas hacia las comunidades indígenas, a las organizaciones indígenas, que se habían convertido en importantes actores políticos.

El proyecto Prodepine del Banco Mundial se convirtió en un mecanismo fundamental al interior de las estrategias de modernización neoliberal que el Ecuador estaba atravesando, para neutralizar políticamente al movimiento indígena, al tiempo que se lo convertía en un objeto de intervención de la misma manera que se lo hizo en décadas anteriores. Puede traslucirse al menos dos intenciones básicas con respecto al proyecto Prodepine: la primera es política y hace referencia justamente al hecho de dismantelar la estructura organizativa política del movimiento indígena, a través de pequeños proyectos de desarrollo, que vinculaban a la dirigencia del movimiento como operadores locales del desarrollo.

Las iniciativas productivas, las microempresas, las microfinanzas, la capacitación, etc., entre otros de los programas existentes al interior de este

Proyecto Prodepine, rompían las dinámicas internas tanto de la vivencia ancestral de las comunidades cuanto de sus estructuras institucionales. A la larga la organización indígena fue debilitándose, lo que se tradujo en la pérdida de sus iniciales capacidades de movilización.

Una segunda intención, fue la de involucrar los sentidos del crecimiento económico y la modernidad al interior de las lógicas comunitarias a fin de que las comunidades indígenas no tengan reparos al momento en el que se suscriban acuerdos de servicios ambientales y de privatización de sus territorios ancestrales. En este sentido, convergían de una parte las políticas públicas de privatización de la naturaleza hechas desde el Estado y con el apoyo del Banco Mundial, y, de otra, la neutralización política del movimiento indígena ecuatoriano.

Existía un contexto internacional al respecto y hace referencia al Tratado de Protección a las inversiones, suscrito con EEUU en la década de los noventa, así como la suscripción de los acuerdos que formaron la Organización Mundial del Comercio, OMC. A inicios del año 2000, se propuso un gran acuerdo para integrar en un solo mercado a EEUU, Canadá y América Latina, conocido con el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

Uno de los ejes fundamentales de las primeras negociaciones sobre el ALCA eran, precisamente, los recursos naturales y la biodiversidad. En el mismo año 2000, por iniciativa del entonces Presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, se propuso la integración física de América del Sur, a través de una serie de proyectos productivos y de transporte, que utilicen los corredores geográficos naturales de la región, como ejes para el desarrollo de varias modalidades de transporte (fluvial, terrestre, aéreo, ferroviario), que integren polos de desarrollo básicamente extractivista. Estos ejes serán denominados como “corredores multimodales”, y la integración física se denominará como “Iniciativa de Integración de la Infraestructura de América del Sur” (IIRSA).

Para el efecto, los países suscriptores de este acuerdo para los proyectos IIRSA, se comprometieron en una estrategia de “convergencia normativa” que permita poner a tono los temas de la OMC con respecto a los recursos naturales, biodiversidad, flexibilización de los mercados, laborales, protección a los inversionistas, compras gubernamentales, inversión pública. Para el efecto, los diferentes gobiernos han empezado a construir una serie de instituciones que hagan posible esa “convergencia normativa”, como por ejemplo la OTCA.

De la misma manera, los gobiernos de la región han decidido cambiar la arquitectura del financiamiento regional (sobre todo la Corporación Andina de Fomento, CAF, y el Fonplata), para ponerla a tono de las necesidades de financiamiento de los proyectos IIRSA. En estas nuevas estrategias de modernización y crecimiento económico, los gobiernos de la región no han consultado a los pueblos indígenas que son los habitantes ancestrales por los cuales se piensan construir los ejes multimodales de los proyectos IIRSA. Tampoco han informado a sus sociedades de las consecuencias ambientales, laborales, sociales, económicas que tendrá esta nueva estrategia de desarrollo y modernización.

Puede apreciarse que aquellas “brechas de implementación” de las que mencionaba el Relator Especial de NNUU para pueblos indígenas, están presentes en esta nueva dinámica de modernización. A pesar del hecho de que algunos de los países que se han comprometido con los proyectos IIRSA, han ratificado el Convenio 169 de la OIT con respecto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, ninguno de estos Estados ha cumplido con lo referente al respeto a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, pese al hecho de que la mayoría de los Estados de América del Sur, aprobaron el Convenio de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El irrespeto a los territorios de los pueblos indígenas, es correlativo con las necesidades que está asumiendo la acumulación capitalista del sistema mundo, en el cual hay

una enorme necesidad de recursos naturales, combustibles, trabajo barato

### El Estado Plurinacional y el nuevo contrato social con la naturaleza

El movimiento indígena ecuatoriano propuso en 1990 la realización de una Asamblea Constituyente que declare al Estado ecuatoriano como plurinacional. En 1997 el movimiento indígena realizó movilizaciones que condujeron a la realización de la Asamblea Constitucional de ese año que declaró al Estado ecuatoriano como pluri-étnico y multicultural, pero no como Estado Plurinacional.

Los conceptos básicos del Estado Plurinacional, como aquellos del derecho al territorio, reconocimiento del autogobierno, y el estatus de autonomía, han sido reconocidos por diferentes instrumentos internacionales como la Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo, OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y la recientemente aprobada Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La Corte Interamericana también ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas. El Ecuador ha suscrito y ha ratificado estos convenios internacionales.

El Estado Plurinacional no plantea ni propone la disolución del Estado ecuatoriano, ni tampoco su fragmentación en autonomías sin solidaridad nacional. El Estado Plurinacional plantea la UNIDAD EN LA DIVERSIDAD, en la que la sociedad política ecuatoriana reconozca la existencia de los pueblos y las nacionalidades indígenas como sujetos políticos con derechos propios.

Los pueblos y naciones indígenas planteamos una profunda reforma a la política, a la democracia y a las instituciones a través de la declaración del Estado Plurinacional. El Estado Plurinacional

es una nueva forma de contrato social que respeta y armoniza los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, reconociéndolos en su estatus de sujetos políticos con plenos derechos.

Los pueblos y nacionalidades somos diferentes al sujeto jurídico moderno. Nuestra forma de vivir, instituciones, relacionamiento con el entorno, la cultura, no son los mismos que aquellos del sujeto moderno individual. Los pueblos y nacionalidades hemos generado de manera atávica formas complejas de relacionamiento comunitario que no comparten los fundamentos de base con el sujeto moderno individualizado. Son formas de comprender la vida y la naturaleza de manera distinta.

Si el derecho a la vida es el primer derecho fundamental y ontológico del sujeto moderno y el Estado debe proteger ese derecho, entonces el derecho al territorio y a la propia cultura e instituciones es un primer derecho fundamental y ontológico del sujeto definido en los pueblos y nacionalidades, y el Estado Plurinacional debe proteger ese derecho. De la misma manera que atentar a la vida es un delito grave, atentar a los territorios o a la cultura del sujeto contenido en los pueblos y nacionalidades, es también un delito grave.

La tierra y el territorio son dimensiones fundamentales del derecho del sujeto jurídico-político contenido en los pueblos y nacionalidades. Tienen el mismo estatus de la vida y la libertad en el caso del ciudadano moderno. El territorio de los pueblos y nacionalidades es un espacio geográfico, social, histórico y espiritual, integrado a la vivencia y a las instituciones ancestrales de los pueblos y nacionalidades. Está en una relación de totalidad con el hábitat-entendido por tal como el medio ambiente y los recursos contemplados en el suelo, subsuelo y aire- y establece vínculos, materiales e inmateriales de relacionamiento ancestral, donde se despliegan las culturas, instituciones, formas de organización y economías propias.

# EL RÉGIMEN DE DESARROLLO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Norman Wray

**H**an pasado un poco más de tres meses desde la instalación de la Asamblea Constituyente y no se puede escribir sobre ella sin hacer públicas algunas de sus discusiones. Entre ellas hay una en particular que llamó la atención de la mayoría de la Mesa 7 pues topó un tema sensible: la conservación de la naturaleza. Para los expositores, vinculados al pensamiento “libertario”, el problema de la extinción de los animales era sencillo: la ausencia de propiedad sobre la misma. El ejemplo fue interesante: —“Se han preguntado ustedes ¿por qué las ballenas desaparecen?” A continuación se respondió: “¿y por qué las vacas no?”. La respuesta fue inmediata: en el caso de las ballenas nadie es dueño de ellas, por lo tanto ¿quién las cuida?

Sobre lo citado podríamos hacer varios juicios de valor, pero en el fondo la afirmación demuestra un problema de enfoque y simplicidad extrema, según el cual la naturaleza es un bien de intercambio, sujeto al ejercicio de los derechos de propiedad, susceptible de uso (abuso, en la concepción clásica), goce y libre disposición. Por lo tanto, su conservación depende, desde esa perspectiva, exclusivamente del buen manejo y cuidado que el dueño le preste. Una posición ingenua de libre mercado que simplifica la conservación al ámbito del costo-beneficio privado.

## El tipo de desarrollo que se busca

He querido entrar a la exposición del problema del desarrollo en la nueva Constitución desde esa

perspectiva, para evidenciar la complejidad del tema y uno de los ejes de las contradicciones en juego. Pero, además, por señalar que el desarrollo tiene un límite: los recursos naturales no son infinitos.

No es posible, entonces, discutir sobre un régimen de desarrollo (materia que trata la Mesa 7 de la Asamblea Constituyente), sin buscar salidas que marquen un antes y un después en la forma en que se trata el desarrollo y el ambiente en la Constitución. Hay que buscar alternativas que evidencien mucho más que la tradicional forma en la cual el ambiente ha sido tratado (si es que ha sido tomado en cuenta) como una “externalidad”, para establecer una relación armónica con el mismo, y sobre todo con justicia intergeneracional. Para eso es necesario reconocer otros “saberes” y prácticas que nos permitan superar el anterior paradigma. Un marco conceptual en el que se evidencie que el desarrollo tiene un límite y es el que las condiciones de la naturaleza establezcan y permitan, más allá de una confianza exagerada en la ciencia y su técnica para encontrar soluciones.

Con esta perspectiva en el análisis, hay puntos centrales que marcan el terreno del tipo de desarrollo que buscamos, y a su vez la organización de la economía como una parte de ese régimen. Uno de ellos: los derechos de la naturaleza. Una concepción de esas características implica lo siguiente: cambiar la visión tradicional (expuesta al inicio de este artículo) para considerar, en adelante, a la naturaleza como sujeto de derechos, reconociendo el derecho de ella y de los ecosistemas en general, a

existir, prosperar y mantener sus funciones evolutivas. Dicho de otra forma, su capacidad de regenerarse y vivir. Para el efecto es necesario ampliar el concepto de comunidad, hacia otro que incluya no solo a los seres humanos, sino a todos los seres vivos como partes de un ecosistema más amplio, que se podría llamar: “comunidad natural”. Los derechos de la naturaleza son en sí el reconocimiento del ambiente dentro de las justicias humanas de vivir un ambiente sano.

## El Buen Vivir es el objetivo del desarrollo

El eje articulador de los derechos de la naturaleza implica la modificación de la relación humana con ella y tiene, por ende, consecuencias económicas. Al mismo tiempo, un planteamiento que reivindica los derechos de la naturaleza y empata con el concepto de desarrollo que ha sido guía de la discusión al interior de la Mesa, y que reconoce que:

“El desarrollo es un proceso dinámico y permanente para la consecución del Buen Vivir de todos y todas, en común, según sus diversos imaginarios colectivos e individuales, en paz y armonía con la naturaleza y entre culturas, de modo que su existencia se prolongue en el tiempo. El Buen Vivir presupone que el ejercicio de los derechos, las libertades, capacidades, potencialidades y oportunidades reales de los individuos y las comunidades se amplíe de modo que permita lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable.

El desarrollo debe conservar la diversidad, la complejidad y las funciones de los ecosistemas, así como de las actividades humanas, regulando y limitando los efectos de estas actividades, según el caso, e implica avanzar hacia una sociedad justa en donde todos y todas gocen del mismo acceso, en general, al conocimiento, a los medios materiales, culturales y sociales necesarios para alcanzar el Buen Vivir. El desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido”.

El Buen Vivir como objetivo del desarrollo recoge un planteamiento que es parte de la cosmovisión indígena. El desarrollo bajo esa visión no es un proceso lineal donde existe un antes y un después, sino que al no haber un estado anterior y posterior, existe una visión holística. “Por lo tanto, la misión de la humanidad es la de alcanzar y mantener el *sumak kausai* o Buen Vivir, definido también como vida armónica. (En esta misma línea) ... todo esfuerzo humano debe buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener una vida armónica. Para el efecto, hay una diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas, que propician el *alli kausai* como son: el conocimiento, los códigos de conducta éticas y espirituales en la relación con el entorno, los valores humanos y la visión de futuro”

El Buen Vivir, entonces, desde esa perspectiva no intenta frenar las actividades económicas, sino viabilizar aquellas que no alteren las capacidades de los ecosistemas para regenerarse y florecer en el tiempo, lo que significa no acabar en el corto plazo



con recursos que necesitamos en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, en un sistema económico y productivo que considere los conceptos señalados, la protección de los ecosistemas y de su capacidad de mantenerse vivos, es una prioridad.

Así lo sostienen quienes han trabajado con más profundidad al respecto y argumentan que: “Se debe desmitificar el concepto de derecho de la naturaleza ya que este no significa que no se podrán realizar actividades extractivistas en lo absoluto, ni se podrán continuar con las actividades de auto subsistencia, como es la caza para los pueblos indígenas; los derechos de la naturaleza no plantean esto. Se ha llegado a decir inclusive que con este derecho no se puede ni matar una mosca o una pulga, y este es un completo malentendido. Esta propuesta de derechos implica que toda actividad que dependa de los recursos naturales podrá darse en el contexto en que no se altere la acción teleológica e inmanente de la naturaleza, concepto filosófico que define la capacidad de los seres vivos, incluyendo la naturaleza, de regenerarse o sanarse, y continuar existiendo”

El reto es establecer principios constitucionales que den forma a un régimen de desarrollo que no ignore la importancia para la vida de un ecosistema saludable, y que se promueva un desarrollo que no interfiera con el funcionamiento de los sistemas naturales. De esa forma también se modifica el punto de vista tradicional que pone al crecimiento económico como fin último del desarrollo.

### El caso emblemático del agua

Al respecto, el análisis del caso del agua es emblemático. Si se sigue la misma argumentación de la naturaleza con derechos, entonces, a manera de ejemplo, tendríamos la siguiente reflexión: el agua es un ecosistema vivo, por lo mismo hay que preservar su ciclo hidrológico y precautelar la gestión sustentable y solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico.

Pero al mismo tiempo hay que señalar que una de las aspiraciones sociales más sentidas es que el agua se garantice en la Constitución como un derecho humano. Por la importancia que ésta tiene para la vida, no solo el agua potable y el saneamiento son un derecho, ni su acceso solamente, sino el agua en sí es un derecho. En ese caso, una definición de esas características también plantea formas de gestión y participación del sector privado en la prestación del servicio público de agua potable. Los uruguayos establecieron en su Constitución de 1997 como Asuntos de Interés General la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico.

En ese sentido, tres hechos con efectos jurídicos y económicos concretos se derivan de esa definición constitucional. Uno, la gestión participativa de los mismos, al estipular que los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas. Dos, el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico. Tres, el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

### Otros ejes del régimen de desarrollo

Como se ve, las consecuencias son económicas, sociales, ambientales y políticas. El caso del agua, por sus características, visibiliza el régimen de desarrollo que se quiere establecer en la Constitución. En ese sentido, el texto constitucional debe consagrar la plena garantía de los derechos humanos como la base fundamental de organización del Estado, profundizar la democracia participativa en la definición de prioridades públicas, consagrar el monopolio público sobre los recursos estratégicos tales como el agua, establecer una dinámica de uso y

aprovechamiento de esos recursos desde una óptica sustentable, identificar mecanismos de regulación y control en la prestación de servicios y también para la preservación de los recursos, y democratizar el acceso a los bienes materiales que permitan ampliar la base de productores y propietarios en un esquema de economía solidaria articulada a otros sectores de la economía (pública, mixta, privada) y principios tributarios y tarifarios que consagren la progresividad (quién más tiene más paga).

No hay que ahondar en cifras para demostrar que uno de los graves problemas del Ecuador es la concentración de poder económico y político. Los índices de concentración de la tierra y del agua demuestran el por qué es necesario democratizar el acceso a esos recursos. La modificación de las condiciones de exclusión y pobreza de la población rural, por ejemplo, viene de la mano de la creación de condiciones para que a través del impulso al asociativismo, la democratización al acceso al crédito y el acceso al agua y a los insumos agropecuarios, se pueda evitar la precarización de las relaciones laborales rurales con grandes monopolios agroindustriales.

Por otro lado, no se puede esconder una realidad: la economía popular es una de las partes de la nueva organización del desarrollo. Si bien es clave, por sí sola no tiene capacidad de sobrevivir si no se articula al resto de la economía. Por eso es necesario garantizar su reconocimiento dentro de la Constitución con la existencia de otras formas de organización económica, para que en esa articulación se incentive el emprendimiento individual y colectivo encadenado a procesos de producción mucho más grandes. Pero no en condiciones de precarización e informalidad, sino con capacidad real de intervenir en el mercado.


Para que eso se cumpla, el Estado tiene que incentivar esas condiciones interviniendo en la economía a través de la regulación de los monopolios, pero también brindándole a la gente oportunidades

de capacitación y crédito. De esa manera se garantizará la plena vigencia de los derechos económicos y sociales de los ecuatorianos.

Las ganancias provenientes del uso sustentable de los recursos estratégicos deberían generar recursos suficientes para fomentar condiciones para el ejercicio de esas oportunidades y libertades, concordantes con el concepto de Buen Vivir. Para cumplir con ese objetivo la banca pública de fomento es una opción clave, como factor aglutinador del ahorro interno e impulsador de economías productivas de características más solidarias.

### La complejidad del reto

El camino ya se empezó a recorrer desde la Asamblea, con la aprobación de la Ley de Equidad Tributaria en la que se consagró el principio de progresividad e incentivos tributarios para la conservación, que también deberán ser recogidos por la Constitución.

La definición de un régimen de desarrollo distinto en la nueva Constitución indicará líneas a seguir en la elaboración de la ley y la política pública. Una activa participación ciudadana con real capacidad de incidir en la política pública, hará del proceso un hecho colectivo, que en el tiempo generará condiciones para el Buen Vivir de todos y todas. No he querido proponer artículos concretos, puesto que estoy convencido de que el articulado es consecuencia de un acuerdo político elevado a norma jurídica. En ese sentido, dicho acuerdo, desde la reflexión expuesta, podría caminar por los derroteros descritos. Sin embargo, y quizás lo más importante, es que el esfuerzo de esta Asamblea Constituyente es marcar una diferencia clara con el pasado. En la medida que logremos imprimir una visión que apunte a una relación más armónica entre naturaleza, estado, mercado y sociedad, parte del cambio estará cumplido. 

# LA ÉTICA EN LA NUEVA CARTA POLÍTICA

*Fernando Vega*

**E**scribo este artículo inmerso en la actividad frenética de la Asamblea de Montecristi y lo que digo quizá no tenga, por eso mismo, la ecuanimidad y la distancia de un análisis más sobrio y reposado. Este es un artículo escrito al andar, animado por el calor de los debates y el frío del aire acondicionado, en medio del barullo de cientos de voces que se pronuncian en todos los tonos y timbres bajo el techo común y que se convierten en patrimonio de todas las mesas constituyentes, gracias a que los arquitectos que diseñaron el edificio de Ciudad Alfaro no tenían la más remota idea de la acústica.

Esta Asamblea Constituyente ha sido elegida bajo el mandato del pueblo ecuatoriano de llevar a cabo una profunda transformación moral. Quiero subrayar que este mandato va más allá de la propuesta de uno de los ejes de la Revolución Ciudadana —la Revolución Ética— ya que todos los partidos y movimientos políticos presentes en la Asamblea tuvieron en sus ofertas de campaña el compromiso de luchar contra la corrupción. Me atrevo a decir que, si hay un punto de coincidencia de todos los aquí presentes, salvo excepciones, es



Los asambleístas de la Mesa 8, de Justicia y Lucha contra la Corrupción recibieron al Movimiento de Mujeres que presentaron una propuesta para mejorar el sistema carcelario.

la decisión de contribuir a la construcción de una cultura de la honestidad y la transparencia que destierre de la sociedad ecuatoriana y de sus instituciones políticas las prácticas de la vieja clase política.

## Percepciones de justicia

Este mandato del pueblo soberano se ha visto ratificado y reforzado durante los tres meses de funcionamiento de la Asamblea y de modo muy particular en el trabajo de la Mesa 8 de Acceso a la Justicia y Lucha contra la Corrupción, que ha recibido en su seno la visita de más de un centenar de delegaciones, así como en las visitas itinerantes realizadas por la Mesa a distintas provincias. En todos los casos, tanto de denuncia como de propuesta, hemos podido percibir hambre y sed de justicia y de transparencia. El pueblo ecuatoriano está harto

de la corrupción y la impunidad, está hastiado del engaño, la mentira y la trapecería. Ya no puede soportar más esta situación. Hay un clamor, un grito del pueblo que dice ¡basta!

Al mismo tiempo la Mesa 8 ha constatado, hasta la saciedad, la debilidad del

Estado de Derecho en nuestro país, con la consiguiente inseguridad jurídica y el estado de injusticia al que están sometidos los ciudadanos ecuatorianos. La justicia ha sido secuestrada por los poderes político-económicos corruptos, para perseguir enemigos políticos y dejar impunes a los culpables. El pueblo ha perdido la confianza en las instituciones de justicia y en su desesperación acude a métodos muy discutibles de hacer justicia por propia mano. La ciudadanía desespera de conocer la verdad sobre los hechos que se juzgan, la confusión y el relativismo cunde, coreado por medios de comunicación más interesados en el escándalo que en la verdad y la justicia.

## Un ensayo de diagnóstico

Al hacer el diagnóstico y detectar los grandes problemas relacionados con la justicia y la corrupción, la Mesa 8 ha logrado visualizar que la realidad de injusticia y la corrupción que campea en el Ecuador, tiene una etiología bastante clara: se trata de un acumulado histórico que se remonta a la conquista y la colonia, y que se perpetúa a lo largo de la vida republicana. La irrupción de la potencia colonizadora con sus secuelas de usurpación y dominación sentó las bases de un sistema injusto y putrefacto que pervivió luego de la Independencia. Las luchas populares y los intentos de la revolución de Alfaro apenas lograron hacer algunas reformas, que aunque importantes nunca lograron desarmar la estructura injusta y corrupta dominante.

En los últimos treinta años, vueltos a la democracia que sucedió a la última dictadura militar, la injusticia y la corrupción, lejos de disminuir, fueron creciendo y consolidándose para usufructuar de los recursos petroleros y del incipiente desarrollo industrial que esos recursos produjeron. Amparados en la Constitución de 1978 los partidos políticos se convirtieron en instrumentos de las clases dominantes engrosadas por contingentes de nuevos ricos alimentados por el contrabando, los negociados con el Estado, la intermediación con las compañías

transnacionales, el manejo de la deuda externa y la especulación monetaria. Hay que decir que para lograr aquello los partidos políticos corrompieron todo lo que tocaron, perfeccionando un sistema perverso de injusticia y corrupción.

## Conceptos sencillos de grandes verdades

Al profundizar en el concepto filosófico de corrupción hemos encontrado que su sentido más original tiene que ver con los procesos de descomposición del ser, relacionados con la muerte. “Corrupción significa la progresiva desintegración de un ser, mediante la acción de factores internos y externos tendientes a su destrucción total. Siempre es un proceso lento, con comienzos casi imperceptibles: un germen nocivo que penetra y prolifera, o que, ya dentro del ser, encuentra posibilidades para su acción destructora” (Cesar Gaviria).

Dicho concepto aplicado a la sociedad política afirma que... “la corrupción atenta contra la existencia misma del Estado, amenazándolo de muerte: la corrupción es una de las más graves amenazas a la democracia, distorsiona los sistemas económicos, frena el desarrollo y constituye un factor de desintegración social” (Cesar Gaviria).

De igual manera, al fundamentar una cultura de ética y valores hemos aprendido que el valor es una cualidad esencial del ser que hace que las cosas y las personas sean lo que deben ser. Un ser, una persona, una sociedad sin valores, no vale, porque está incapacitada para cumplir con su función, vocación y destino. Los valores enriquecen al ser, a las personas, a los pueblos para ser y crecer, para que puedan desarrollarse hacia la excelencia, hacia la plenitud. Una persona con valores está llamada a convertirse en un excelente ser humano; una sociedad, un pueblo con valores tiene como patrimonio y desarrollo, un futuro de paz, armonía, felicidad y prosperidad. Una sociedad honesta y transparente es una sociedad evolucionada. Quienes asumen las tareas políticas deben estar investidos y ejercitados en los más altos



valores de manera que superados los egoísmos propios de la inmadurez, y lejos de toda mezquindad, puedan convertirse en servidores del bien común hasta los límites del heroísmo.

El tema ético es por todo ello un eje transversal de todos los temas constitucionales porque es vital para existencia del Estado, del progreso y de la convivencia social. La nueva Constitución requiere de una nueva ética, de un nuevo modo de relaciones sociales, económicas y políticas, de relaciones entre el poder constituido y la ciudadanía, entre el ser humano y la naturaleza, entre las diversidades internas y externas en el concierto de una propuesta latinoamericana y mundial alternativa. La nueva Constitución ha de contribuir a la construcción de una Patria Nueva en base de una cultura de los valores, de la honestidad, la transparencia y la justicia.

### Lucha contra la corrupción

Parece consolidarse en la consciencia de los asambleístas la necesidad de un nuevo enfoque de la Constitución que subvierta los valores del orden constituido que privilegian el poder, la ley, la institución, el lucro y el dinero frente al pueblo, la justicia, el servicio, el desarrollo sustentable. Una visión humanista quiere inspirar la nueva Constitución; una visión que coloca al ser humano, a la sociedad, a la naturaleza como fin y meta a la que deben servir las instituciones del Estado, de los planes de desarrollo y de todas las actividades económicas. Esta perspectiva permite superar el imperio del modelo neoliberal y ensayar la posibilidad de un Ecuador diferente.

En lo que se refiere específicamente a la lucha contra la corrupción, la nueva Constitución deberá

partir de la reforma política que rescate lo público de la privatización, operada a partir de las dos constituciones anteriores (1978 y 1998) a favor de los grupos de poder, vía instrumentalización de los partidos políticos y las instituciones del Estado. El hecho fundacional de la lucha contra la corrupción será la recuperación de la independencia del Estado para servir al bien común y no a los grupos de poder. Ello implica en primer lugar asegurar, vía Constitución, la independencia de la Función Judicial y de los órganos de control, la capacidad y probidad de los jueces y funcionarios mediante procesos de oposición y méritos bajo vigilancia (veeduría) ciudadana.

Este esfuerzo por rescatar el Estado de manos de las oligarquías dominantes se verá complementado en la nueva Constitución por disposiciones tendientes a convertir sus instituciones en instrumentos de servicio ágil, eficiente y transparente. Ello implica la consagración de principios y mecanismos constitucionales que promuevan la descentralización y desconcentración de la administración pública, la simplificación y celeridad de los procesos, la planificación y ejecución de proyectos, los controles y evaluaciones del desempeño de los funcionarios

públicos, la rendición de cuentas a los mandantes y el flujo transparente de la información.

Esperamos poder consagrar en la nueva Constitución un auténtico sistema de participación ciudadana que esté presente en todos los ámbitos, niveles y momentos de los procesos de gestión pública. Esta presencia de la ciudadanía permitirá el paso de un sistema de democracia representativa a otro de democracia participativa. El fortalecimiento de la democracia tendrá que ser a futuro la mejor garantía para la creación de una cultura de la honestidad

y la transparencia. La veeduría ciudadana impedirá la impunidad y garantizará las correcciones oportunas, contando además con el recurso a la revocatoria del mandato y a las consecuencias que se deriven de los controles de calidad y sujeción a los objetivos y metas de los planes propuestos.

### Derechos y garantías constitucionales

A falta de un auténtico proyecto político de Patria, la mayor deficiencia de la Constitución de 1998 fue sin duda la gran distancia entre las declaraciones de reconocimiento de los derechos y las garantías, y su aplicabilidad y exigibilidad. La Constitución de 1998 en su parte orgánica, estableció modelos políticos y económicos que hicieron imposible la vigencia de los derechos y garantías que quedaron convertidos en declaraciones líricas. Esta forma de actuar estaba en coherencia con el estilo demagógico, populista y clientelar de hacer política y gobernar: una cosa se dice y otra se hace.

La falta de voluntad política de los gobiernos, y especialmente de los congresos subsiguientes a 1998, hizo que las leyes orgánicas y especiales que debían hacer viable la Constitución nunca se aprobaran, dejando así un abismo entre la ley y la práctica. Este modo de proceder no ha sido ajeno al uso de gobernar de las clases dominantes que han atiborrado al país de leyes, decretos, reglamentos, controles y procedimientos que, al tiempo que crearon la apariencia de legalidad, impidieron el real acceso a los derechos y servicios que se proclaman. En estos regímenes el acceso a los derechos y garantías son discrecionales y están sujetos a los mecanismos de la corrupción.

Parece haber consenso en la voluntad de los asambleístas reunidos en Montecristi el poner suma atención para que al tiempo que en la nueva Constitución se reasumen los derechos y garantías de la Constitución de 1998, sin dar un paso atrás, respetando el principio de progresividad de los derechos, se establezcan los mecanismos de exigibilidad. Hay

consenso sobre el principio de la inconstitucionalidad por omisión, acción de cumplimiento y el derecho de repetición. Se prevé también el fortalecimiento de los derechos de última generación, en lo que se refiere a los pueblos, inclusive se podrían consagrar los derechos de los animales y de la naturaleza. Queda pendiente un arduo debate sobre la plurinacionalidad, de cuya resolución dependerá el que ciertos derechos de los pueblos indígenas se profundicen.

Sin embargo, el futuro de la nueva Constitución, que tendrá que ser fortalecida mediante leyes orgánicas, ordinarias y especiales, estará en manos del propio pueblo ecuatoriano en la medida en que continúe respaldando el proyecto y el proceso de la Revolución Ciudadana liderado por el Presidente Correa. Este supuesto es clave y de su realización depende la aprobación de la nueva Constitución en el Referéndum, y la correlación de fuerzas que se establezca en el primer parlamento (Congreso) posterior a la Asamblea Constituyente. De no darse así las cosas, el futuro de la nueva Constitución es incierto.

### “Entre todos la mataron y ella sola se murió”...

La Constitución en la que estamos empeñados completa los veinte intentos de constitucionalizar la República del Ecuador. Al decir de Julio Cesar Trujillo y otros constitucionalistas, el Ecuador no ha logrado cuajar una tradición de derecho constitucional. A pesar de que algunas constituciones reflejan los avances evolutivos de la sociedad, hay que reconocer que a lo largo de la historia republicana gobernantes y gobernados rara vez se han atenido a las normas constitucionales y el imperio de la ley ha sido más una ficción que una realidad. Los últimos treinta años no han sido diferentes y de la Constitución de 1998 puede decirse aquel refrán español de que “entre todos la mataron y ella sola se murió”.



Si queremos hacer una nueva Constitución acorde a las necesidades del Ecuador, una que ayude a curar sus males y potenciar sus virtudes, ésta tendría –por un lado– que iniciar y fortalecer la cultura del respeto a la Ley y la Constitución, al tiempo que fomentar la tolerancia y el respeto a la diversidad en el marco de la norma superior, la Constitución. Reto nada fácil de acometer y lograrlo con éxito, tanto más cuanto la sola mención de los dos extremos del problema levanta ya el avispero de toda clase de opiniones encontradas. Con todo, parecería que tanto la decisión de optar por un sistema de control constitucional como la necesidad de fortalecer la unidad jurisdiccional que sin embargo reconozca con fuerza la justicia indígena y promueva los métodos alternativos de acceso a la justicia, están bastante arraigadas en las intenciones de los asambleístas.

En el borrador de índice de la nueva Constitución es una verdadera sonda provocativa, lanzado por el bloque de Alianza País, con una propuesta de una Corte Constitucional como el gran paraguas que consolida y “amarra” toda la organización político-jurídica del Estado. Las primeras reacciones entre los asambleístas de oposición no han producido mayor impacto en la propuesta, sin embargo, las tesis de la Corte Suprema de Justicia podrán encontrar eco entre los asambleístas del propio bloque de mayoría, que ven muchas dificultades en ese esquema, no solo porque ataca los intereses de muy altos magistrados, sino porque parece desdecir de otra decisión mayoritaria, la de promover la unidad jurisdiccional. Sea como fuere, la idea de que hay que fortalecer y blindar la nueva Constitución de manera que se convierta en la base del nuevo Estado, parece consolidada.

Al otro lado están los temas que tienen que ver con la estructura territorial que se adopte en la nueva Constitución, en los que habremos de tener en cuenta todas las aspiraciones de autonomía que están en ebullición, no solo entre los pueblos

indígenas sino también en ciertas regiones y ciudades del país. La invocación del respeto a la diversidad tiene también sus bemoles. La nueva Constitución tendrá que dar respuestas a todas estas aspiraciones sin menoscabar la unidad de la República. Aquí hay todavía mucho que debatir y es bastante difícil predecir los resultados definitivos que sean aprobados como artículos de la Carta Magna.

### Epílogo

Desde marzo la Asamblea se verá abocada y urgida por la opinión pública y por el propio Gobierno a concretar los textos constitucionales. Los debates se transversalizarán entre las mesas y se profundizarán en los plenarios. El tiempo apremia y habrá que trabajar a “full”. Difícilmente la nueva Constitución estará lista para el 24 de Mayo como es la aspiración del Presidente Correa. Presumo que muchas leyes y mandatos tendrán que esperar para un período posterior a la celebración del Referéndum, que debiendo ser afirmativo podría dar paso a un *congresillo* semejante al que se instaló en Colombia por mandato de la constituyente.

Concluyendo, el Ecuador tiene una oportunidad invaluable para intentar un quiebre en la historia e iniciar una nueva era que le permita superar los vicios del pasado y sentar las bases de un futuro prometedor. Instaurar un verdadero Estado Constitucional de Derecho, iniciar la construcción de una cultura práctica de respeto a la Ley bajo la tutela de la nueva Carta Magna, ensanchar los canales para que los pueblos y los ciudadanos puedan acceder a la justicia y recibir un servicio ágil, oportuno y directo para hacer efectivos sus derechos, y en fin, dar pasos seguros hacia una verdadera transformación ética de la sociedad y sus instituciones, que dé como resultado una cultura de honestidad y transparencia. Esto se halla en las manos de todos, de los asambleístas y del pueblo ecuatoriano. 47

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA Y BUEN VIVIR

Betty Tola

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

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

### El dios mercado

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



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

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

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

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

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

### El demonio Estado

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

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

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

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

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

### Democracia y Gobernabilidad

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

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

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

### Participación social: disputa de sentidos

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### Tendencia promotora de una real democratización

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

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

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

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

### La participación ciudadana en el nuevo marco institucional

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

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

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

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

### Mecanismos para mejorar la participación directa

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

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

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



# LA ASAMBLEA DE QUITO Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Gonzalo Ortiz Crespo

Ir hacia un régimen de autonomías, en que cada una de ellas tenga potestad legislativa, maneje recursos propios así como una parte de los recursos nacionales, con un sistema de solidaridad hacia las regiones más débiles, es una de las propuestas centrales de la Asamblea de Quito.

La Asamblea de Quito propone también volver la fusión entre gobernaciones y prefecturas, volver al sistema bicameral de Congreso, con dos cámaras, de senadores y diputados, quienes pueden ser elegidos en la segunda vuelta. Las elecciones pluripersonales deberán hacerse en un sistema de distritos. Otras novedades son las propuestas de creación de un Consejo de Estado; que los integrantes de la Fuerza Pública, es decir militares y policías, se sometan a la justicia civil, y que se formen Policías Territoriales, regidas por los gobiernos subnacionales, y no una única Policía Nacional.

Estas y otras propuestas para la nueva Constitución, que se detallan más adelante, fueron preparadas por Quito, en un proceso participativo sin precedentes. La capital no calificó a su documento como “Mandato” aunque los grandes medios de comunicación se empeñaron en utilizar ese término, no por comodidad, como podría pensarse, sino para tratar de igualar las posiciones de Quito y Guayaquil, cuando son enteramente diferentes.

Como lo han expresado el Alcalde Moncayo y algunos concejales, Quito no está en el plan de discutir la legitimidad de la Asamblea de Montecristi ni desea ordenar que ella haga esto o lo otro. “Quito

no va a hacer marchas para presentar sus tesis. Lo que queremos es proponer a la Asamblea Constituyente razones de tanta fuerza, de tanta capacidad de convicción por el poder de los argumentos, que tengan que ser aceptadas, total o parcialmente, por los asambleístas e incorporarlas en esta Carta Magna, no porque gritemos o amenacemos con sacar gente a la calle”. (P. Moncayo). Esa propuesta, racional y argumentada, se construyó a través de la participación ciudadana, lo que le da mucho más legitimidad y autoridad.

Es la Ordenanza N° 187 la que establece el Sistema de Gestión Participativa en la capital,<sup>1</sup> y ella prevé que la Asamblea de Quito es la instancia máxima de participación ciudadana.<sup>2</sup> La norma dice que el alcalde la puede convocar cuando considere que hay temas trascendentes que afectan a la vida de la comunidad.

1 Fue publicada en el R.O. el 22 de noviembre de 2006 y reemplazó a la Ordenanza N° 046 de septiembre del 2000, la primera ordenanza que normó la gestión participativa de Quito.

2 La Asamblea de Quito, según la ordenanza citada, está integrada por representantes de las instancias territoriales, temáticas y sociales del Sistema de Gestión Participativa. Forman parte de ella los delegados de cada uno de los 32 cabildos sectoriales urbanos, así como del Consejo Ciudadano del Plan Estratégico, de cada consejo temático y consejo social con jurisdicción en el distrito, de las Juntas Parroquiales Rurales, así como delegados institucionales de las Cámaras de la Producción, Universidades y Escuelas Politécnicas, organizaciones de trabajadores, ONG, ligas barriales y Concentración Deportiva de Pichincha. Como la convocatoria fue abierta muchos ciudadanos, por sus propios derechos, acudieron a las reuniones: 1.200 a la apertura el 13 de febrero en la UTE y unos 700 a la de cierre el 27 en el Centro Cultural Itchimbia.

## El aporte de Quito al proceso asambleístico

Quito no ha estado ajeno del proceso constituyente. Ya en mayo del 2007 el Alcalde Paco Moncayo envió al CONESUP, organismo al que el gobierno encargó elaborar un borrador de la nueva Constitución, un documento titulado “Una Constitución para el siglo XXI”.<sup>3</sup> En dicho documento, Moncayo trazaba, basado en su experiencia, en la de la municipalidad y en una consulta con diversos sectores barriales, profesionales, académicos, sindicales y empresariales, una serie de principios y contenidos que, en su opinión, debería tener la nueva carta magna del país.<sup>4</sup> Así mismo, la Comisión de Cultura y Educación del Concejo Metropolitano recogió de la experiencia municipal otras ideas y propuestas, las debatió y las envió también al CONESUP.

Pero era necesario hacer más. La crisis en que se debate el Ecuador, y que llevó a manifestarse de manera tan clara en el deseo de cambio, en las elecciones presidenciales, el referendo y de asambleístas, exigía tomar en serio el debate de los temas constitucionales y hacer un aporte participativo de la ciudad a la Asamblea de Montecristi.

La Asamblea de Quito reunida el 13 de febrero de 2008 se declaró en sesión permanente; trabajó tanto en mesas temáticas físicas como virtuales, a través del Internet, y se reunió de nuevo el 27 de febrero para considerar los resultados de las mesas y los aportes por Internet y aprobar el documento final (*Ver recuadro 1*).

3 Se lo puede consultar en la página web del MDMQ: [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

4 Otra importante referencia para el documento de Moncayo y el MDMQ fue el “Compromiso de Quito”, documento que resume el acuerdo logrado en el encuentro “Los gobiernos subnacionales y el régimen territorial en la nueva Constitución” convocado por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).

## Recuadro 1: Cronología de la Asamblea de Quito para la Constitución

13 de febrero 2008	Apertura y debate por mesas temáticas
15 de febrero 2008	Resultados del debate inicial en el página Web del MDMQ
15-25 de febrero 2008	Aportes vía correo electrónico y cartas
27 de febrero 2008	Cierre y consenso
Desde esa fecha	Seguimiento a la Asamblea Constituyente vía blog

## Una Constitución “de todos, para todos y para el largo plazo”

En la sesión de apertura, el Alcalde Moncayo planteó que en la coyuntura del país, “los cambios son indispensables: necesitamos construir un nuevo Ecuador. Y que “en lugar de atacar y satanizar a la Asamblea de Montecristi es deber nuestro aportar para tener la mejor Constitución”. Insistió en que, aunque “no se pueden evitar los conflictos, la labor de un gobernante es administrarlos, no agudizarlos hasta posiciones irreconciliables”. Fue muy aplaudido cuando dijo “El país no saca nada con la discusión infantil de quién puso más gente en una marcha”.

En consecuencia, el Alcalde de Quito pidió una actitud distinta: que en las mesas examinen los temas fundamentales que el país tiene frente a sí “escuchando cada uno la razón de los demás”. “Lo único que no está permitido es no escuchar al otro; cuando todos gritamos nadie se escucha”, enfatizó Moncayo, aplicando a la Asamblea de Quito su tesis de cómo debe debatir el país los temas constitucionales.

Reiteró que la Constitución no puede obedecer a la coyuntura: “No podemos hacer una

Constitución para el Presidente Correa, debemos hacer una Constitución para hoy y mañana. Una Constitución desde todos y para todos y para largo tiempo”.

### La dinámica de la Asamblea de Quito

Las más de mil doscientas personas que acudieron a la Universidad Tecnológica Equinoccial el 13 de febrero se dividieron, tras el receso, en seis mesas temáticas, las cuales se iniciaron con la presentación de un experto, que además actuó como facilitador, antes de pasar al debate, nombrándose un relator para cada eje. Unos y otros, personas independientes del municipio (*Ver recuadro 2*).

### Los aportes al blog y la sesión de cierre

Por la metodología de trabajo, las mesas no llegaron a conclusiones definitivas, pero sí hubo consensos o posturas ampliamente mayoritarias, que se recogieron en sendos documentos que se pusieron en la página *web* de la municipalidad, en los que se señalaron también los puntos en que hubo disensos. Este trabajo recayó en los relatores de cada

comisión, coordinados por Luis Verdesoto y Sonia García, del municipio capitalino.

“La inquietud de la gente por conocer sobre aspectos de la organización política y territorial se reflejó en cientos de preguntas, que procuramos contestar individualmente”, (Luis Verdesoto).

Por otro lado, Sonia García confirmó que “la mayor parte de aportes enviados por email y por carta se refieren a los derechos —derechos de la mujer, de los niños, de los adolescentes de los grupos étnicos, y de acceso a los servicios que debe proveer el Estado. También hay aportes sobre los principios básicos de la Constitución, la soberanía, la organización territorial”.

Con todos estos insumos, se preparó el documento “Propuestas de la Asamblea de Quito para la Nueva Constitución” que fue aprobado en la reunión que se celebró en el Centro Cultural Itchimbía el 27 de febrero. Si en la primera sesión estuvieron los asambleístas constituyentes Diego Borja y Luis Hernández a la de cierre asistió nuevamente Borja además de Jaime Ruiz, de Acuerdo País. El Alcalde de Quito explicó que casi todos los asambleístas de Pichincha habían enviado excusas

formales por carta, debido a que sus tareas en Montecristi no les permitían viajar a la capital.

### La parte conceptual del documento de Quito

Las propuestas de Quito se han resumido en un documento de trece páginas. En él se define la visión del país de una manera moderna y clara: “El Ecuador aspira a ser un país justo y moderno, dentro de la sociedad del conocimiento, cuyo futuro debe basarse en la solidaridad social, la equidad territorial, la sustentabilidad ambiental, la competitividad y la paz. Para lograrlo proponemos que la nueva Constitución Política del Estado diseñe instituciones para una convivencia ciudadana con garantía de los derechos, participación eficaz en las decisiones públicas y confianza en nuestros representantes y en los organismos de control de la gestión pública. Especial importancia concedemos a la organización de los territorios y del sistema económico, para que podamos recibir buenos servicios, producir más, participar de los beneficios, y vivir en paz y con seguridad”.

Los principios fundamentales a los que hace referencia a continuación son los de la soberanía, diversidad, laicidad y equilibrio de funciones. De la soberanía dice que “reside en el pueblo” y que es su ejercicio el que da origen a la autoridad. “La ciudadanía es el origen del mandato popular y al mismo tiempo acata a la autoridad. Los derechos de los ecuatorianos son exigibles y demandan garantías estatales. Todos los ciudadanos son sujetos de la protección y estímulo estatales”. “El Ecuador”, continúa, “es diverso pero único. Su unidad está formada por las distintas vertientes regionales y étnico-culturales que lo conforman”. Y prosigue: “El Estado es laico, garantiza la libertad de credos y de conciencia, y está estructurado por un equilibrio de funciones públicas”. La Constitución, dice el documento de Quito “debe asegurar al pueblo ecuatoriano el goce pleno de su libertad política y ampliarla a la economía y a la sociedad”.

A continuación se señala que: “El pueblo se organiza a través de un Estado de derecho democrático, pluralista, participativo e intercultural, agente activo del desarrollo, que preserva la identidad de la nación.- La Constitución debe poner las bases jurídicas para la vigencia plena de la democracia de representación, enriquecida por la participación ciudadana y el control social de la gestión pública.- Deben tomarse medidas para erradicar por todos los medios la posibilidad de que se establezcan regímenes autoritarios.- El énfasis al fortalecimiento del Estado debe ponerse en el mejoramiento del capital humano y del capital social. Un Estado fuerte no es el que tiene un gobierno fuerte sino el que tiene una ciudadanía activa y militante.- Las inequidades que afectan al Ecuador son sociales, económicas y territoriales, y tienen relaciones de causa y efecto; por lo tanto, la solidaridad que permita la superación de esas inequidades deberá ser atendida a través de los territorios”.

### De los derechos, garantías y deberes

Esta sección se inicia por la equidad de género, con la siguiente recomendación a los asambleístas: “Es importante que se conserven en la nueva Constitución los derechos adquiridos, impulsando su progresividad, igualdad y no discriminación, precautelando posibles retrocesos. Se asume la independencia del Estado y de las decisiones ciudadanas de cualquier influencia religiosa o dogmática”. Otros seis enunciados se refieren al tema, entre ellos el deber del Estado de “proveer de información y los medios necesarios para que las personas puedan tomar decisiones sanas y responsables sobre su salud sexual y reproductiva” y la paridad entre hombres y mujeres en la representación política y en la designación.

Luego se abordan los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos (que se detallan en tres enunciados), el derecho a la educación (ocho enunciados), el derecho a la salud (diez enunciados), el derecho a la participación ciudadana, a la

### Recuadro 2: Mesas de la Asamblea de Quito

Tema general	Temas específicos	Expositor/ Facilitador	Relator
Territorial 1	Orden territorial. Autonomías. Estrategias. Distritos	Lautaro Ojeda	Jaime Vásquez
Territorial 2	Competencias. Tipos. Asignaciones. Opciones	Jaime Vásquez	
Régimen de derechos (*)	Educación. Salud. Niñez. Adolescencia. Cultura. Deporte. Participación. Derechos indígenas. Derechos de la mujer. Derechos de las minorías.	Gloria Camacho	Kalindy Bolívar
Régimen político	El Estado. Funciones. Organismos. Régimen electoral.	Eulalia Flor	David Tenesaca
Régimen económico	Producción. Empleo. Financiación subnacional. Ingresos. Egresos. Normas.	Ma. del Carmen Burneo	Luis Luna Osorio

vivienda y de la población migrante (un enunciado cada uno), los derechos de los jóvenes, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, discapacitados y GLBT (cinco enunciados)

### El régimen político

En este aspecto se recoge el planteamiento del Alcalde Paco Moncayo de que “El sistema presidencialista ha dado pobres resultados a lo largo de la vida de la República” y, por lo tanto propone que establecer “un sistema mixto de gobierno, que pueda lograr un equilibrio y complementariedad funcional entre el Congreso y el Ejecutivo, que ponga fin a las reincidentes pugnas de poderes sin afectar las atribuciones presidenciales más importantes y que recupere la función básica del Congreso como escenario de la negociación política en base a mayorías, coaliciones y/o bloques”.

Propone la bicameralidad de la Función legislativa y recoge la idea de que los diputados deben ser “electos (sic, por elegidos) por circunscripciones electorales territoriales, mediante listas plurinominales, en representación de intereses de conglomerados poblacionales”, mientras que “los senadores, tanto de origen provincial como nacional, representarán los intereses de la totalidad de la nación”.

Añade, sin comprometerse, dejándolo como una posibilidad, que “una solución para mejorar la situación actual, puede ser la elección de los congresistas en la segunda vuelta electoral”.

### Sobre las funciones ejecutiva, legislativa y de control

Debe mantenerse la elección del Presidente de la República en un sistema de segunda vuelta electoral, dice la Asamblea de Quito. “Las principales funciones presidenciales, además de las que ya constan en la Constitución actual, deberán ser: presidir un Consejo de Estado; contar con iniciativa

exclusiva en leyes relativas a competencias nacionales; y, presentar al Congreso criterios de evaluación de la calidad del gasto público y de control. Estas atribuciones permitirán mejorar la calidad de la gestión y, en ningún caso, producir nuevos desequilibrios entre Funciones del Estado”.

Respecto de la Función Judicial pide su completa independencia, la no injerencia de los partidos políticos, su profesionalización, lo que no es tan novedoso salvo la clara indicación de que “el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía deben someterse a la jurisdicción civil”.

En cuanto al sistema electoral, al que no califica de función, dice que “la nueva Constitución debe lograr un sistema electoral legítimo, estable, representativo y técnicamente fiable.- Los Tribunales Electorales deben salir del control de los partidos políticos. Sus miembros deben ser nombrados por concurso y se constituirá la carrera de funcionarios electorales, de modo que se transformen en una burocracia especializada y al margen de la influencia partidaria”.

Añade que “debe establecerse además la prohibición del nepotismo en los partidos políticos y en las listas de elecciones, así como normas para la conformación de las listas sobre la base de méritos y concursos”.

En cuanto a la administración pública dice que esta “es una sola para todos los niveles de gobierno. Se basa en los mismos principios y regulaciones, y busca los mismos resultados de transparencia y desempeño”.

Como novedad propone crear “la Función de Control que incorpore a la Contraloría General del Estado, Superintendencias, Tribunal Electoral y Constitucional y otros, cuyos miembros deben ser nombrados previo concursos transparentes, sometidos a la auditoría social. Estos organismos también están sujetos a la rendición de cuentas”.

También es novedosa la propuesta de que “la dependencia laboral de funcionarios, empleados y trabajadores públicos debe establecerse en la comunidad”, es decir que el patrono no es tal o cual ministerio, empresa estatal o municipio sino el pueblo. “La contratación colectiva pública debe revisarse protegiendo al trabajador del mismo modo que a la comunidad”, añade.

Así mismo sugiere que se libere “al sector público de las inadecuadas regulaciones de la actual Ley de Contratación Pública, simplificándola y diseñando sistemas más ágiles, eficientes e imparciales de control”.

### De la organización territorial y autonomías

Como es obvio, una importante parte del documento ocupa la sección nueve que se inicia aclarando los conceptos de la autonomía y la descentralización.

“El proceso autonómico debe contribuir al progreso del conjunto del país, provocar la (re)inserción de los territorios para un desarrollo nacional equilibrado, que incluya la solidaridad inter e intra territorial, la reconstitución de la formación social territorial, un eficaz y transparente sistema de representación política, y la provisión eficiente de servicios públicos”, señala.

“Debe reconocerse la jerarquía de la nación sobre los restantes niveles de gobierno; la solidaridad para la superación de la inequidad social y territorial; y, la coordinación y colaboración entre niveles de gobierno como una responsabilidad pública”.

Los niveles de gobierno previstos para el país son: Nacional, Provincial, Distrital, Municipal, Parroquial y Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas cuyos objetivos, finalidades y competencias deberá definir con precisión la Constitución.

¿Qué es la autonomía? “El derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Por supuesto, que “la pertenencia a un sistema autonómico es determinada libremente por las respectivas comunidades”.

La propuesta sugiere unificar “la administración provincial en un solo organismo que permita la vinculación de la provincia con el Estado y permita la ejecución efectiva de las competencias del nivel intermedio”, es decir la fusión entre gobernaciones y prefecturas.

Como principio clave asienta que “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos” y, en este sentido afirma que: “Las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser plenas y completas, dentro del principio de la subsidiaridad. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. Sin embargo, el ejercicio de las competencias debe ser responsable, por lo que debe estar sujeto a rendir cuentas sobre la gestión”.

### Los distritos metropolitanos

Define al Distrito Metropolitano como “una unidad subnacional con un nivel de gobierno para una jurisdicción caracterizada por su concentración urbana y por las características regionales que le son propias”, el cual “forma parte del Régimen descentralizado y del Sistema Autonómico, “cuya conformación autónoma en materia fiscal, tributaria y administrativa se asimila al Régimen Municipal y en materia política y legislativa, al Régimen Provincial”.

“Los territorios de los Distritos son los de los Municipios que han optado por esa calidad y los



territorios de los Municipios conurbados que expresen su voluntad de pertenecer al Distrito. Las competencias distritales provendrán de la suma de las competencias provinciales y cantonales”.

Respecto a los recursos provinciales y distritales dice que “la Constitución y la Ley determinarán los impuestos provinciales y distritales que, junto con las tasas por servicios y otros tributos, conformarán sus ingresos propios” pero que “las provincias y los distritos contarán con su propio dominio tributario en el marco de lo dispuesto por la Constitución y la Política Fiscal.- Los gobiernos autónomos podrán retener porcentajes de los impuestos nacionales de conformidad con el costeo de las competencias adicionales que asuman.- Adicionalmente, los distritos metropolitanos dispondrán de los recursos municipales señalados por la Constitución y la Ley”.

Añade que “las cuentas nacionales y los presupuestos nacional y subnacionales deberán territorializarse. La evaluación del gasto público deberá efectuarse además con criterios territoriales.- Deberá eliminarse toda forma de transferencia discrecional de fondos nacionales.- Los gobiernos autónomos provincial y distrital deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y del respeto a los principios de autonomía consagrados en la Constitución y en su legislación”.

### Solidaridad con los más débiles

No se olvida Quito de que “la protección de las unidades subnacionales económicamente más débiles, reclama la adopción de procedimientos de compensación. Existirán dos fondos para la búsqueda de la equidad: el Fondo de Compensación para la corrección de los desequilibrios territoriales, y el Fondo de Solidaridad Social para la eliminación progresiva de las disparidades sociales medidas por

ingresos y servicios. Mediante estos Fondos, también se otorgarán estímulos nacionales vinculados a la evaluación del desempeño y capacidad de generación de ingresos propios ligados al cumplimiento de los fines de cada nivel de gobierno”.

Propone que “las provincias y los municipios podrán asociarse en mancomunidades con objetivos de desarrollo. Estas mancomunidades podrán dar base a la integración de regiones de desarrollo” y que “las organizaciones subnacionales, autónomas o no, tienen la capacidad legislativa para normar el ejercicio de sus competencias y atribuciones. En determinados casos, como la expedición de estatutos autónomos, los que deberán ser refrendados por la legislatura nacional”.

“Las normas expedidas por la legislatura sobre los gobiernos subnacionales deberá enmarcarse en las normas constitucionales y el margen de discrecionalidad que puedan tener los cuerpos legislativos subnacionales deberá estar normado por las leyes de la materia”.

Otros capítulos, que el espacio no permite reseñar aquí, son del sistema económico (14 párrafos); el sistema nacional de planificación; la seguridad (en que propone introducir el concepto de “seguridad humana” referido a las amenazas contra el desarrollo, y también propone la creación de policías territoriales, bajo los gobiernos seccionales, con misiones de control público de las leyes y ordenanzas) y la lucha contra la corrupción.

Se trata de un documento sólido –aunque no tiene pretensiones de ser el único ni el más completo, pero que sí es el fruto de la participación y reflexión colectiva– con el que la ciudadanía de Quito, la capital de todos, aporta a la Asamblea de Montecristi con miras a construir un nuevo Ecuador. 🇪🇨

# DESDE GUAYAQUIL, POR LA PATRIA

*Nila Velázquez*

El título de este artículo es la frase que se destaca en el llamado “Mandato Ciudadano desde Guayaquil por la Patria”, preparado por representantes de 333 organizaciones que respondieron a la convocatoria del Alcalde de Guayaquil, y entregado al Presidente de la Asamblea Constituyente el 21 de febrero pasado. El título tiene importancia pues define desde el principio la naturaleza del planteamiento: es una propuesta hecha desde Guayaquil y considerada por sus autores como válida para todo el país. El documento contiene planteamientos básicos sobre principios que merecen ser incorporados en la nueva Constitución y algunos párrafos en los que se manifiesta la inconformidad con ciertas actuaciones y prácticas de funcionarios del gobierno de Rafael Correa. El objeto de estas líneas es detenerse en los primeros planteamientos, es decir, en lo que se relaciona con un texto constitucional.

### Los principios básicos del Mandato

El primer planteamiento es “Libertad y Democracia”. La primera frase define lo demás: “El desarrollo integral es un proceso de expansión y vigencia de las libertades de los ciudadanos”. Se define como limitaciones a esa libertad: la pobreza, el desempleo, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales, la falta de acceso a la educación y la intolerancia. No debería ser difícil lograr consensos alrededor de estas ideas, alguien podría considerarlas incompletas, y ciertamente lo son, pero eso no debería

provocar rechazo, sino más bien propuestas de complementación.

Lo que sigue es la exigencia de separación y equilibrio de los poderes del Estado, algo básico para toda democracia, y la afirmación de que es necesaria la plena libertad de expresión, la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de los gremios, la resistencia al abuso del poder y la responsabilidad de todos los funcionarios públicos.

El segundo planteamiento es “Estado de derecho”. Se afirma que “El Estado debe estar al servicio del ciudadano y no al contrario”. Para desarrollar esta idea se recalca la necesidad del respeto a los derechos fundamentales y se reafirma la idea de que “nadie está por encima del mandato popular expreso, de la Constitución y de la Ley”. Es de suponer que, en teoría, tampoco en esto habrá discrepancias, pues es difícil sostener lo contrario, aunque en la práctica se actúe al margen de lo constitucional, pero no es intención de este artículo entrar en ese terreno.

“La Constitución: un acuerdo para el bienestar”, es el tercer planteamiento. Se define a la Constitución como una Carta de convivencia ciudadana, que garantice en libertad el ejercicio de los derechos y las obligaciones ciudadanas, y las distintas visiones de desarrollo regionales y locales. Hasta aquí tampoco se pueden imaginar grandes desacuerdos, aunque a algunos quizás les moleste aquello de las “distintas visiones de desarrollo”, pues podría pensarse que hay que definir y partir solamente de una visión.

En el Mandato de Guayaquil se afirma que “la Constitución es un sistema de normas y declaraciones para que el pueblo viva bien, sin sectarismo, sin carga ideológica, sin discriminaciones étnicas, de género, de credo de ningún tipo”. Es posible compartir la afirmación acerca de la posibilidad –y hasta necesidad– de vivir sin discriminaciones. Habrá discusión, sin duda, en aquello de “sin carga ideológica”, pues al definir la estructura del Estado y su papel se lo hará –irremediabilmente– desde una ideología.

Sin embargo, el Mandato de Guayaquil en el párrafo siguiente añade algo que se entiende como una explicación del por qué de aquella afirmación: “La Constitución tiene que garantizar que quien quiera que gobierne el país y sea cual fuere su ideología, en la medida que la aplique y la cumpla, tenga la oportunidad de tener éxito en el reto de mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos”. Es decir, se busca la permanencia de la norma constitucional para garantizar la estabilidad y en este objetivo, se supone, que debe haber consenso.

En consecuencia, si se quiere lograr una Constitución duradera, es necesario tomarse el tiempo que sea para encontrar el acuerdo y definir el texto, pues de lo contrario, si se lo hace sólo a partir del criterio de la mayoría momentánea, se corre el riesgo de que cuando cambie el balance político, se busque transformar –nuevamente– el texto constitucional. Este es pues, un punto en el que habrá que buscar acuerdos.

### La visión del desarrollo

El cuarto planteamiento del mandato de Guayaquil es una “Concepción económica y social para generar bienestar y empleo”. El primer párrafo afirma: “Para vivir bien una comunidad tiene que lograr bienestar y empleo y para ello es menester un desarrollo económico y social sostenido y un Estado bien administrado”. Luego se afirma que para conseguir esto se requiere confianza, seguridad jurídica,

tributos indispensables, propiedad privada, inversión, producción, competitividad, exportación y un sistema de ahorro interno basado en una previsión social forzosa escogida con libertad.

En este último punto quizás haya discrepancias, pues la tendencia oficial actual va más en dirección del robustecimiento de las instituciones del Estado. Sin embargo, lo que probablemente inspira esa declaración es la necesidad de un sistema de seguridad social confiable, eficaz y oportuno. También se menciona al dólar como moneda del Ecuador. En este último punto, probablemente habrá desacuerdo, pero si la discusión se centra en las razones por las cuales se cree que esa es la moneda deseable, es posible que, aunque no se llegue a un acuerdo, bajen las tensiones alrededor del tema que, por otro lado, tampoco es esencial en una Constitución.

Se sostiene también que el camino hacia el bienestar exige “un desarrollo sustentable que permita una positiva relación persona - medio ambiente, promoviendo el uso adecuado y racional de los ecosistemas naturales bajo una visión integral y positiva”. Es de suponer que en esto habrá acuerdo, así como en las dos proposiciones siguientes: la seguridad ciudadana es garantía de la vida y de los bienes de las personas; y la educación es “el verdadero capital del siglo XXI”. Sin embargo, en este tema se propone el financiamiento asegurado vía pre-asignaciones, en lo que, sin duda, no habrá acuerdo. Sin embargo, es importante encontrar el camino que permita la certeza de que las universidades recibirán el financiamiento adecuado en un país que busca el desarrollo.

### Autonomía y modelo de gestión municipal

El quinto punto del Mandato de Guayaquil es “Autonomía, municipalismo y modelo de gestión” que, probablemente, será el más polémico. No es difícil afirmar esto, si se tiene en cuenta que en la evolución respecto al tema, Guayaquil ha avanzado de manera diferente. Hace trece años eso quedó

claro cuando en la consulta popular realizada el 26 de noviembre de 1995, el Presidente de entonces, Arquitecto Sixto Durán Ballén, entre otros temas consultó aquel de la descentralización y la posibilidad de ceder competencias. La respuesta mayoritaria del país fue negativa, excepto en Guayas, donde abrumadoramente fue positiva. Quizás por esto y considerando que la descentralización y la autonomía eran deseables para el desarrollo del país, en la Constitución de 1998 se concibió esas como metas que había que alcanzarlas poco a poco, y que cada municipio del Ecuador debía ir asumiendo competencias de acuerdo a sus posibilidades. Hoy se habla de incluir la autonomía en el texto constitucional, aunque todavía no está claro qué se entenderá por ella y qué será exactamente lo que se consultará al pueblo.

Basada en su experiencia y en la de otras ciudades del país, la ciudadanía guayaquileña que respondió al llamado del Alcalde Jaime Nebot afirma que “lo fundamental de la autonomía es la libertad de decidir y la creatividad para progresar, pues se necesita generar nueva riqueza ya que la repartición equitativa de la pobreza no es solución a ningún problema”. Y reafirma que “la autonomía es libertad y por lo tanto debe ser voluntaria; no caben regiones forzadas ni objetivos impuestos”.

De los antecedentes expuestos se deduce que en este punto habrá conflicto. La idea de Alianza País –el partido mayoritario en la Asamblea Constituyente– es definir en la Constitución los aspectos que obligatoriamente deberán asumir los organismos seccionales. Como partimos de una suposición, también podemos creer que aún hay tiempo para buscar consensos y sobre todo, considerar la importancia de basarse en la experiencia y tener la certeza de que hace trece años, las otras ciudades del Ecuador dijeron No en la consulta popular al respecto.

El Mandato de Guayaquil es claro al afirmar que para que la unidad nacional sea real, hay que respetar las distintas visiones de desarrollo regional

y local que existen en el Ecuador. Además, el convencimiento de que “no deben crearse nuevos entes de gobierno sino transformar a los organismos seccionales en gobiernos autónomos, siempre que cumplan con los requisitos necesarios”, serán sin duda los puntos de difícil acuerdo. Sin embargo, si se tiene en cuenta la frase con la que se inicia este planteamiento, el diálogo será más fácil pues, se destruye el mito de que lo que se busca es construir otro país: “La autonomía como forma política administrativa de gobierno no implica soberanía por lo que no es separatismo, sino, por el contrario unidad en la diversidad”. La afirmación es importante pues refleja el sentir de la mayoría de guayaquileños y guayaquileñas, que más bien han internalizado de generación en generación aquello de “Guayaquil por la Patria”.

### Los artículos finales del Mandato de Guayaquil

El sexto planteamiento del Mandato de Guayaquil contiene propuestas específicas de diversos sectores ciudadanos, que por referirse a aspectos válidos e interesantes, aunque particulares, han sido incluidos como anexos, manifestando el respaldo de las instituciones firmantes.

En el séptimo y último planteamiento se declara textualmente que “Sólo entendemos al Ecuador como uno e indisoluble” y se insiste en que para lograrlo hay que respetar las distintas visiones. Se afirma, además, que aunque estos planteamientos nacen en Guayaquil, se refieren a temáticas que involucran e interesan al Ecuador en su conjunto.

Aunque el Mandato de Guayaquil está respaldado por 333 organizaciones, los firmantes declaran sentir que está legitimado por la multitudinaria expresión popular del 24 de enero del 2008 que fue, ciertamente, una manifestación de respaldo a la ciudad y a un sistema de administración municipal que ha dado resultados, más que a su Alcalde en particular. Vale recordar que a esa manifestación



social y ciudadana asistieron personas de diversas orientaciones políticas.

Resumiendo, no son muchos los aspectos sobre los cuales será difícil encontrar consenso nacional. En los que sí lo será, es necesario leer con atención todo el documento para acercarse a las ideas allí planteadas, y hacerlo sin prejuicios y sin confundir lo manifestado por un alto número de guayaquileños con los criterios de un determinado partido político (PSC), en el que la mayoría de quienes viven en Guayaquil hace mucho que no se siente representada.

Tampoco debe leerse el Mandato de Guayaquil como “los planteamientos del Alcalde de la ciudad”, pues no lo son; si él, que hizo la convocatoria, coincide con ellos en buena hora, pero lo escrito no es un respaldo a su labor, que se expresa, ciertamente, en otros ámbitos, sino el pensamiento de un gran número de ciudadanos y ciudadanas que habitan en la ciudad más grande del país y, quizás, la que más sintió los problemas del centralismo y el dolor de verse destruida por políticos inescrupulosos, pero también, la emoción de iniciar un proceso irreversible para reencontrarse, proceso que aún no ha terminado, pues no todos los habitantes de Guayaquil tienen resueltos sus problemas urbanos más graves, como lo han expresado muchos en otro documento que tiene también, como voz ciudadana, el derecho a ser conocido y considerado.

El reto de los asambleístas de Montecristi es, pues, oír, leer, estudiar, sin prejuicios lo que les llega desde distintos ámbitos y lugares del país, y buscar conciliar, siempre en un ambiente de paz social y con la clara conciencia de que deben redactar un texto constitucional para todos los ciudadanos y ciudadanas de hoy y de mañana. Sólo así justificarán su papel ante la historia. 7



## Bolivia: ¿en un punto de bifurcación?

Pablo Stefanoni<sup>1</sup>

“El problema en Bolivia es que, pese a tratarse de un proceso de reformas, en el marco de un sistema democrático, tanto el gobierno como la oposición actúan como si estuvieran frente a una revolución”. La frase fue pronunciada en La Paz por el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García, ante un grupo de periodistas inquietos por el devenir del proceso político boliviano. Y sintetiza algunas de las tensiones que vive este país andino-amazónico: mientras desde el gobierno liderado por Evo Morales se intenta imponer una nueva Constitución, forzando el actual marco institucional pero con amplios apoyos entre los sectores tradicionalmente marginados, la derecha, con fuerte anclaje en el oriente y sur bolivianos, fomenta la resistencia civil, hace llamados a los militares que rayan la sedición<sup>2</sup> y desafía con referendos para aprobar de facto de nuevos estatutos autonómicos en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Ambos sectores apuestan a llevar a las urnas sus propuestas, en consultas desconocidas mutuamente que amenazan con profundizar la división –institucional y subjetiva– entre el occidente indígena y el oriente liberal–empresarial.

<sup>1</sup> Este artículo es una actualización del publicado originalmente en *Le Monde Diplomatique*, Cono Sur, en enero de 2008.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el prefecto del departamento de Pando, Leopoldo Fernández, convocó: “Quiero pedirles a los comandantes de las fuerzas acantonadas en Pando que puedan darle un ejemplo a ese Alto Mando Militar conformado por unos cobardes traidores a esta patria y que le digan desde Pando cuál es el deber que deben jugar las Fuerzas Armadas” (Agencia Boliviana de Información, La Paz, 1-12-07).



Dos imágenes sintetizan la “guerra de nervios” promovida a ambos lados de la frontera imaginaria que divide a Bolivia: mientras el gobierno denuncia a diario una conspiración de la que participarían la embajada de Estados Unidos y paramilitares colombianos, con base en Santa Cruz, desde la oposición se insiste —con la misma falta de pruebas— en el aterrizaje de aviones venezolanos en diferentes puntos del país “para descargar armas” o “trasladar militares”<sup>3</sup> con la finalidad de imponer una “dictadura comunista” avalada por Hugo Chávez.

### Operación desempate

En ambos bloques hay conciencia de que se trata de un momento crucial. Por eso los discursos apelan a la retórica de la guerra. Uno de los hechos recientes más publicitados fue el degüello público, por parte de “ponchos rojos” aymaras de Achacachi, de dos perros que simbolizaban al prefecto (gobernador) cruceño Rubén Costas y al presidente del comité cívico pro Santa Cruz Branko Marinkovic. La respuesta, desde el otro bando, fue la golpiza perpetrada por jóvenes cruceños a un ex minero “con cara de evista” (por Evo Morales) que pasaba por la plaza principal de Santa Cruz en la que se encontraban huelguistas de hambre contra la nueva Constitución y en defensa de la autonomía. “El presidente Evo Morales está apostando fuerte: o impone sus condiciones o pone en riesgo su propia permanencia en el cargo”, escribió Fernando Molina, quien llamó a este giro “operación desempate”<sup>4</sup>. Este analista liberal sostiene que el gobierno se vio obligado a imprimir una dosis considerable de fuerza al proceso para “centralizar el poder, debilitar a la disidencia y reorientar a las instituciones en un sentido redistribuidor e indigenista”.

3 Un avión Hércules venezolano, que aterrizó en la localidad amazónica de Riberalta 6 de diciembre, fue apedreado y obligado a despegar hacia Brasil por un grupo de 200 manifestantes. Luego se comprobó que no transportaba armamento alguno.

4 *Pulso*, Bolivia, 2 al 8-12-07.

En efecto, después de varios meses de empantanamiento de la Asamblea Constituyente, producto de la demanda de Sucre de ser capital plena y no sólo simbólica de Bolivia, el oficialista Movimiento al Socialismo (MAS) decidió avanzar contra “viento y marea”. Obligada por ley a sesionar en Sucre —donde era rehén de los grupos radicalizados alentados por la alcaldesa Aydée Nava— la Convención decidió trasladar las sesiones al liceo militar de la ciudad, donde aprobó “en grande” (es decir, en bloque, sin análisis pormenorizado) el nuevo texto constitucional el 23 de noviembre, sin la presencia de la oposición. Afuera, grupos de estudiantes universitarios y empleados municipales incendiaron todos los edificios de la policía e intentaron tomar el liceo, lo que ocasionó duros enfrentamientos con la policía con un saldo de tres muertos. Hasta hoy no se sabe de dónde salieron los disparos que causaron la muerte a dos de ellos. El desborde llegó al punto que los constituyentes debieron huir a pie, atravesando ríos y montañas hasta conseguir algún transporte y “sin siquiera poder encender las linternas de sus celulares” para no ser vistos por los manifestantes, según relató a radio Erbol la convencional paceña Marcela Revollo, del Movimiento sin Miedo, aliado del MAS. La policía abandonó la ciudad “por falta de garantías”<sup>5</sup>, mientras Evo Morales denunciaba a grupos oligárquicos “que hace tiempo que buscan muertos, porque no aceptan que Bolivia esté gobernada por un indio”.

Pocos días más tarde, el Parlamento, cercado por campesinos e indígenas, otras vez sin la oposición, autorizó al cónclave a sesionar fuera de la “culta Charcas” (Sucre): luego de una guerra de versiones —entre ellas la posibilidad de reunirse en la zona cocalera del Chapare— la presidenta de la convención, Silvia Lazarte, convocó por sorpresa a una sesión en Oruro. Esto terminó de desorientar a la derecha “dura”, liderada por el ex presidente Jorge “Tuto” Quiroga, que decidió no participar y desconocer “una Constitución acuartelada, escrita entre fusiles y bayonetas, y manchada con sangre”.

5 *Clarín*, Buenos Aires, 27-11-07

Corrientes opositoras moderadas, como Unidad Nacional, del empresario cementero y actual convencional constituyente Samuel Doria Medina, contribuyeron al quórum: 164 de los 255 miembros de la Asamblea estuvieron presentes. Entre el 8 y 9 de diciembre, en una sesión maratónica de dieciséis horas en la que se limitó severamente el uso de la palabra, se aprobaron, “en detalle”, los más de 400 artículos de la nueva Carta Magna, inmediatamente desconocida por los prefectos de Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando, Cochabamba y Chuquisaca. Para ello se forzó el reglamento, que obligaba a sancionar el texto final con dos tercios del total de los constituyentes; se votó por dos tercios de los presentes y se decidió que pase directamente a referéndum popular.

### Constitución vs. autonomías

La nueva Constitución se plantea dos metas principales: el reconocimiento del carácter plurinacional del país (en referencia a las 36 “naciones indígenas”, mayoritariamente quechuas, aymaras y guaraníes, que lo habitan) y la recuperación de un rol activo del Estado en la economía, aunque no habla de “socialismo del siglo XXI”. A diferencia de la Carta anterior, incorpora la separación de la Iglesia del Estado, reconoce el pluralismo jurídico<sup>6</sup> e introduce la elección por sufragio universal de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia entre candidatos preseleccionados por el Congreso, que pasaría a llamarse Asamblea Legislativa Plurinacional. También se incorporó la posibilidad de reelección presidencial por un solo período (y no

6 El pluralismo jurídico reconoce los “usos y costumbres” indígenas en la administración de la justicia. Los castigos comunitarios, según sus defensores, no incluyen los linchamientos, frecuentes en zonas urbanas populares como El Alto, vecina a La Paz.

indefinida como se había propuesto en las primeras versiones) y la figura del referéndum revocatorio por iniciativa ciudadana. Finalmente, se establece que la “enajenación de recursos naturales en favor de potencias, empresas o personas extranjeras” será juzgada como traición a la Patria (con una condena de 30 años de cárcel); se reconocen varias formas de propiedad, incluyendo la comunitaria, y prohíbe la privatización y concesión de servicios básicos. Un elemento particularmente conflictivo fue la decisión del cónclave reunido en Oruro —protegido por una guardia minera y campesina— de llevar a referéndum el tema del latifundio, con una pregunta: cual será el límite máximo, 5.000 o 10.000 hectáreas para las propiedades agrarias, considerada por los grandes propietarios de tierra una suerte de declaración de guerra.

La oposición respondió con sus propias “Constituciones” regionales: los estatutos autonómicos aclamados el 15 de diciembre pasado por los cuatro departamentos de la “media luna” liderada por Santa Cruz, sin sustento legal

pero amparados en la “legitimidad” de la consulta popular del 2 de julio de 2006, cuando Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando votaron masivamente por las autonomías regionales. Cantando el himno cruceño —que habla de la “España grandiosa”— y no la canción patria, el estatuto fue entregado al “comandante departamental” (el prefecto Rubén Costas) el 15 de diciembre pasado. Y lo que actualmente es la manzana de la discordia son las atribuciones de los estados departamentales, lo que deberá decidirse en un nuevo plebiscito convocado para el 4 de mayo y considerado sedicioso por el gobierno central pero avalado por la Corte Electoral local. En efecto, la consulta carece de legalidad, ya que el régimen autonómico —inspirado en el modelo español— no

**La nueva Constitución de Bolivia se plantea dos metas principales: el reconocimiento del carácter plurinacional del país, que tiene 36 naciones indígenas, mayoritariamente quechuas, aymaras y guaraníes, y la recuperación de un rol activo del Estado en la economía, aunque no habla de un Socialismo del siglo XXI.**

está contemplado en la actual Constitución, y la nueva, que lo incorpora parcialmente, es desconocida por los prefectos de la “media luna ampliada” que incluye a Chuquisaca y Cochabamba.

“La Constituyente estaba obligada por el referéndum vinculante de 2006 a incluir la autonomía de los cuatro departamentos donde ganó el Sí. Pero puso competencias irrisorias. Es claro que la intención del gobierno es destruir nuestra propuesta poniendo cinco niveles de autonomías que harían ingobernable a Bolivia, no defender un proyecto de país”, dice Juan Carlos Urenda, ideólogo del estatuto. Este constitucionalista ve el peligro de que, si no se consigue un acuerdo nacional, se llegue a una “desconexión normativa” entre oriente y occidente, de consecuencias imprevisibles. “No hay ninguna posibilidad de separatismo”, calmó los ánimos Costas. “Los procesos totalitarios buscan concentrar el poder, por eso en la Alemania de Hitler o en la Rusia de Stalin no podían ser autonomistas, pero tampoco en la Venezuela de Chávez o en el Chile de Pinochet. Y pasa lo mismo con la Bolivia de Evo, porque la autonomía democratiza el poder y mejora el control social.

Evo Morales optó por un modelo de odio, rencor y racismo”, sostuvo en un reciente diálogo con la prensa internacional.

El estatuto propone un régimen semifederal, en el que los gobiernos locales cobrarían los impuestos (para luego coparticiparlos al Estado central) y tendrían competencias compartidas con el gobierno nacional en el manejo de los recursos naturales no

renovables como el gas, principal riqueza de Bolivia. Con todo, uno de los temas más escabrosos es el de la tierra, en un país donde se mata y se muere por un puñado de metros cuadrados. Bolivia tuvo una de las reformas agrarias más radicales del continente en 1953, aplicada por milicias campesinas armadas, pero sólo afectó al occidente boliviano, cuando las tierras más fértiles, que hoy se dividen principalmente entre el cultivo de soja y la ganadería, están en el oriente. El director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigaciones Sociales (Cejis), Leonardo Tamburini, explica que desde el auge de

la soja en los años ‘90 se produjo una fuerte extranjerización de la propiedad rural. “En 2004, el 30% de la superficie sojera estaba en manos de brasileños, y una parte importante se divide entre menonitas, israelíes, rusos y argentinos”, señala el experto.

Curándose en salud, el estatuto autonómico incluye un inciso sobre “persecución y lucha contra el latifundio”, pero el vínculo con el agro de los políticos locales genera múltiples susceptibilidades acerca de la cláusula que delega en los prefectos la emisión de títulos agrarios “irreversibles”, no revisables por el Estado nacional, así como el control del cum-

plimiento de la función económica y social de las propiedades rurales. Y lo mismo ocurre con la competencia departamental para otorgar concesiones forestales incluida en los estatutos. Desde los grupos agroempresariales la lectura es simple e inversa: Evo Morales quiere desguazar al país para beneficiar a su gente. Es decir, los campesinos e indígenas del occidente boliviano.



## Todos a las urnas

Pocos días antes de la ofensiva oficial para aprobar la Constitución, el vicepresidente Álvaro García Linera, explicaba el nuevo escenario derivado del fracaso de los intentos de diálogo y la perspectiva de un tensionamiento de la situación política: “Inicialmente habíamos creído que era posible la reconstrucción del Estado mediante mecanismos de diálogo y pactos, y seguimos apostando a ello, pero la lógica de la razón y de la historia me hacen pensar que habrá de llegar a un momento de tensionamiento de fuerzas, un punto de bifurcación... Y creo que, en el caso de Bolivia, este momento está más cerca de lo que parece”.<sup>7</sup>

A falta de mecanismos de mediación institucionales y tras el fracaso de los intentos de diálogo tendientes a la firma de un “gran acuerdo nacional”, cada bloque en disputa apuesta a llevar la pelea a las urnas, sin que las diversas consultas electorales previstas sean mutuamente reconocidas por los adversarios, lo que anticipa batallas sobre su implementación y sobre sus potenciales resultados (como ya ocurre con la crisis de la Corte Nacional Electoral y el desacato de las cortes departamentales). Así, el 4 de mayo deberían llevarse a cabo el plebiscito constitucional y dirimitorio (para aprobar el texto final y opinar sobre la superficie máxima de los predios agropecuarios), y las consultas autonómicas.

Ante el agravamiento de la crisis, el mandatario boliviano presentó un proyecto de ley para la convocatoria a referéndum revocatorio de su mandato y el de todos los prefectos, poniendo en juego todo su capital político. “Les propongo a los nueve prefectos someternos juntos a un referéndum revocatorio y que el pueblo diga si está con los neoliberales que subastaron al país o apoya este proceso de cambio que busca la igualdad y la justicia social. El pueblo dirá quiénes se van y quiénes se quedan. No tenemos miedo”,

desafió sorpresivamente el mandatario indígena el 5 de diciembre. No obstante, hoy ya nadie habla del referéndum revocatorio propuesto por el presidente Evo Morales, quizás por el debilitamiento en las encuestas y una considerable erosión de la “épica” del proceso de cambio, pese a conservar un importante apoyo en el campo y sectores populares urbanos. Como demuestra la reciente derrota del presidente venezolano Hugo Chávez en el referéndum sobre su propuesta constitucional, la apelación a la voluntad popular no está exenta de riesgos. Si bien Morales cuenta con un apoyo que, según las últimas encuestas, asciende a 52%, las mismas mediciones indican que los prefectos también poseen una aprobación mayoritaria en sus departamentos, lo que podría revalidar la legitimidad ciudadana de tirios y troyanos y perpetuar el “empate”.

En cuanto a la posibilidad de un “gran acuerdo nacional”, conspira en su contra la desconfianza y los enconos de larga data entre las dos Bolivias: Morales está convencido de que los prefectos golpean las puertas de los cuarteles y piensan noche y día cómo derrocarlo, en tanto que las élites políticoempresariales del oriente no dudan de las apetencias revanchistas del líder cocalero, tendientes a despojarlos de sus tierras y del poder que aún conservan.

Por ahora, Evo Morales tiene en su haber algunas ventajas respecto a sus predecesores eyectados del gobierno antes de la culminación de sus mandatos: equilibrio macroeconómico (récord de exportaciones y buena situación fiscal) afectada, empero, por una fuerte subida de los precios de los productos básicos<sup>8</sup>, el blindaje de La Paz —centro del poder y bastión de la izquierda indígena— a las manifestaciones de la oposición, y un significativo apoyo político de los gobiernos de los países vecinos, como pudo comprobarse en la declaración de apoyo a la institucionalidad boliviana en la última cumbre de presidentes del Mercado Común del Sur (Mercosur) en Montevideo. ⑦

<sup>7</sup> Conferencia, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), La Paz, 20-11-07.

<sup>8</sup> Pablo Stefanoni, “A dos años del triunfo, cifras alentadoras en medio de la crisis”, Clarín, 19-12-07.



# La Constitución de 1991 de Colombia

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

La convocatoria y elección popular de la Asamblea Constituyente en 1990 en Colombia, es uno de los hitos de la política de fines de siglo XX de este país, y da cuenta de una coyuntura compleja. Así se evidencia en la intencionalidad de su convocatoria: la búsqueda de fórmulas para que el Estado —gobernado por líderes honestos y competentes— pudiera asegurar la paz, terminar con la impunidad y ensanchar los ámbitos de la democracia participativa. La creación de un simbolismo democrático respondía a la intención de “superar la aguda crisis de legitimidad”. El resultado fue un texto catalogado como uno de las “más avanzados del mundo”, que —sin embargo— refleja disgregación de fines e intereses, de forma tal que resulta erróneo pensarlo como el resultado de consensos.

## Que algo cambie para que todo siga igual

Dejando a un lado la reflexión respecto a la problemática del proceso constituyente colombiano y la constitución como el resultado de aquel particular proceso político, observemos el impacto que en la esfera social ha tenido la Constitución de 1991. Pasados más de tres lustros de ese acontecimiento se constata que los problemas de fondo permanecen intactos: miseria social, corrupción política, violencia endémica, deterioro del medio ambiente... De otro lado, los mecanismos de control oligárquico y de cooptación están incólumes, salvo por el ascenso de un reducido pero influyente sector de la clase media de origen provinciano, que accedió al control

del Congreso y a una parte de la burocracia y del presupuesto público del orden central, y que tiene como proyecto atender sus propias canonjías.

La reforma constitucional de 1991 resultó incapaz de construir la legitimidad del Estado sobre la base de un orden social justo; de garantizar el monopolio de las armas por el Estado, para que su uso no sirva de instrumento de retaliación de un sector de la sociedad en contra de otro; de hacer efectivo el funcionamiento del aparato judicial; y de afirmar un proceso de paz que sirva de base al desarrollo nacional como instrumento para alcanzar una vida civilizada en el país. Esta imposibilidad de la Constitución de 1991 es una muestra de la insuficiencia de la normatividad, de conseguir por sí misma cambios estructurales.<sup>1</sup>

## Colombia: un hecho histórico poco conocido

Hay una frustración característica de la historia constitucional colombiana que comienza a expresarse con un episodio no suficientemente conocido: el 17 de abril de 1854 se introdujo un gobierno socialista en Colombia con el propósito de “convocar

1 Para una crítica al formalismo jurídico en el caso del Ecuador consúltese Hurtado, Osvaldo (2007), *Las costumbres de los ecuatorianos*, Editorial Planeta, Quito, pp. 168-170. Allí se lee que: “quienes tuvieron responsabilidades gubernamentales creyeron que los problemas sometidos a su conocimiento se resolverían mediante la simple expedición de leyes, sin reflexionar sobre su pertinencia y aplicabilidad, dadas las realidades sociales y económicas en las que debían operar y los factores de poder que se entrecruzarían para desvirtuarlas, como también el hecho de que en la mente de los ciudadanos la ley no solía estar presente guiando sus actos cotidianos” (p. 169).

al pueblo, para que manifestase su voluntad sin interferencias de los políticos, los demagogos, los embaucadores y los prejuicios constitucionales”. Los promotores de este gobierno, afirmaban que la Constitución está conformada por simples palabras, siendo así un “instrumento para engañar a los pueblos”. En el proceso de lucha de clases que precedió al golpe democrático artesanal de 1854, el general Melo conminó al presidente Obando a “romper el pacto constitucional de la república de leguleyos y doctores”, para implantar una república de artesanos y campesinos. Este intento fue derrotado *manu militari* el 4 de diciembre del mismo año.<sup>2</sup>

Estos y otros hechos evidencian el descontento y la frustración que genera la ineficacia material de las constituciones y, en general, del mundo jurídico que en Colombia se integra por un complejo y extenso entramado normativo que en la mayoría de los casos no está pensado más allá de la consecución de una simple eficacia simbólica.

Un paralelo entre la *Guerra de los Mil Días* que se libró entre 1899 y 1902, con la que se libra en la actualidad en Colombia y que se inició con los gobiernos del Frente Nacional, pacto político entre los partidos Liberal y Conservador para compartir el poder entre 1958 y 1974, y en cuyo seno emergió el movimiento guerrillero de las FARC en 1964,<sup>3</sup> resulta bastante aleccionador para el estudio de las relaciones entre la guerra y el derecho. En este punto, interesa la permanencia de la guerra en Colombia, la cual “revela, de hecho, que nunca ha habido victorias decisivas de las partes contendientes, sino paréntesis dentro de los cuales las hostilidades se prolongan por otros medios”,<sup>4</sup> en especial las reformas para expedir “nuevas” constituciones.

2 Vargas Martínez, Gustavo (1998), José María Melo. Los artesanos y el socialismo, Planeta, Bogotá, pp. 75 y 112.

3 Consúltese <http://cedema.org/ver.php?id=1352>

4 Ver su ensayo “De amnistías, guerras y negociaciones” en Memoria de un país en guerra. Los Mil Días 1899-1902. Sánchez, Gonzalo/Mario Aguilera (Editores), Editorial Planeta, Bogotá, 2001, p. 329.

Por su parte, el escritor Luis Tejada, en una crónica de 1924 titulada *El gobierno de clase*,<sup>5</sup> con lucidez admirable explica como el estudio del Estado atraviesa necesariamente la relación existente entre una minoría que detenta el poder económico y una mayoría desposeída, en la que la primera requiere del poder del Estado para mantener y reproducir el sistema de explotación económica, que no se reproduciría sin un sistema de dominación política (llamado en la ideología liberal “sistema constitucional o constitucionalismo”), y de otro sistema de hegemonía cultural.<sup>6</sup> Así puede verse en el siguiente aparte del mencionado texto:

“[E]l presidente no les dio una respuesta a los obreros sino que hizo una refutación teórica de sus peticiones: no les contestó, los combatió, que es una cosa profundamente distinta. Y los combatió situándose dentro de un odioso y fiero espíritu de clase, de gobierno de clase. Frente al derecho vital del numeroso pueblo hambreado, el presidente erige el supuesto derecho de la super-ganancia que debe tener la pequeña minoría rica [...]. No es posible, dice, controlar la especulación y el acaparamiento, porque eso va contra la libertad de empresa [...] [E]l presidente no se siente obligado a dar alguna elasticidad a la ley, a favor del extenso pueblo miserable, sin pan y sin trabajo; sin embargo, se le ha visto violar la ley siete veces siete, en una sola noche, para salvar a los banqueros de una crisis financiera.

“[El presidente] ha definido, con un carácter nítido y violento, el gobierno de clase, el acaparamiento exclusivo del poder por un número restringido de familias poderosas. No se gobierna para todos; el Estado no es la entidad abstracta que interpreta y representa a la sociedad por todos los aspectos. Se gobierna particularmente para varios, y el Estado es la expresión parcial y agresiva de la voluntad de un grupo”.

5 Tejada, Luis (1977), *Gotas de tinta*, Colcultura, Bogotá, pp. 226-227.

6 Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo (1991), “La responsabilidad del Estado”, en Antonio Gramsci y la realidad colombiana, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, p. 160.



## La clave del conflicto político social de Colombia

Dos puntos centrales en la problemática colombiana son la guerra y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Estos fenómenos se encuentran directamente relacionados entre sí. Es irrefutable la existencia de concentración de la riqueza en manos de una minoría, y la incidencia que tiene el nivel de pobreza en la violencia. Estas dos variables, pobreza y violencia, resultan así claves para el estudio del conflicto político y social, y se constituyen como dos grandes dificultades para la *viabilidad estructural de un proceso de paz*.

Sin embargo, la pobreza no es la explicación absoluta de la violencia que azota al país. La historia colombiana enseña que la violencia se volvió una forma de funcionamiento de la sociedad

colombiana, y ha dado nacimiento a redes diversas de influencia y presión sobre la población. Esto explica que un mayor gasto en guerra no soluciona la violencia, y ésta pasa no sólo por la guerra, sino también por la cultura, la economía y la política. En este marco, también el clientelismo, la corrupción y la mafia, constituyen fermentos de la violencia.


Más allá de la consonancia de las cifras de pobreza y de los factores coadyuvantes a la violencia antes anotados, hay un matiz que escapa a los analistas: la pobreza es, en sí misma, violencia. Y su presencia es tan ominosa que actúa como freno a las iniciativas para construir un país que supere el atraso productivo, la concentración, la iniquidad y la injusticia social. Así las cosas, la viabilidad estructural de un proceso de paz presupone la solución de los aspectos más relevantes del actual conflicto político social en Colombia.

## Concluyendo...

¿Cuál es el impacto histórico de la Constitución del 91 en la solución del conflicto político social colombiano? Aquí se afirma que se trata de un impacto nada sustancial. Está claro que los preceptos sociales, civiles y políticos de los textos constitucionales y legales se convierten en fuente de alienación política y de frustración social,<sup>7</sup> que aunada a la ausencia de auténticas instancias representativas, deviene en la promoción de un ciudadano apático que tiene en la dinámica electoral su única posibilidad de acción política, y no encuentra razón para tomar una responsabilidad en el ‘control social’.<sup>8</sup>

En el debate sobre el conflicto político y social en su relación con la *viabilidad estructural de un proceso de paz*, está debidamente sustentado el análisis según el cual la pobreza no es la explicación absoluta de la violencia que azota a Colombia desde hace más de cinco décadas, y queda claro que tampoco lo es una cierta condición cultural acompañada de

una predisposición genética al uso irracional de la fuerza. Entre los dos extremos interpretativos hay un hecho irrefutable: crecimiento y concentración de la riqueza, aumento de la pobreza y mayor violencia contra las poblaciones socialmente más vulnerables, conforman el retrato de la actual sociedad colombiana.

En conclusión, un sistema constitucional por sí solo no es un instrumento eficaz para la resolución de los diferentes problemas políticos y sociales, y la (re)forma de la normatividad debe ser acompañada del (re)planteamiento radical y emancipatorio de las estructuras económicas en “dirección al socialismo”.<sup>9</sup> La normatividad debe acompañarse al cambio de las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas, en la búsqueda de condiciones más justas y equitativas en el marco de un nuevo orden político y social. 

Bogotá, 14 de febrero del 2008



Marcha por los desaparecidos, 4 de febrero de 2008, 127 con 9na, Bogotá.

7 La estabilización de comportamientos mediante la normatividad implica tener en cuenta el riesgo de frustración social por el no cumplimiento de la expectativa institucionalizada, el cual da al traste con la (in)eficacia normativa, y la consecuente pérdida de legitimidad social. Véase al respecto Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, donde se explica como “[l]as normas de conducta, es decir, las normas que establecen qué conducta deben seguir los hombres en sus relaciones mutuas, qué han de hacer y qué han de omitir. Se trata, pues, de unas normas que fijan el contenido de una conducta típicamente exigible. (...) [P]ero tales normas precisan ser establecidas, declaradas aplicables a un caso o situación concretas y, en fin, ejecutables, si procede, contra la voluntad de las partes”, p. 18.

8 Conclusión de Marco Palacios en sus “Apuntamientos históricos sobre gobernación y gobernabilidad democráticas en Colombia” presentado como ponencia en el Taller “Fallas en la transición democrática en Colombia”, Universidad Nacional, 19-20 de junio de 1996, mimeo, p. 18.

9 Véase Elster, Jon (1999), “Argumentos en pro de la elección constitucional” en Elster, Jon/Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, donde se plantea que “[p]ara que la transición al socialismo sea democrática, deberá efectuarse en el marco de las constituciones existentes. Esta se puede definir como la elección de una Constitución socialista en el marco de otra no socialista. O, dicho de manera un tanto distinta, es cuestión de modificar la Constitución en una forma constitucional y en dirección al socialismo”, p. 322.



# La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia

Juan J. Paz y Miño

En apenas una semana, entre el sábado 1 y el viernes 7 de marzo de 2008, Latinoamérica vivió momentos de tensión por causa de la grave crisis surgida entre Ecuador y Colombia, que amenazó con volverse un conflicto regional. Los hechos son conocidos, no obstante lo cual los reseñamos:

En la madrugada del día 1, tropas colombianas bombardearon a un grupo guerrillero de las FARC asentado ilegalmente en el territorio ecuatoriano, aseguraron la destrucción del campamento con soldados y policías que incursionaron posteriormente, e incluso se llevaron varios cadáveres

del teatro de operaciones, entre los que se hallaba el de Raúl Reyes, el segundo jefe en importancia dentro de las FARC. El Presidente Rafael Correa denunció la violación al territorio soberano del Ecuador, dispuso el retiro de su Embajador en Bogotá, ordenó la expulsión del Embajador de Colombia en Quito y la

movilización de tropas a la frontera norte, además de hacer un llamado a la solidaridad internacional y solicitar una urgente reunión de la OEA.<sup>1</sup>

1 Declaración de Rafael Correa, Presidente Constitucional de la República del Ecuador - Domingo 2 de marzo de 2008. <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=12878> (Lunes 3/3/2008, 16h00). Respuesta de la Cancillería de Colombia al Gobierno de Ecuador

## Las excusas de Uribe

En forma paralela, Colombia pasó de la negación inicial a la admisión del hecho violatorio, y ofreció sus excusas<sup>2</sup>, para arribar a la ofensiva mediante la acusación al gobierno de Ecuador (y al de Venezuela) de mantener vínculos con las FARC<sup>3</sup>, algo que rechazó el presidente Correa, quien dispuso inmediatamente el rompimiento de relaciones diplomáticas con el Gobierno de Álvaro Uribe<sup>4</sup>, e inició un periplo por distintos países latinoamericanos, a fin de conseguir el respaldo necesario a las tesis del Estado ecuatoriano. En estas circunstancias, el Presidente Hugo Chávez movilizó tropas a su frontera sur, y el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, rompió relaciones con Colombia, y ambos se pronunciaron a favor del Ecuador, señalando, además, la intromisión en la crisis del “imperialismo norteamericano”.

El 4 de marzo se produjo la reunión extraordinaria de la OEA, que terminó con una contundente Resolución del Consejo Permanente, que reconoció la “violación de la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de principios del derecho

2 Respuesta de la Cancillería de Colombia al Gobierno de Ecuador. <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/02/04022008.html> (Lunes 3/3/2008, 16h00)

3 Conferencia “El Tiempo” de Bogotá, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) del lunes 3 de marzo de 2008: [http://www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/primerplano/2008-03-03/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-3983156.html](http://www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/primerplano/2008-03-03/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3983156.html)

4 Declaraciones del Presidente Rafael Correa en cadena nacional. <http://ia341043.us.archive.org/0/items/Discurso030308/Discursopresidente3marzo.doc> - (Lunes 3 marzo 2008, 23h00)

internacional”, ratificó la Carta de la Organización, integró una Comisión y convocó a Consulta de Cancilleres para el 17 de marzo.<sup>5</sup>

## Desenlace de la crisis

El viernes 7 de marzo comenzó en Santo Domingo, República Dominicana, la Vigésima Reunión del Grupo de Río (GR), con la asistencia de los presidentes de los países latinoamericanos o sus representantes. Allí Rafael Correa defendió con firmeza la posición ecuatoriana y nuevamente Álvaro Uribe trató de justificar los hechos y reiteró sus acusaciones sobre los supuestos vínculos de nuestro gobierno con las FARC.<sup>6</sup>

En la Reunión del Grupo de Río destacaron las intervenciones a favor de la tesis ecuatoriana por parte de los presidentes de Bolivia, Nicaragua y Venezuela, además de los argumentos de las presidentas de Argentina y Chile, de los presidentes de México, Panamá y Perú, y del Ministro del Brasil, sobre la soberanía de los Estados y la sujeción a las leyes internacionales.

Finalmente, tras una larga jornada iniciada con agrias tensiones, en forma rápida e inesperada los 21 países del GR llegaron al acuerdo definitivo y recibieron con aplausos el apretón de manos entre los presidentes Correa, Uribe, Chávez y Ortega, que simbolizó un logro latinoamericano por la paz y un signo de reconciliación amistosa como gobernantes de sus respectivos pueblos.

## La Declaración de Santo Domingo

En lo sustancial, la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del GR<sup>7</sup> sostuvo: “Rechazamos esta violación a la integridad territorial de Ecuador, y por consiguiente reafirmamos el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal”. Además: “Tomamos nota, con satisfacción, de las plenas disculpas que el Presidente Álvaro Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación, el primero de



Presidencia de la República del Ecuador



5 Resolución del Consejo Permanente OEA - 5 Marzo, 2008; CP/RES. 930 (1632/08) [http://www.oas.org/documents/events/200803\\_situacion\\_Ecuador\\_Colombia/cp19771s04.doc](http://www.oas.org/documents/events/200803_situacion_Ecuador_Colombia/cp19771s04.doc)

6 Se involucra a Gustavo Larrea, Ministro Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, quien negó las acusaciones y aclaró haber tenido cierta actuación, pero bajo conocimiento de Colombia y sólo por cuestiones humanitarias. El presidente Nicolas Sarkozy de Francia también reconoció que existieron contactos con “Raúl Reyes” para la liberación de Ingrid Betancourt y otros rehenes de las FARC.

marzo de 2008, por parte de la fuerza pública de Colombia”. También: “Reiteramos nuestro firme compromiso de combatir las amenazas a la seguridad de todos sus Estados, provenientes de la acción

7 Declaración... página Web de la Presidencia de la República del Ecuador. <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=12972>

de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico. Colombia considera a esas organizaciones criminales como terroristas”.

### La trama de esta historia

El desenlace de los acontecimientos de una semana de grave crisis permite examinar algunos elementos de la trama en esta historia inmediata.

Primero: El Presidente Rafael Correa fue el artífice central de los resultados logrados tanto en la OEA como en el GR. Desde el primer momento, él lideró la defensa del principio de inviolabilidad del territorio de un Estado, y reivindicó la soberanía nacional. El Presidente fue claro y directo, se movilizó por el exterior, provocó la reunión de la OEA y consiguió que el GR abordara la crisis ecuatoriano-colombiana como tema prioritario. Ganó así la batalla diplomática, dejando atrás las estrategias del Presidente Uribe, cuyas acusaciones pasaron a segundo plano y no consiguieron revertir la posición latinoamericana.

De esta manera, la actuación nacionalista y patriótica de Rafael Correa ha sido una bofetada a una serie de políticos tradicionales, “analistas” individuales y personalidades del pasado gubernamental del Ecuador, que al interior del país intentaron desvalorizar las actuaciones del presidente Correa y hasta minimizar la posición del Estado ecuatoriano. Una forma de traición a la patria.

Lo sucedido marca una diferencia histórica con lo que Ecuador vivió en enero de 1942, cuando durante la Conferencia de Río de Janeiro se privilegió el tema de la “seguridad continental” motivado por los Estados Unidos, y se relegó el de la invasión peruana a nuestro territorio. Aunque las circunstancias obviamente son diferentes, tampoco el gobierno del presidente Correa actuó con la debilidad y temor con que se condujeron en aquella época el gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río y su canciller Julio Tobar Donoso.

Segundo: Ha quedado en claro que el conflicto interno de Colombia es un asunto de ese Estado. Su historia se remonta al siglo XIX, con los enfrentamientos entre liberales y conservadores, que llevaron a una serie de guerras civiles y revoluciones violentas. Ese bipartidismo se prolongó hasta bien entrado el siglo XX, lo que hizo de Colombia el único país latinoamericano en el que perduró ese fenómeno político. Fue la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) la que acercó a conservadores y liberales, que acordaron la creación del “Frente Nacional” (1957) para turnarse en el gobierno. Pero el “Frente” articuló intereses oligárquicos. Las capas dominantes crearon así las condiciones para que durante las décadas de los sesenta y setenta emergieran los grupos guerrilleros, de manera que la violencia continuó.

Para los años noventa, el cuadro colombiano incluía un tramado de violencia en el que actuaban guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, terrorismo, delincuencia común, fuerzas armadas, gobierno y los intereses de los Estados Unidos. De esta manera, el problema colombiano interno ha derivado en un multiconflicto, nacido de las condiciones de violencia del pasado, que el gobierno del Presidente Álvaro Uribe ha concentrado como una situación exclusiva entre el Estado y las FARC.

Tercero: El nudo central de la crisis de marzo contrapuso, de una parte, el principio de soberanía estatal inviolable, y de otra, el concepto de “terrorismo”, con las consecuencias complementarias a esa definición. Cabe recordar que desde 1999, cuando el gobierno de Jamil Mahuad suscribió el Convenio de la Base de Manta con los Estados Unidos,<sup>8</sup> el Ecuador fue involucrado en las estrategias del Plan Colombia. De todos modos, el Ecuador nunca reconoció a las FARC como “fuerzas terroristas”, sino

<sup>8</sup> “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de Estados Unidos de América, concerniente al acceso y uso de las instalaciones de la base de la Fuerza Aérea en Manta para actividades antinarcóticas”. Registro Oficial de la República del Ecuador, No. 326 del 25 de noviembre de 1999, Función Ejecutiva Decreto 1505

como “fuerza irregular”. El Presidente Rafael Correa siempre proclamó esa posición, rechazó cualquier involucramiento de nuestro país en el conflicto colombiano, anunció terminar con el Convenio de la Base de Manta y denunció las fumigaciones en la frontera. Sin duda, Ecuador ha sido víctima de la multiviolenca colombiana, que nos ha lanzado miles de refugiados acogidos por el país, y que ha demandado esfuerzos y gastos sin precedentes.

Sin embargo, la razón internacional ha coincidido con el Ecuador. Tanto la Resolución de la OEA, como la Declaración del GR se refieren a las FARC como “grupo irregular” y esta última añade que es Colombia la que les considera como “terroristas”. En todo caso, también es indudable que existe una amplia corriente de opinión internacional desfavorable a las FARC; que sus acciones han opacado el ideario revolucionario que les inspiraba en sus orígenes, y que es evidente que la sociedad colombiana actual ha dado masivas muestras de rechazo a las guerrillas y grupos violentos, pues anhela vivir en paz. Ecuador tiene que permanecer consecuente con ello.

Pero, como se ha comenzado a experimentar, las acusaciones del presidente Uribe, que no tuvieron la recepción esperada en la OEA ni mucho menos en el GR, paradójicamente han despertado a la oposición ecuatoriana, que nuevamente tiene un pretexto para hacer bulla interna.

Cuarto: Las resoluciones de la OEA y del GR demuestran que América Latina ha girado hacia posiciones democráticas sustanciales, sin las reservas “diplomáticas” ni los compromisos políticos del pasado. En las dos instituciones se habló claro y sin rodeos. Las resoluciones no dejan dudas. Al mismo tiempo, es inédito que un gobierno reconozca la violación territorial y ofrezca disculpas por lo sucedido. Es un acto correspondiente con la dignidad del pueblo colombiano, que no estuvo representado por la actuación de su gobierno.

### Los conceptos de terrorista y narco-terrorista

Lo resuelto en la OEA y el GR es una negación rotunda a los conceptos unilaterales sobre “terrorismo” y “guerra preventiva”. La doctrina a la que pertenecen esos conceptos rebasa al gobierno de Colombia e involucra las tesis que la Administración Bush ha manejado a raíz de los ataques de Al-Qaeda del 11 de septiembre de 2001. De acuerdo con ella, el combate al “terrorismo” está por encima del principio de la soberanía de los Estados. Si el Gobierno de Álvaro Uribe define como “terroristas” a los grupos que así los considera, asume una declaración exclusivamente interna. El problema adicional es que los Estados Unidos también consideran a las FARC como “terroristas” o “narcoterroristas”. Deriva de ello el apoyo que brindó el gobierno norteamericano al gobierno de Álvaro Uribe y el respaldo del Presidente George W. Bush a la acción colombiana en territorio ecuatoriano como un asunto de “seguridad interna”.<sup>9</sup>

Manejando los mismos conceptos, cualquier país tendría el derecho a bombardear o penetrar sobre territorio colombiano para liquidar “terroristas”. Y como argumenta el famoso profesor del MIT y activista norteamericano Noam Chomsky, aún cuando los Estados Unidos también ha brindado refugio a varios terroristas... “Nadie sería tan vulgar como para sugerir que debería someterse a bombardeos e invasión a Estados Unidos en cumplimiento de la doctrina Bush II según la cual quienes cobijan a terroristas son tan culpables como los propios terroristas”.<sup>10</sup> Para Chomsky, los Estados Unidos han convertido la doctrina antiterrorista en un mecanismo de abuso del poder, que ataca precisamente a los valores de la democracia.

<sup>9</sup> Para ubicar el campamento guerrillero se utilizó radares especiales, visores nocturnos, detectores de calor, sensores de ubicación satelital. ¿Por qué la misma tecnología de evidente apoyo extranjero no se utilizó para ubicar a Reyes en territorio colombiano y se esperó a que se halle en Ecuador? Noam Chomsky, *Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona, Ediciones B, 2007, p. 13

<sup>10</sup> Noam Chomsky, *Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona, Ediciones B, 2007, p. 13



La doctrina sobre el “terrorismo”, aplicada en América Latina, es hoy una derivación de la antigua persecución al comunismo. Por tanto, las resoluciones de la OEA y del GR evidencian una América Latina que ya no se deja llevar por doctrinas imperialistas. Ha sido una derrota no solo para el gobierno de Álvaro Uribe, sino principalmente para la “Doctrina Bush II” y el gobierno norteamericano.

Lo acontecido representa un llamado para que todo el continente se sujete a iguales principios y leyes internacionales, sin lugar para las interpretaciones unilaterales. Es una aspiración que se remonta al Congreso Internacional que convocara Eloy Alfaro (boicoteado por los Estados Unidos) y que, realizado en México en 1896, concluyó con un precursor Informe sobre la Doctrina Monroe. Los pocos países latinoamericanos asistentes consideraron que ella era una simple regla de conducta internacional aplicable según la voluntad de los Estados Unidos, por lo que era indicado sujetarla a un análisis jurídico y someterla al consenso y el respeto real en toda América.<sup>11</sup>

### Conclusiones finales

No solo ha llegado el momento de avanzar, a fin de que todos los países del continente americano respeten el ordenamiento legal que ellos han creado, sino para lograr que en todo el mundo se afirmen los derechos humanos, pues parecería ser que tanto “comunistas” como “terroristas” no los tienen, y con ellos el asesinato selectivo, las masacres, las torturas, las vejaciones y maltratos, simplemente quedan justificados. ¿Dónde queda la moralidad humana y la dignidad de la vida?

América Latina ha dado un ejemplo internacional al lograr que prevalezca tanto el principio de la soberanía estatal como el de la solución pacífica de los conflictos para la convivencia armónica de

los pueblos.<sup>12</sup> La región ha demostrado cuán peligroso es el manejo de doctrinas unilaterales y más aún cuando se conjugan con políticas de fuerza o derechos de gran potencia. Ha advertido los riesgos de una regionalización del conflicto colombiano y las tensiones que éste genera al momento en que se quiere involucrar a los países vecinos.

Como ocurriera con el Grupo de Contadora para la solución de la violencia y la “guerra sucia” que asoló a Centroamérica en el pasado reciente, la OEA, y más que ella el Grupo de Río, han demostrado que los países latinoamericanos han encontrado la mejor vía para arribar a consensos y acuerdos mutuos precisamente sin la intervención de los Estados Unidos. Es preciso fortalecer un mecanismo como el Grupo de Río.

Resulta una verdadera ironía para la historia actual que el pensamiento de Simón Bolívar parezca renacer una vez más: él soñaba con una América Latina unida e integrada. Pero en su proyecto no incluía a los Estados Unidos, nación cuya historia y cultura eran absolutamente distintas a la identidad de nuestros nacientes países. Sin embargo, Bolívar admiraba a la Gran Nación del Norte, con quien la Hispanoamérica unida podía limitarse a mantener buenas relaciones de amistad y de comercio, como con cualquier otra nación de Europa.<sup>13</sup>

12 En el pasado, solo se conoce una “intervención” latinoamericana en los EEUU: la incursión de Pancho Villa sobre Columbus (1916) en New Mexico. En el siglo XIX fluían acuerdos internacionalistas liberales como el “Pacto de Amapala” entre Eloy Alfaro (Ecuador), Juan de Dios Uribe (Colombia), Joaquín Crespo (Venezuela) y José Santos Zelaya (Nicaragua). Largamente perduró el “internacionalismo proletario”. Más real fue el “internacionalismo anticomunista” de la década de los setenta (por ejemplo el “Plan Cóndor”), que afectó las soberanías nacionales e implantó el “terrorismo de Estado” en varios países latinoamericanos.

13 Juan Paz y Miño, *Removiendo...*, “Pensamiento de Simón Bolívar: de la revolución al desengaño”, Ob. Cit. p.13 y sig.

11 Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Removiendo el Presente. Latinoamericanismo e Historia en Ecuador*, Quito, THE – Abya Yala, 2007, ps. 49-52

## Posibilidades y límites del gobierno de Correa

Bayardo Tobar e Iván Fernández

Ante la tendencia extendida de centrar el análisis en el “estilo populista” y el “personalismo” o “autoritarismo” de Rafael Correa<sup>1</sup>, el presente artículo tiene como propósito dotar al análisis de la coyuntura política de una perspectiva histórica necesaria para encontrar explicaciones plausibles de la realidad y elaborar propuestas que permitan abordar los problemas del presente y construir una voluntad colectiva nacional para responder positivamente a los retos del futuro, vale decir, impedir que se frustré, desde el poder y la oposición de derecha, la voluntad de transformación del pueblo ecuatoriano.

### ¿Qué intereses expresa el Gobierno de Correa?

La victoria de Rafael Correa expresa, ante todo, el desencanto de amplios sectores de la población por la “estafa electoral” y el ejercicio de la política como una práctica cínica y descarada de enriquecimiento personal. Expresa el rechazo de la población a la corrupción, el bajo nivel cultural, la incompetencia administrativa y el escaso interés por la estética pública de jueces, diputados, ministros y funcionarios de los gobiernos de turno que transformaron a la democracia en “partidocracia”.<sup>2</sup> A su vez, esa victoria electoral fue posible por la confluencia

de varias circunstancias internas e internacionales favorables, tales como:

- La constitución en el Ecuador de un “poder destituyente” que desde 1996 había provocado el relevo del mandato de tres presidentes de la República<sup>3</sup> que habían sido electos cumpliendo las reglas del sistema electoral vigente.
- El cambio de prioridades de la política exterior de Estados Unidos a raíz de la desintegración de la URSS.
- El debilitamiento institucional de las Fuerzas Armadas subordinadas a la geopolítica estadounidense.
- La crisis de hegemonía al interior de las clases dominantes, crisis que tiene como antecedente inmediato el colapso bancario efecto de la desregulación financiera, y como su manifestación más visible, la debacle del Partido Social Cristiano y del liderazgo de León Febres Cordero.<sup>4</sup>

3 La dinámica de las luchas sociales a partir del levantamiento indígena de 1990, había dado lugar a la formación de un movimiento político no estructurado, sin dirección central, heterogéneo y contradictorio, pero poder legítimo, autónomo y autoorganizado al fin, frente al poder estatal legal pero ilegítimo, movimiento que demandaba cambios en el sistema político y en la estructura social y económica del país para transitar de una democracia política a una democracia integral, social y económica. A ese poder instituido se le denominó “poder destituyente”, de modo tal que el desafío inmediato era convertirse en “poder constituyente”.

4 Una exposición más amplia de estos factores en: Bayardo Tobar, “28 años de transición democrática y la victoria de Rafael Correa”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador, Cuadernos de Economía No. 2, Serie Asamblea Constituyente, junio, 2007

1 La victoria electoral de Rafael Correa fue interpretada como: triunfo de los autoritarismos (Felipe Burbano); apoteosis del populismo (Carlos de la Torre, Francisco Borja y César Montúfar).

2 Categoría acuñada por el periodista Jorge Vivanco Mendieta.

El discurso de Rafael Correa que le permitió pasar a la segunda vuelta electoral giró en torno a propuestas si no antisistema, si frontalmente anti-neoliberales y nacionalistas: recuperación del rol del Estado en la economía y de la soberanía en las decisiones de política económica frente a la condicionalidad de los organismos multilaterales; no pago de la deuda externa ilegítima; oposición a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y a la renovación (en el 2009) del Acuerdo de Cooperación que le permite a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos ocupar la Base de Manta. Por último, y lo más importante quizás, dar paso a la convocatoria a una Asamblea Constituyente para institucionalizar la reforma estructural del Estado.

Para garantizar la victoria electoral, Alianza País y Rafael Correa recurrieron a un elemento inherente a la práctica electoral y al funcionamiento real de los sistemas democráticos en América Latina: la demagogia. Se debe recordar que la primera vuelta electoral la ganó el Partido Institucionalista Nacional (PRIAN), liderado por Álvaro Noboa, con una campaña basada, exclusivamente, en ofertas demagógicas, como la construcción de 300.000 viviendas por año y regalos de víveres, sillas de ruedas y computadoras a los electores, ante cierta indiferencia (¿impotencia o conveniencia?) de “las instituciones de la democracia” y de los medios de comunicación social. En esas condiciones, no cambiar la táctica electoral (la demagogia) por parte de Rafael Correa no solo hubiera sido un error sino una estupidez política.

A partir de esa circunstancia, el gobierno de Rafael Correa y su destino quedó marcado por la tensión entre dos discursos: el que se propone como meta inculcar a los ciudadanos una nueva moral capaz de restaurar la fe y la confianza en la nación ecuatoriana para construir un “Nuevo País”, y el discurso del poder real, el de las ofertas demagógicas y las concesiones clientelares para mantenerse en el poder. En la medida en que la ciencia política, desde Maquiavelo hasta ahora, señala que una vez obtenido el poder, el problema es mantenerlo, o al,

menos evitar perderlo, el segundo discurso tiende a prevalecer sobre el primero. El que ello no ocurra depende no solo del gobierno (el poder) sino de la organización y acción de las fuerzas sociales que se expresaron en las coyunturas de revocatoria de mandato (desde 1996 hasta 2005), y en la victoria de Rafael Correa.

### La oferta electoral de la Asamblea Constituyente

Para consolidar la victoria electoral y mantenerse en el poder, el gobierno ha implementado una estrategia que tiene dos ejes principales: primero, cumplir con las ofertas de campaña electoral y, segundo, elaborar y difundir el Plan Nacional de Desarrollo de corte neo-desarrollista y una agenda social sustentada en los programas focalizados, diseñados por el Banco Mundial, que sustituyeron a las políticas sociales universales.

La voluntad política del gobierno para cumplir con las ofertas electorales de campaña, desde la duplicación del valor de los bonos de Desarrollo Humano y de Vivienda, hasta la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente no admite dudas y se convierte en uno de los factores de mayor legitimidad del gobierno. Representa una ruptura con la “estafa electoral” practicada, en mayor o menor medida, por todos los presidentes del período de transición democrática (1979- 2007).

Desde luego, a ello ha contribuido también la disponibilidad de recursos en la caja fiscal como consecuencia de los altos precios del petróleo en el mercado internacional. Pero, hay que insistir, lo que le diferencia a este de los anteriores gobiernos es la voluntad política de priorizar el uso de los recursos del Estado en favor de los sectores sociales marginados.

Esa voluntad política está presente también en la decisión del Presidente Correa de recurrir a los “decretos de emergencia” para eludir las trabas

burocráticas en la ejecución del gasto. La figura de los decretos de emergencia fue incorporada en la Constitución por la “partidocracia” que hoy se rasga las vestiduras, y su uso es legal. Sin embargo, la declaratoria de emergencia no solo sirve para agilizar la contratación de obras o la compra de bienes y servicios, sino que, como ha ocurrido en el pasado y puede ocurrir en el futuro, ha sido y puede ser utilizada para reprimir a los movimientos sociales y populares y violar los derechos individuales (como sucedió ya con la represión en Dayuma), amén de que se constituye en fuente de corrupción de funcionarios públicos y contratistas privados y estatales, con un enorme costo político para los gobiernos de turno, y costo económico para la nación.

### La Asamblea Constituyente como vía institucional del cambio

Pero la oferta de campaña que mayor interés, dudas y controversias ha desatado es la convocatoria a la Asamblea Constituyente “para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución”. La tesis de la Asamblea Constituyente es, sin duda, otra de las fuentes de legitimidad del Gobierno de Correa frente a la cual la derecha y los grupos de poder económico, afectados por un anacronismo terminal, primero se opusieron con el argumento de que con leyes no se cambia la sociedad y, luego de la aplastante derrota en la consulta de abril de 2007, se decidieron a participar sin ninguna contra propuesta trascendente de reforma institucional, más allá de pedir la inclusión del dólar

como moneda oficial del Ecuador, la oposición al aborto y la prisión perpetua para los violadores.

Si el triunfo de Rafael Correa significara un cambio en la correlación de fuerzas sociales y políticas, la Asamblea Constituyente debería convertirse en la vía más expedita para institucionalizar cambios en la estructura del Estado y para poner fin al régimen de la “partidocracia”, entendido éste como

un régimen en el que los partidos, una vez en el gobierno, priorizan los intereses de los grandes grupos de poder económico interno e internacional por encima del interés general y nacional.

Se aspira, por tanto, a que a través de disposiciones constitucionales, en primer lugar se rompa el control que ejercen los grupos de poder (banqueros, empresarios y medios de comunicación a su servicio) sobre las instituciones del Estado. En segundo lugar, se recupere el control estatal de los recursos naturales y se bloquee cualquier posibilidad de que esos recursos puedan ser privatizados y/o explotados en beneficio de las empresas transnacionales. En tercer lugar, se consagre una política exterior soberana frente a los organismos multilaterales de crédito y

los intereses geopolíticos del gobierno de los Estados Unidos, en particular se evite la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional y la suscripción de tratados comerciales asimétricos. En cuarto lugar, se garantice que la renta petrolera se invierta principalmente en educación y salud, y sirva para mejorar la distribución del ingreso en el Ecuador, en otras palabras se haga viable un programa económico “con inclusión económica y social”. Por último y en

**El gobierno quedó marcado por la tensión entre dos discursos: el que propone construir un “Nuevo País” y el discurso del poder real, de las concesiones clientelares para mantenerse en el poder. En la medida en que la ciencia política señala que una vez obtenido el poder, el problema es mantenerlo, el segundo discurso tiende a prevalecer. El que ello no ocurra depende no solo del gobierno (el poder) sino de la organización y acción de las fuerzas sociales.**



quinto lugar, se realicen las reformas institucionales necesarias para profundizar la democracia y los partidos políticos, fortalecer el Estado de derecho, depurar los procesos electorales y crear condiciones favorables para superar la tradición populista y autoritaria del sistema político nacional.

La garantía de que la Asamblea avance en la institucionalización de las reformas para la instauración de un nuevo orden económico y social, depende, además de la voluntad política del gobierno, de la movilización y lucha de los movimientos sociales y populares que condujeron a su victoria, *articulados en una organización política capaz de sintetizar la complejidad y las especificidades de los actores concurrentes*. La ausencia de este último factor constituye, sin lugar a dudas, el mayor riesgo para avanzar en el proceso de construcción de un Nuevo País. Más aún si se considera que las tradicionales organizaciones de trabajadores están en extremo débiles, que el movimiento indígena está dividido y desorientado, y que la lógica de la movilización social es eminentemente electoral. En estas condiciones, apenas se visibiliza la importancia de fortalecer la organización social, de forjar su unidad y contar con cuadros preparados para construir otra opción política y sustentar una transformación radical de la sociedad.

Finalmente, es obvio que a través de la reforma política, el Gobierno de Correa y sus aliados aspiran también a consolidar la permanencia en el gobierno del Presidente (las ganas de poder —como dice el escritor nicaragüense Sergio Ramírez, no tiene signo ideológico); pero ello pasa a depender no solo de que la Asamblea Constituyente apruebe disposiciones relativas a la ampliación del período presidencial y la reelección

inmediata, sino de que en Montecristi se incluya en la nueva Constitución las disposiciones que recojan las propuestas arriba enumeradas, gracias a las cuales Rafael Correa ha contado con el respaldo mayoritario de los ecuatorianos en la urnas.

### El Programa del gobierno: un proyecto neodesarrollista

El Programa Económico del Gobierno, su Agenda Social y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, precedidos de un discurso que mezcla a discreción conceptos provenientes de un amplio espectro cognoscitivo: postmodernismo, semiología y post estructuralismo, no se proponen un cambio de estructuras o la sustitución del sistema económico capitalista por un sistema socialista “del siglo XXI”.

El objetivo general del Programa Económico, 2007-2010, como se dice en su introducción, es: “Lograr el desarrollo sostenible del Ecuador, con justicia social y libertad, reposicionando al Estado como planificador, regulador y promotor de la economía en armonía con el sector privado”<sup>5</sup>. Se trata de una versión actualizada del proyecto desarrollista de los años setenta (neodesarrollismo) que, por un lado, abandona el proyecto de industrialización sustitutiva y de reforma de la estructura agraria y, por otro lado, se propone institucionalizar y apoyar a la

llamada “economía solidaria” con un programa de microcrédito y de reactivación económica mediante las “compras del sector público”.

<sup>5</sup> Programa Económico del Gobierno Nacional, 2007-2010, Rafael Correa, Presidente Constitucional de la República, abril 2007

La Agenda Social, en cambio, mantiene la política sustentada en programas “focalizados” dirigidos a los “sectores más vulnerables” de la sociedad, pero con una “conceptualización” diferente. Así, por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano se incrementa a 30 dólares mensuales y deja de ser considerado como una “ayuda” para convertirse en un “derecho”; en las palabras de la Ministra de Inclusión Económica y Social. En sus palabras: “una reposición mínima e incompleta al trabajo doméstico de las madres perceptoras”. Ese bono, como estuvo previsto desde sus inicios, se complementa con el Crédito Solidario (hasta por \$ 300) para convertir a sus beneficiarios, con capacitación de por medio, en “micro empresarios articulados a los circuitos económicos nacionales”. Otro ejemplo, “Aliméntate Ecuador”, de ser un programa asistencialista se transforma, conceptualmente, “en un componente de la estrategia de soberanía alimentaria articulada al desarrollo local”.

Ni el Programa Económico ni la Agenda Social del gobierno de Correa señalan un horizonte de reducción de los dos problemas más importantes del país: el desempleo y la pobreza. Ecuador, a pesar de haberse convertido en el primer país de América Latina exportador de fuerza de trabajo, mantiene una tasa de desempleo que bordea el 10 % de la PEA, o sea, alrededor de 650.000 desempleados abiertos, y si en el año en curso se prevé crear 55.000 nuevos puestos de trabajo, los niveles de desempleo no solo se mantendrán sino que se incrementarán.

En cuanto a la pobreza, la Encuesta de Condiciones Vida del 2006 rebela que en 10 años el número de pobres por ingresos disminuyó del 39 % al 38 %, lo que significa un ritmo anual de reducción del 1%. Bajar a ese ritmo a la mitad el porcentaje de la pobreza, con el mismo tipo de programas sociales focalizados y sin emprender en proyectos radicales de reforma de la propiedad, la educación y salud, y programas de empleo masivo, requeriría de 160 años... hasta el 2168.

### La reforma democrática del Estado

La propuesta del Objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo reza: “Recuperar la capacidad de planificación estratégica y de gestión de las instituciones estatales, su función redistributiva y los mecanismos de regulación (...) objetivos principales de un rediseño institucional centrado en la participación, la democracia, la descentralización y el desarrollo local, así como la gestión pública eficiente orientada al logro de resultados”<sup>6</sup>.

Frente a lo propuesto se evidencian dos tareas pendientes: en primer término, pasar de un Estado corporativo, subsidiario de intereses de grupo y de mafias corruptas, a un “Estado de derecho”, es decir, a uno que represente el interés público, el interés general de la sociedad. En segundo lugar, establecer una estructura institucional bajo parámetros de eficiencia medida por resultados.

La primera tarea es una demanda propia del capital nacional y del capital transnacional. Se trata de re-organizar el Estado como un representante del interés general del capital, no de partes del capital o de intereses de grupos de capitalistas, peor aún de mafias corruptas, sino del sistema capitalista visto como un todo. El Estado es entendido como el rector del capitalismo colectivo que crea las condiciones adecuadas para el proceso de acumulación y reproducción social del capital, tarea que está pendiente en el Ecuador. En esencia, la planificación estratégica es eso, una visión de largo plazo del capital general y sobre todo, el diseño de reglas claras para la inversión.

Con ello no se modifica el carácter de clase del Estado ni el ser el centro del poder del capital; de lo que se trata, simplemente, es de cambiar el diseño de las políticas públicas y de la estructura institucional para Estado deje de ser corporativo, o sea, al servicio de grupos de poder, y se convierta en un Estado de derecho. Esto implica disponer de una

<sup>6</sup> Pabel Muñoz, Revista *La Tendencia* No.6, p. 63, Quito, 2008



institucionalidad y de políticas económicas y sociales orientadas a mantener las condiciones generales del proceso de acumulación y sostener un grado de cohesión social necesaria para asegurar la generación y reproducción del excedente económico. A fin de cuentas, mayor y mejor política social es función del Estado y parte de la racionalidad del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo.

### La reforma institucional de Estado

En cuanto a la reforma institucional de Estado, si bien existen tareas históricamente progresistas y democráticas, como la descentralización participativa, el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales, la garantía universal de los derechos, la democracia radical y la promoción de la organización social, estas son tareas que están siendo procesadas por la Asamblea Constituyente. Sin embargo, las acciones hasta ahora desplegadas no van en esa dirección: las debilidades e incoherencias del Mandato No. 04 ante los privilegios de la “burocracia dorada”, de militares y policías... no son una muestra de “democracia radical” sino más de lo mismo: de corporativismo enquistado en el Estado rentista.

La “nueva” estructura institucional del aparato estatal, con 18 ministerios y medio centenar de subsecretarías, de gabinetes de 3 pisos: central, estratégico y sectorial, con ministros regionales y superministros, y la propuesta de “territorialización administrativa” o 7 regiones horizontales, a más de complejizar la tradicional maraña burocrática, no garantizan *per se* “el logro de resultados, el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de sus políticas, la simplificación de procedimientos y la recuperación

del sentido de responsabilidad pública de las entidades y servicios del Estado”<sup>7</sup>. De otro lado, no es necesario esperar a una nueva estructura institucional de Estado para terminar con la anarquía y la corrupción en universidades, Petroecuador, IESS, aduanas, sistema judicial, entre otras instancias administrativas.

### Conclusiones finales

En la perspectiva señalada al comienzo de este artículo, de ¿cómo contribuir para que la voluntad de transformación del pueblo ecuatoriano no se convierta, desde el poder y la oposición de derecha, en una nueva frustración?... consideramos necesario insistir en tres tareas que no pueden soslayarse en nombre del agobio derivado de la administración del Estado:

1. Profundizar las reformas estructurales en la perspectiva de un cambio del sistema capitalista como una necesidad de supervivencia de la vida humana y la naturaleza.
2. Convertir el cambio de sistema en el eje político y ético de articulación de la diversidad de organizaciones, redes y movimientos políticos alternativos para ejercer, efectivamente, “el poder constituyente”.
3. Promover el debate teórico en el campo de las ciencias sociales para liberarles del “ascetismo” anti realidad de los últimos lustros, a través del cual construyó su hegemonía la ideología y las políticas neoliberales, que superviven en las instancias de decisión del Estado. 7

7 Ibid, p. 64

## De la mitigación de la pobreza al desarrollo

Fernando Carvajal Aguirre

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

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

### Algunas evidencias al canto

Si revisamos la distribución de los ingresos de

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

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

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

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

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

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

### Indicadores de la crisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Las medidas contra la pobreza

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

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

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

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



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

### Las medidas para la reactivación productiva

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

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

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

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

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

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

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

### Algunas estrategias de desarrollo


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

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

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

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

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

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

# Ecuador: perspectiva económica para el 2008

*Luis Augusto Panchi*

Los dos países de América del Sur que se encuentran en procesos de elaboración de nuevos marcos constitucionales –Ecuador y Bolivia– muestran los índices de crecimiento más bajos en la región: 2,65 % y 3,9 % respectivamente. ¿Es que existe alguna relación entre ese bajo crecimiento económico y los respectivos procesos constituyentes?

Se podría pensar que los procesos constituyentes en sociedades polarizadas por la pobreza generan tensiones que requieren de una fuerte inversión de recursos tales como tiempo, campañas políticas, campañas mediáticas, largos procesos de conflicto – diálogo, etc. Todo esto de por sí explicaría un bajo crecimiento. Conclusión clara en el caso boliviano, cuyas tensiones políticas y sociales el año pasado fueron noticia de cada día, llegando a extremos de violentos enfrentamientos sociales, emergencia de movimientos separatistas y disputas históricas por la sede de la capital del país del Altiplano. En el caso ecuatoriano, aunque no es libre de tensiones, sin embargo no se ha llegado a una contraposición social violenta, ni tampoco a una polarización diaria del conflicto. Entonces, ¿cómo se explica el bajo crecimiento de su economía?

El bajo crecimiento ecuatoriano se explica a primera vista por la casi nula inversión económica en el área petrolera durante los últimos años. Dependiendo como depende nuestra economía de la exportación petrolera, es claro que una reducción de su capacidad exportadora redundará

automáticamente en un menor crecimiento económico.

Es cierto que un índice económico de crecimiento no lo dice todo. No dice de la redistribución de la riqueza al interior de esa economía, tampoco de la inversión social comparada con el pago de deuda externa. No dice nada de las nuevas relaciones de poder, ni del acceso al mismo por los diferentes estratos sociales, ni de la participación de las poblaciones en la elaboración y destino de sus presupuestos, peor aun del grado de representatividad en el poder constituido, ni del modo cómo elegirán a sus representantes.

Todos esos procesos se juegan precisamente en el ámbito político de una Asamblea Constituyente. De allí que no se puede sostener que la Asamblea distrae la actividad económica, o que le resta recursos económicos al sistema, o que ahuyenta las inversiones, pues no hay mejor inversión que la que un pueblo hace para distribuir sus recursos de mejor modo, de acuerdo a los fines determinados por sí mismo y en conjunto.

No obstante, no habría que descartar el indicador de crecimiento del PIB como medida de evaluación de la economía. En circunstancias normales, dada la dinámica productiva de la economía real, esta debe crecer, pero ¿a qué ritmo?... Eso es lo que intenta medir el índice de crecimiento económico. En todo caso, dicho índice en el ámbito regional, ubica al Ecuador en el último puesto.

## Las expectativas económicas para el 2008

Las expectativas para el 2008 empero, son optimistas. Aunque el FMI estima un crecimiento para el Ecuador no mayor al 3.4 %, en un año en que se prevé decrecerán las economías latinoamericanas, nuestro crecimiento proyectado es una buena noticia. El sustento de dicho crecimiento será la inversión que el Estado hizo el 2007 en el sector petrolero por la contratación de dos torres de perforación, el incremento de la producción del Bloque 15, la seguridad alrededor de los pozos petroleros que permita sin contratiempos (paros o tomas de pozos) su continua explotación, y la reducción del contrabando de combustibles.

Fuera del área petrolera, el principal soporte para el crecimiento de la economía es también la acción del Estado que posibilita un aumento del consumo final de los hogares a través del aumento salarial, el incremento de la inversión pública acompañada de una mejora en los índices de recaudación fiscal, y no por último, la expectativa de la baja de las tasas de interés que haga más accesible al crédito y microcrédito. La potenciación de la demanda, junto con la accesibilidad al crédito productivo permitirá la reactivación de la producción.

En términos de equidad distributiva, el incremento del salario unificado del servicio doméstico, operarios de artesanía y trabajadores de la microempresa, a 170 dólares, así como la duplicación del bono de desarrollo, abren una vía para redistribuir los ingresos a favor de sectores históricamente marginados. Aunque el primer efecto de los incrementos salariales ha sido el aumento récord de la inflación en los últimos cinco años (durante enero de 2008 fue 1.14 %); sin embargo, en términos generales, los efectos redistributivos son positivos, pues según

información del Diario El Universo (09/02/08), el INEC estima que el ingreso familiar antes tenía “un faltante de \$ 13,05 para cubrir la canasta vital y ahora tiene un superávit promedio de \$ 38,60”.<sup>1</sup>

Por supuesto que en materia redistributiva queda mucho por hacer, en servicios de educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, sin contar con la necesidad de extender las capacidades de las nuevas tecnologías de información a fin de aprovechar sus aportes a la lucha contra la pobreza. Las recurrentes inundaciones en la Costa nos advierten

de la necesidad de planificar la infraestructura básica en esas regiones. Una auténtica lucha contra la pobreza no puede descuidar la primacía de la dotación de servicios básicos seguros y de calidad, inversión que a la postre reducirá la inversión en salud y fondos de emergencia, lo cual tiene claros efectos redistributivos, pues las familias podrán enfocar sus gastos emergentes a actividades económicas y productivas. La Asamblea Nacional Constituyente deberá clarificar en este

punto las competencias de los gobiernos seccionales y las del gobierno nacional, pues no sería deseable que las zonas rurales queden en el limbo en cuanto a la adscripción de responsabilidades de infraestructura básica.

Volviendo al ámbito económico, la paradoja momentánea de mejores sueldos con productos más caros, se superará en los próximos meses, en tanto el aumento de la capacidad adquisitiva de los demandantes potencie la capacidad productiva de los oferentes. Esta situación aliviará, en parte, el consumo de alimentos en los hogares. Los alimentos fueron

**El incremento del salario unificado así como la duplicación del bono de desarrollo, abren una vía para redistribuir los ingresos a favor de sectores históricamente marginados...en términos generales, los efectos redistributivos son positivos.**

<sup>1</sup> Diario El Universo, “Inflación es la más alta en los últimos 5 años”, <http://www.eluniverso.com/2008/02/09/0001/9/BC079003CD2143E492395A67-B83238FB.aspx>



en el 2007 uno de los principales rubros inflacionarios, debido básicamente a la reducción de su oferta a nivel mundial, ocasionada por la disminución de áreas agrícolas dedicadas a su cultivo frente al aumento de áreas dedicadas a la producción de biocombustibles. En este marco, dada la tendencia a la perduración e intensificación del problema alimentario, la propuesta de introducción del tema de la seguridad alimentaria en la nueva Constitución es relevante.

Finalmente, este año como el anterior el ámbito político será de importancia capital para la realización de los proyectos de política económica y para la consolidación del actual gobierno. La finalización de la Asamblea Nacional Constituyente, la presentación de la Nueva Constitución, el Referéndum, el llamamiento a elecciones para un nuevo Congreso (Parlamento o Asamblea Nacional) y para autoridades seccionales —tal vez también para nacionales— con la puesta en práctica de la nueva organización territorial y electoral, darán mucho qué pensar, qué invertir y en qué ocuparse durante este año.

### La Asamblea como ente legislador

Una de las tareas necesarias que la Asamblea Nacional Constituyente está realizando es la aprobación de leyes importantes para encauzar el desarrollo económico del país en los próximos años. Aunque suene a lugar común, no bastará la aprobación de leyes para persuadir en el país una nueva cultura democrática, participativa y equitativa. En general, junto con las situaciones jurídicamente

tipificadas, la ley prevé las instancias de control. Sin embargo, aquello que la hace efectiva es la instancia moral de su aplicación y observancia. Generar una cultura de respeto a la ley es una tarea educativa que se asienta en la legitimidad de la ley, en su capacidad incluyente, diferenciadora de las situaciones y universal en su alcance.

**En tanto el Estado sea el actor-inversor por autonomía en la economía ecuatoriana, es muy importante la discusión para establecer un cuarto poder, una instancia de control basada en la participación ciudadana. Esta instancia debería extenderse a los ámbitos que manejan recursos públicos: fiscal, petrolero, educativo, sanitario, energético, minero, infraestructura seccional y nacional, judicial, etc.**

Dos propuestas de leyes enviadas por el gobierno a la Asamblea Nacional Constituyente tienen especial relevancia económica. La primera, la Ley de Equidad Tributaria busca mejorar la recaudación fiscal ampliando la base impositiva y el número de contribuyentes. Un aspecto relevante de esta ley es la posibilidad de deducir del Impuesto a la Renta los gastos de alimentación, vestido, educación y salud de las familias de los contribuyentes, pues esta posibilidad obligará a todos a pedir facturas en sus compras, con lo cual se espera mejorar sustancialmente la recaudación del IVA.<sup>2</sup>

La segunda ley, todavía en discusión, es la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado, que busca la unificación de las cuentas nacionales, la eliminación de los fideicomisos y fondos petroleros especiales, la definición de ingresos petroleros como ingresos de capital y el mantener la responsabilidad del Presidente en la contratación de créditos.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ANC, Ley para la Equidad Tributaria, <http://asambleaconstituyente.gov.ec/ley-para-la-equidad-tributaria.do>


<sup>3</sup> ANC, Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/proyecto\\_ley\\_fondo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/proyecto_ley_fondo.pdf)

Estas leyes entregan al gobierno mayor capacidad de fomento, gestión e inversión de recursos públicos. Esto afirma la tesis aquí expuesta de que el principal y directo dinamizador de la economía en el 2008 será el Gobierno Nacional y seguirá siéndolo hasta que se fortalezcan las estructuras empresariales e industriales que vayan más allá de los grupos económicos familiares.

### El cuarto poder: la participación ciudadana

En tanto el Estado sea el actor-inversor por autonomía en la economía ecuatoriana, es muy importante la discusión actual de la Asamblea Nacional Constituyente para establecer en la Constitución un cuarto poder, una instancia de control basada en la participación ciudadana. Esta instancia debería extenderse hacia todos los

ámbitos en que se manejan y destinan los recursos públicos: fiscal, petrolero, educativo, sanitario, energético, minero, infraestructura seccional y nacional, judicial, etc. Un cuarto poder de control social se orienta a la participación política, entendida como el ejercicio de la deliberación de los ciudadanos (*polis*) acerca de las finalidades y existencias de sus recursos.

Sin duda que el desarrollo de la economía se define por el camino de la política y no al revés como han pretendido algunos ideólogos del neoliberalismo. De modo que tendremos un año, el 2008, muy laborioso en lo económico, modulado agitadamente por lo político, pues allí se determinarán las nuevas reglas de juego del trabajo social conjunto y dentro del contexto de esperanza de cambio positivo que hoy nos envuelve a los ecuatorianos: para la ventaja recíproca. 

# La política energética y el medio ambiente

*Esperanza Martínez*

El Ecuador es en la actualidad un escenario de importantes cambios, muchos de los cuales están atravesados por la innegable yuxtaposición entre lo energético y lo ambiental, en base a ecuaciones absurdas que nos han obligado a depender de la explotación y destrucción de la naturaleza; a la explotación y exportación de su gente, en condiciones casi siempre ilegales, para servir a las necesidades de los países industrializados.

Este es un país que exporta petróleo crudo e importa derivados; exporta energía e importa alimentos; exporta “bienes” de consumo y materias primas y se queda con los “males” generados por los procesos de extracción y producción. Este es un proceso que ha sometido al Estado Ecuatoriano a un perverso ciclo de endeudamiento, y que ha declarado una silenciosa guerra contra la agricultura de autosubsistencia.

Cambiar el modelo actual de “desarrollo” supone una transformación radical de estas ecuaciones que tienen como variables el subsidio energético estatal; y el subsidio de la naturaleza, a los grupos de poder. El subsidio energético del Estado se mide y expresa en combustibles a bajo precio. Nadie paga lo que cuesta realmente el petróleo, un recurso no renovable que tarda miles de años en producirse, y lo que es peor, no se paga ni los precios del mercado. El subsidio por parte de la naturaleza se expresa en la generación de entropía, es decir, disipación de energía y materiales –desechos– hacia el ambiente.

Exportamos crudo e importamos derivados que son utilizados en industrias altamente consumidoras de energía como la floricultura o las camaroneras. Importamos derivados de petróleo para hacer funcionar plantas termoeléctricas que se sitúan en barcazas altamente contaminantes, y cuyo manejo es parte de una inmensa estafa al Estado. El modelo de subsidio energético a los grupos de poder ha sido una constante en la historia reciente del Ecuador.

El modelo de desarrollo o modelo de privilegios, ha logrado sobrevivir sobre la base de privatizar la energía y subsidiar a los privilegiados. Es debido a esto que resulta imposible desligar el tema energético del modelo de desarrollo y éste –a su vez– de la naturaleza.

## El petróleo en Ecuador

Difícilmente hay otra actividad humana más destructora que la petrolera (quizás sólo la minera). Esta actividad ha sido tan importante que ha logrado configurar la identidad de la gente que ha nacido y crecido en una sociedad petrolera. Una sociedad que ha desarrollado un culto al plástico, a lo homogéneo, que tal vez algún día se vio como lo duradero y que es, en realidad, el principal desecho de la sociedad. Desde los satélites fuera de la Tierra ya se pueden observar gigantescas manchas de plástico en el mar.

El olvido del pasado y el descuido del futuro es otra característica de esta sociedad. Se piensa que somos la generación que debe consumir lo que la naturaleza tardó miles de años en producir, sin prever las necesidades de las próximas generaciones. El consumismo crea una serie de necesidades artificiales. Ya no se trata de consumir lo que se necesita, sino aquello que el mercado impone a las sociedades a través de su propaganda.

En el siglo XXI la humanidad deberá enfrentar el agotamiento del petróleo, su base energética. Entonces, la “riqueza de las naciones” volverá a ser su riqueza natural, la salud de sus ecosistemas, su capacidad de alimentarse, educarse y mantenerse en salud. Para los países históricamente empobrecidos, mientras más lento sea el tránsito a una economía post petrolera, más grande será la brecha de desigualdades y más costoso será el cambio.

El Ecuador ha explotado 40 años su petróleo. Sin embargo, todo el dinero generado se “esfumó”. Diversos países intentan regular el uso de los fondos que generan las riquezas no renovables, en modelos con gastos controlados y ahorros forzados, sin embargo, las propias condiciones internacionales lo impiden. En el Ecuador se establecieron fondos de reservas que ahora se quiere desbloquear para utilizarlos en “inversión”. En verdad, si continuamos con el mismo modelo, esa “inversión” terminará como antes, esfumándose.

## La propuesta Yasuní

En materia energética, la soberanía es una demanda central, sobre todo después de que los

estatizados recursos petroleros fueron nuevamente privatizados, vía distribución, transporte o concentración del uso. El actual gobierno ha dado algunos pasos importantes para recuperar el control del petróleo (re-estatizarlos), como es controlar los ingresos de las empresas, promover la recuperación mejorada de crudo en las zonas de manejo estatal, mantener la propuesta de no explotar el crudo de

los campos ITT en el Parque Nacional Yasuní. Sin embargo, están por definirse una serie de las actividades y proyectos que revelarán si hay o no cambios reales.

La propuesta Yasuní es probablemente la iniciativa más innovadora del Gobierno de Correa, pues, junto con lo que pase en materia minera, se sientan las bases para el modelo de desarrollo. Uno de los méritos más importantes de la propuesta Yasuní es que aborda simultáneamente agendas de conservación de la biodiversidad y de cambio climático, lo cual es fundamental ya que los bosques tropicales son los que mantienen en gran medida la regulación del clima, que se encuentra en estado crítico por

el consumo desmedido de petróleo. En la propuesta Yasuní también se propone un modelo de ahorro forzado y gastos controlados con lo cual se intenta generar un fondo para vivir sólo de los intereses.

En el Yasuní se enfrentan dos modelos de desarrollo, el caduco y el nuevo. Veámosles:

Lo de siempre: continuar con la explotación de las riquezas naturales para beneficio de las élites y utilizar a las mayorías como pretexto de necesidad. Explotar las reservas de crudos pesados del Yasuní, sin importar el que por las características de esos

**El gobierno ha dado algunos pasos importantes para recuperar el control del petróleo (re-estatizarlo), como controlar los ingresos de las empresas, promover la recuperación mejorada de crudo en las zonas de manejo estatal, mantener la propuesta de no explotar el crudo en el Parque Nacional Yasuní. Sin embargo, están por definirse una serie de actividades y proyectos que revelarán si hay o no cambios reales.**



yacimientos y de los ecosistemas de su entorno, los impactos serán peores de los que vemos diariamente en la Amazonía. Entregar la concesión a empresas transnacionales o, lo que es lo mismo, a empresas “nacionales”, mejor dicho, que pueden tener capitales nacionales pero operan como transnacionales, algunas de ellas con pésimos antecedentes en materia ambiental. Agotar las reservas y dejar a las futuras generaciones sin petróleo y sin Amazonía. Hablar durante un par de años de los abundantes ingresos que llegarán...y que a la postre nunca llegaron. Hablar del empleo que generarán y que no generaron, de la tecnología de punta que usarán y de la destrucción que provocaron, del respeto a las poblaciones locales que aplicarán y de los pueblos que desaparecieron.

Lo nuevo: salvar al Parque Nacional Yasuní. Personas y países que compran el crudo y que se comprometan a no sacarlo del subsuelo como contribución a la estabilidad del clima del planeta, y a la conservación del Yasuní, territorio de inmensa biodiversidad y hogar de pueblos indígenas no contactados. Crear un fondo de capitalización, que nos permitirán contar con recursos para siempre, no para 10, ni para 20 años. Crear un bono para promover la agricultura familiar que tenga como objetivo la soberanía alimentaria del país. Transformar el carácter y sentido de las discusiones nacionales e internacionales en torno al cambio climático. Transformar el régimen económico a uno que se base en la producción sustentable y en la creatividad, no en la explotación y destrucción de la naturaleza.

La propuesta Yasuní ha tenido eco a nivel internacional, por enfrentar los temas globales centrales y por abrir trocha a una necesaria e impostergable transición a una civilización post petrolera, que muchos pudieron pensar que estaría de la mano a los cambios tecnológicos que se desarrollan en el norte, pero que en realidad tiene más posibilidades



a desarrollarse en el sur, en donde aún hay condiciones naturales para idear un nuevo modelo que nazca del respeto y sinergia con la naturaleza. Será la agricultura campesina e indígena la fuente de conocimiento científico para el futuro del planeta.

La propuesta Yasuní propone un tránsito a una economía post petrolera y un paso firme hacia la soberanía energética y la responsabilidad.

### Soberanía energética, entropía y subsidios

Por sus características ecológicas, el Ecuador es un país rural, posee una gran biodiversidad tanto agrícola como silvestre, abundante agua dulce, sol todo el año en la mayoría de las regiones, no tiene condiciones climáticas extremas, con memoria aún presente de haber contribuido a la domesticación de cultivos que han alimentado al mundo, como la papa, el cacao, la yuca, el maíz y frijol, la soya, el tomate, diversas frutas... es decir, el Ecuador tiene las mejores condiciones posibles para que su población esté bien alimentada y con trabajo. Sin embargo, importamos alimentos y desde que los programas de ayuda alimentaria destruyeron la producción nacional de trigo, subsidiamos la importación de ese cereal.

La agricultura de subsistencia es un modelo bajo en entropía, que aprovecha la energía solar y la transforma en energía utilizable por los humanos. Pone a funcionar el organismo, que es —a su vez— otra fuente de energía. Genera pocos desechos y estos pueden reutilizarse para producir más energía.

Sin embargo, nos hemos hecho adictos a un modelo petrolero, al sistema menos eficiente desde el punto de vista de la entropía. El petrolero es un modelo ineficiente desde el punto de

vista económico, pues degenera en un modelo que subsidia actividades concentradoras y destructivas. Si alguien tuviera que pagar el dispendio de presión, calor y tiempo necesarios para la producción del petróleo, a los mismos precios pagados por nosotros para la producción de bienes, el costo del petróleo alcanzaría más de un millón de dólares por galón.

Si bien la soberanía aparece como un tema central en el debate energético, no es suficiente. Es necesario conocer los límites de las riquezas naturales, los límites del planeta, y abordarlos con responsabilidad, para evitar desastres como los que se manifiestan hoy a través del cambio climático.

### El “cenit” del petróleo

Hemos llegado a un momento de la historia humana en la que las sociedades que se aferren a vivir del petróleo estarán expuestas a una mayor vulnerabilidad. Hemos alcanzado el “cenit” del petróleo. A partir de ahora, el petróleo será negocio solo en la medida en que se logre abaratar su explotación, y las empresas están en ello.

Se están impulsando aceleradamente nuevas formas de generación de energía, incluyendo los agro combustibles que para países como el nuestro, sometidos a la deuda externa, a una historia colonial y a un modelo de desigualdades, significará un nuevo esquema de empobrecimiento, esta vez amenazando masivamente a la agricultura y a los bosques, pero no para producir alimentos.

La soberanía energética debe encaminarnos a que la producción y consumo se acerquen al ideal de cero entropía, debe acabar con la práctica del subsidio de la naturaleza y del Estado a los grupos de poder. Debe hacer posible que entren en funcionamiento ciclos conjuntos para minimizar la disipación de energía y materiales hacia el ambiente. Esto

significa reducir las emisiones, reducir la basura, hacer eficiente al consumo de energía.

Necesitamos un modelo que aproveche los desechos para producir energía, para fertilizar las tierras y alimentar a los animales; un modelo que utilice la energía solar, eólica y geotérmica; un modelo que si utiliza la energía del agua, sea con la condición de no alterar el fluido de los ríos y la vida acuática. Y sobre todo, un modelo que produzca energía para el bienestar y el buen vivir.

### Algunas conclusiones

- El modelo económico no puede basarse en el subsidio energético.
- Nuestra meta no puede ser el sumarnos a un modelo de globalización del comercio, menos aún para los alimentos, pues desde ya se anticipa su fracaso por una cadena de consumo de energía para el transporte que disparará en cualquier momento los precios.
- Las economías nacionales cuyos ingresos provienen de la explotación de la naturaleza no son sostenibles, pues estas son riquezas que se agotan y peor aún porque al extraerlas se desbaratan otros modelos que si son sustentables.
- No se puede continuar concentrando los servicios en las ciudades. Las grandes ciudades no son viables, pues son altas consumidoras de energía y generan desperdicios que no se pueden reutilizar.
- No se trata de encontrar un reemplazo de energía en una única fuente. Estas deben ser descentralizadas, limpias y de bajo impacto, no pueden ser concentradas, monopolizadas, o privatizadas, pues la energía no es un negocio, es un derecho. 🌱

## ¿Quién lee a Sun Tzu?

Juan Cuvi

Si la guerra es —según Clausewitz— la continuación de la política por otros medios, no resulta discordante apelar a teorías militares para tratar de descifrar la estrategia que aplica la derecha ecuatoriana frente al actual gobierno. Si además tenemos en cuenta los recursos retóricos y simbólicos abiertamente belicistas que se emplean, tanto desde Carondelet como desde ciertos espacios de la oposición, para dirimir los conflictos políticos, el ambiente está propicio para aplicarle un condimento marcial al análisis.

Tres milenios después de su existencia, Sun Tzu sigue siendo, en su extraordinaria sencillez, uno de los grandes teóricos de la guerra. Ese estilo metafórico tan caro a los orientales no deja de comportarse, en medio de su poesía e ingravidez, como un afilado cuchillo que disecciona la realidad con sorprendente concreción. Y no solo la realidad bélica, como muchos pudieran pensar, sino esa realidad diversa donde las estrategias, las posiciones y la confrontación de intereses son parte insustituible de la dialéctica de la vida.

**“La máxima importancia de la guerra es atacar la estrategia del enemigo”...**

La anterior pareciera una cita destinada a un entrenador de fútbol, recordándole que para ganar un partido no se necesita ponerle los pupos en la



canilla al mejor atacante, ni patear la pelota con la fuerza de una mula, sino destruir el esquema de juego planteado por el rival. ¿Hacen esto la derecha y el gobierno? Pregunta compleja y difícil de responder, por las dudas que albergamos algunos respecto de la aplicación coherente de una estrategia política por parte de unos y otros.

El gobierno —no cabe la menor duda— ha hecho gala de un poder de iniciativa desbordante, pero ello por sí solo no refleja una estrategia, en el sentido de dar pasos planificados y concertados hacia la consecución y consolidación de etapas. Una avalancha de iniciativas puede tener efectos inmediatos, pero jamás asegura la victoria. Por fortuna para el gobierno, la oposición cayó en el mismo plano, proponiendo a su vez otra avalancha de actos reactivos con resultados casi nulos. Precisamente por ello es tan importante la construcción de una estrategia solvente, y quien primero lo haga llevará la delantera.

**“Un ejército confuso lleva a la victoria del contrario”...**

El año 2006, y la mayor parte del 2007, constituyen la muestra más palpable y extrema de la confusión de la derecha, lo cual derivó, como era obvio, en un fácil y arrollador triunfo de Correa en las sucesivas elecciones realizadas. No obstante, desde hace un par de meses esa confusión parece

haber cambiado de bando, al punto de hacernos pensar que el gobierno se ha convertido en el mejor estratega de la derecha. El caso Dayuma, el bloqueo en La Cadena y la provocación en las calles de Guayaquil no podían ser más acertados en tal sentido. De la noche a la mañana, y casi por arte de magia, Nebot aparece ante el país como el abanderado de la defensa de los derechos humanos y el adalid de la tolerancia y del respeto político.

Pero reanimar a un noqueado Nebot no es tan riesgoso como querer utilizar a la Asamblea Constituyente en calidad de fusible político, por aquello de que si este no salta a tiempo puede terminar incendiado el edificio entero. Si la imagen de la Asamblea continúa deteriorándose como hasta ahora, es muy probable que termine arrastrando con ella un buen pedazo de la popularidad y la credibilidad del régimen, por la fuerte asociación que tienen ambos a los ojos del país. Al apuntar sus dardos en contra de la Asamblea la derecha ha definido lo que para ella constituye el flanco más débil del proyecto en su conjunto.

**“Un ejército puede ser semejante al agua...”**

Dice Sun Tzu que al igual que el agua que fluye evita las alturas y se dirige al llano, un ejército debe evitar la fuerza y atacar sobre la debilidad. Premisa, en cambio, no aplicada por el gobierno en su ofensiva sobre Guayaquil, la plaza más sólida de la oposición. Creyendo que la toma del puerto principal era cuestión de una gran marcha, no calculó que la ola provocada regresaría en forma de tsunami. Ni la situación estaba lista, ni el rival estaba suficientemente debilitado como para intentar un golpe de gracia. También decía Sun Tzu que al enemigo hay que atacarlo cuando se lo puede vencer, no cuando uno cree que lo puede vencer.

Hoy, la clave para apuntalar un proyecto político transformador debe no solamente impedir a toda costa que la derecha se reconstituya con fuerza, sino evitar que estructure una estrategia de oposición. Nebot, cabeza visible de esta opción política, ha dado muestras claras de madurez política, y eso es peligroso si a ello suma prudencia y reflexión. Él ya pagó un elevado tributo a su intemperancia, y hoy busca aplicarles a sus adversarios la misma medicina que tantos efectos secundarios le produjo en el pasado.

**El gobierno ha hecho gala de un poder de iniciativa desbordante, pero ello por sí solo no refleja una estrategia, en el sentido de dar pasos planificados y concertados hacia la consecución y consolidación de etapas.**

**“Si tu oponente es colérico, irítale, y si es arrogante, foméntale su egoísmo...”**

Sabiduría milenaria. Difícilmente encontraríamos una frase tan incisiva para describir el engranaje psicológico que provocó el célebre “ven para mearte” de Nebot hace dos décadas, solo que ahora él intenta darle la vuelta y convertirlo en arma de ataque. Luego de la salida de Gustavo Larrea del Ministerio de Gobierno, la oposición aprovecha la oportunidad de concentrar sus ataques en una sola persona, el Presidente Correa, convertido en el único vocero y la figura del régimen. Colosal pararrayos sin escudos. Exasperando su temperamento, la derecha pretende inducirlo a cometer exabruptos reiterados, con el único propósito de endilgarle en exclusiva los errores y gazapos propios del ejercicio del poder. En las actuales condiciones, el desgaste de la figura presidencial tendría repercusiones catastróficas para la integralidad del proyecto político de PAIS.

El cambio de situación es evidente: por primera vez en los últimos 18 meses la oposición se ha adelantado al gobierno en dar el primer golpe de mano, mediante el inicio de la campaña por el NO en el futuro referéndum sobre el proyecto de Constitución, obligando a éste a responder con una decisión



similar en favor del SI. En esta lógica se inscribe el llamado Mandato de Guayaquil, que busca proyectar una imagen de agilidad y efectividad en la producción constitucional, frente a la aparente inoperancia de la Asamblea de Montecristi. La necesidad de concentrar fuerzas en esta trascendental batalla, y sobre todo de impedir que las concentre la oposición, explicaría la últimas iniciativas conciliadoras del gobierno, que tienden básicamente a reducir al mínimo los frentes abiertos durante el último año.

Otro de los aspectos que puede ocasionarle contratiempos al gobierno es su expresión de invencibilidad, sobre todo si la derecha se aprovecha del triunfalismo oficial. Como decía un amigo que vivió de cerca el proceso nicaragüense “hasta ahora la revolución ha sido demasiado fácil como para ser cierto”. La proclamación del fin de la oligarquía resulta útil como recurso discursivo, siempre y cuando sus autores no se lo crean al pie de la letra.

*“La invencibilidad depende de uno mismo, pero la vulnerabilidad del enemigo depende de él. Quien es experto en la guerra puede hacerse a sí mismo invencible, pero no es seguro que sea capaz de hacer vulnerable al enemigo”. (Sun Tzu)*

Los sucesivos y arrolladores triunfos electorales del Movimiento PAIS no implican, necesariamente, un socavamiento de las viejas estructuras de poder. Fracciones reaccionarias de las Fuerzas Armadas, o sectores corruptos de la burocracia que no están clasificados dentro de la categoría de “pelucones”, podrían caer en la tentación de conspirar contra la revolución ciudadana al ver amenazados sus intereses. Algo similar puede ocurrir con aquellos grupos económicos emergentes parapetados detrás de Sociedad Patriótica, o con los grupos más recalcitrantes de la derecha quiteña, que no dudarían, *in extremis*, de recurrir a la violencia, al sabotaje e incluso al magnicidio.

Por ahora la única estrategia previsible de la derecha es su campaña por el NO en el referéndum constituyente. Para ello insistirán en las mismas

tácticas empleadas hasta hoy, aunque con mayor destreza. Por un lado, seguirán provocando a Correa con la finalidad de empujarlo a cometer errores más frecuentes. Por otro lado, concentrarán sus ataques sobre la Asamblea Constituyente por tres vías: des crédito mediático, entorpecimiento interno e intimidación a los asambleístas de la mayoría. Estos movimientos rendirán sus frutos en la medida en que la Asamblea no alcance suficiente autonomía política y operacional frente al gobierno, y logre definir una estrategia adecuada para responder al acoso. Sincronizar dos movi lidades tan disímiles (Asamblea y Gobierno) resulta políticamente imposible; es como poner a marchar al mismo ritmo a todo un ejército y a sus fuerzas especiales.

El Gobierno tiene —por su propia naturaleza— la capacidad y libertad para acelerar los tiempos y dar golpes de timón cuando la coyuntura lo requiera. La Asamblea no, so pena de cometer errores como los que se deslizaron a propósito de la aprobación de la Ley Tributaria y del Mandato 002. Ni siquiera la ventaja de tener mayoría absoluta le exime al Movimiento PAIS de respetar los tiempos propios del ejercicio parlamentario.

### El liderazgo de Alberto Acosta

En este punto, el papel que pueda cumplir Alberto Acosta como Presidente de la Asamblea Constituyente es fundamental. La trascendencia de su actual función no está dada, como equivocadamente se piensa, en liderar la redacción de la nueva Constitución, una Constitución magnífica que pase a la Historia como un compendio genial de textos o de preciosismo jurídico; sino en asumir el liderazgo político frente a las exigencias de cambio que el país cifró en la Asamblea. Y ese liderazgo implica trazar una ruta propia para un espacio que, al menos en teoría, debe proyectarse más allá del régimen de Rafael Correa. Subordinar la marcha de la Asamblea a la agenda del Gobierno, como hasta ahora ha ocurrido, significa renunciar a la corresponsabilidad que tienen ambos espacios en la construcción de un

proyecto general de cambio para el Ecuador. Aunque jurídicamente la Asamblea esté por encima del Presidente, no podemos exigir que políticamente ocupe la misma jerarquía, pero al menos debería estar al mismo nivel.

¿Cuánta astucia, sutileza y precisión puede desplegar el gobierno para realizar una microcirugía política que estrangule a la oposición sin provocar el desangre de la Asamblea Constituyente? Tal vez una de las primeras medidas sería reducir el ruido mediático, que termina por ensordecir y confundir a todos. ¿Cuánto rédito rinde la alharaca, la guerra avisada y la parafernalia confrontacional?

**“Sutil e insustancial, el experto no deja huella...”**

Y añade Sun Tzu: *“El experto es tan divinamente misterioso que resulta inaudible. Así, es el dueño del destino del enemigo”...*

En una confrontación tan descarnada como la que se avecina, la fineza de los movimientos políticos marcará la superioridad del contendor. Resaltar públicamente la torpeza de Álvaro Noboa será menos productivo que aprovecharse eficientemente de ella. Al fin de cuentas, es preferible que se sume a los oligarcas que se manden a cambiar antes que engrose las filas de la oposición interna. Involucrar burdamente a Lucio Gutiérrez en un supuesto intento de soborno no contribuye en nada a desprestigiar su figura, pues cuenta con un electorado cautivo indiferente a ese tipo de prácticas. Es más, estas acusaciones sirven para darle tribuna al coronel, y permitir que refrende su imagen de “justiciero popular”. Más inteligente será descubrir y desmontar con sutileza las redes que tejió al interior de

las Fuerza Armadas, y cortarle los mecanismos de financiamiento que armó durante su gobierno, porque esas son provisiones y pertrechos invaluable s en esta confrontación. Para ello no es necesario hacer tanta bulla.

La carta del atrincheramiento de la derecha en Guayaquil parece ser, hoy por hoy, su alternativa más viable. La proyección nacional de Nebot enfrenta demasiadas dificultades, pues provoca escozor inclusive en algunos de sus posibles aliados serranos, quienes difícilmente se tragarán la rueda de molino de su supuesta conversión democrática. El autoritarismo del gobierno de Febres-Cordero, del cual él fue pieza clave, dejó huellas demasiado hondas en la vida nacional, e inclusive llegó a perjudicar a muchos de sus aliados de entonces, lo cual es difícil de pasar por alto. Estos sectores preferirán acomodarse en una relación de inferioridad con el actual régimen, antes que aup ar un

liderazgo que puede terminar reeditando prácticas y argollas de poder a la vieja usanza. Las últimas reuniones del Presidente con ciertos sectores productivos dan indicios en este sentido.

**“Someter al enemigo sin luchar es la suprema excelencia”...**

El tema de la estrategia de comunicación, que inevitablemente atraviesa por la relación del gobierno con los medios, aparece como el terreno más pantanoso. Haberlos encasillado en la oposición de derecha sin ningún inventario que los diferencie, fue el primer error; mantener una confrontación de tipo pendenciera, es el segundo. ¿No era más sensato hacer una clasificación previa para

**La Asamblea Constituyente requiere hacer gala de una incuestionable soberanía, establecer una línea política firme, ofrecerle al país horizontes esperanzadores, responder con seguridad a la coyuntura, trazar rumbos que generen confianza. Dicho de otro modo, necesita elevarse a la dimensión política que el Ecuador le demanda.**



establecer aquellos medios –y sobre todo aquellos periodistas– susceptibles de ser cooptados o, en su defecto, neutralizados? Tenerlos como francotiradores a tiempo completo es un mal negocio, cuya factura ya se la están pasando al gobierno los sectores medios urbanos.

En este sentido, la Asamblea Constituyente ha intentado desarrollar una estrategia más acertada, a tal punto que ha conseguido una actitud positiva, y en muchos casos benévola, por parte de algunos medios y muchos periodistas. La apertura dada por estos a los asambleístas del Movimiento PAIS es evidente, más allá de que sea inevitable por su peso como bloque mayoritario. En la práctica, han permitido contrapesar la tendencia general a resaltar los problemas internos y la escasa producción de la Asamblea. Las entrevistas de televisión se centran en los contenidos antes que en los detalles, y la información de prensa reclama definiciones temáticas antes que episodios anecdóticos. La última decisión de dejar de lado el absurdo secretismo de las reuniones del Movimiento PAIS y permitir el acceso a los medios será, de aplicarse a cabalidad, una de las decisiones más inteligentes de sus dirigentes.

**“Igual que el agua no tiene forma constante, en la guerra no hay condiciones constantes”...**

Es posible que la política de dar palos de ciego que caracterizó a la oposición durante este último año, sea sustituida por otra más coherente y estructurada. Al menos hoy ha definido objetivos medianamente estables: hacer de Guayaquil su fortín y pelear por el NO en el referéndum. El gobierno tiene, por lo mismo, la obligación de adecuar sus movimientos a las circunstancias actuales e inmediatas. Lo que hasta ahora le ha dado resultados puede ser contraproducente a futuro.

Para asegurar el triunfo del SI en el referéndum, el gobierno debe, ante todo, apuntalar el éxito de la Asamblea Constituyente, lo cual no tiene mejor vía que la pronta elaboración del proyecto de Constitución. La lógica de los mandatos y las leyes no solo que ha sido desgastante para la Asamblea, sino que ha proyectado una perjudicial imagen de improvisación.

La Asamblea Constituyente también necesita poner de su parte y constituirse en un actor político con responsabilidad histórica nacional. Al fin de cuentas, muchos ecuatorianos se jugaron por esa opción, sobre todo aquellos sectores más politizados. Percibir a la Asamblea como un apéndice del Gobierno le resta valor, mucho más en un momento en que se espera de ella decisiones trascendentales. Para ello, la Asamblea requiere hacer gala de una incuestionable soberanía, establecer una línea política firme, ofrecerle al país horizontes esperanzadores, responder con seguridad a la coyuntura, trazar rumbos que generen confianza. Dicho de otro modo, necesita elevarse a la dimensión política que el Ecuador le demanda.

¿Lee la derecha a Sun Tzu? Más lamentable sería que no lo haga el Gobierno ni sus representantes en la Asamblea Constituyente. ⑦

Montecristi, 11 de febrero del 2008



## Visiones sobre la oposición y la desestabilización política al gobierno de Correa

Gaitán Villavicencio

Un adagio castellano dice: las cosas son del color del lente con que se las mire. Tratar los temas de la política –candentes y de actualidad– en nuestro contexto exige una alta dosis de objetividad y equidistancia para sopesar todos los argumentos que al respecto son planteados tanto por el gobierno como por la oposición. Esto no significa que no tengamos un criterio definido sobre lo que creemos que sucede en la arena política, y que por ello se nos etiquete como enemigos del régimen o miembros “de la minoría”. La objetividad analítica no es incompatible con una postura ciudadana, lo cual nos obliga a repudiar las posiciones maniqueas, que lamentablemente son las más vigentes en la actualidad.

Desde 1996, con el ascenso de Abdalá Bucaram del Ejecutivo, hemos tenido innumerables procesos de oposición y desestabilización, donde se unieron tirios y troyanos, lo que se expresó en tres casos concretos, en la ilegal destitución de presidentes elegidos constitucional y democráticamente. Esto agudizó la desinstitucionalización y quiebra real del Estado Social de Derecho, como también acentuó el desprestigio de la política y del sistema de partidos políticos.

### La crisis del sistema de partidos políticos

Es necesario aclarar como punto de partida algunos elementos como que “La victoria de Rafael

Correa parece haber abierto un tercer momento en el proceso, marcado por el colapso del sistema de partidos, la emergencia de un movimiento que domina mayoritariamente el campo político... y un incierto panorama de reinstitucionalización democrática a través de una polémica Asamblea Constituyente de plenos poderes”.<sup>1</sup>

Desde la “Operación Levoyer” de retorno al régimen constitucional (1978) “A los partidos se les asignó una tarea crucial: modernizar las prácticas políticas, reemplazar las viejas formas caudillistas, personalistas y corporativas de representación, por organizaciones que tuvieran proyección nacional, fuertes vínculos con la sociedad y programas ideológicos claramente definidos”. Pero, lamentablemente, en estas tres décadas los partidos se han deslegitimado, desprestigiado y debilitado, involucrando en su caída a múltiples actores colectivos e instituciones sociales.

Finalmente, en este tortuoso proceso de vigencia de una democracia esquiva y excluyente como la actual, todos debemos elevar la calidad de las propuestas y de los debates, en particular la Asamblea Constituyente, para lograr la construcción de un proyecto de país solidario e incluyente, que coadyuve a la protección del sistema democrático y de sus instituciones, más allá de los cálculos electorales y los intereses particulares o grupales.

<sup>1</sup> Correa y el ocaso de los partidos, Felipe Burbano de Lara; en “Correa, un año: de las promesas a la realidad”, varios autores; HOY-EDIMPRES, Quito, diciembre 2007, Pág. 9

## Redefinición de las categorías Oposición y Desestabilización

Varios científicos políticos consideran a los partidos como “factores de división y conflicto dentro de una sociedad, pero les atribuyen funciones de integración y reconocimiento mutuo. Se puede afirmar que los partidos se mueven en lo que Lipset y Rokman llaman una dialéctica de conflicto/integración”. Se agrega que “La dinámica que imprimieron los partidos a la política ecuatoriana en las últimas dos décadas estuvo dominada más por el conflicto que por la integración, por las rivalidades y luchas entre organizaciones y sus líderes, que por el respeto de unas reglas comunes. Los dos rangos que más destacaron el sistema de partidos ecuatorianos fueron su fragmentación —ateniéndonos al número de partidos con representación en el Congreso— y su polarización —ateniéndonos a la distancia ideológica y simbólica entre ellos—”.<sup>2</sup>

No podemos olvidar la fragmentación-debilidad de los partidos políticos tanto en las funciones Ejecutiva y Legislativa del Estado, como en los gobiernos seccionales, todos sin excepción han tenido comportamientos electorales asimétricos en esta última década agudizando sus problemas de fondo y ganando deslegitimidad. Frente a la profunda crisis del Estado central la Constitución de 1998 permitió el fortalecimiento del Ejecutivo, como la gobernabilidad de los gobiernos locales, algunos de los cuales han logrado en estos 10 años desempeños destacados en su gestión.

Pero “Uno de los mayores defectos de la democracia ecuatoriana fue justamente el grado de conflictividad que los partidos introdujeron en el sistema político, envolviéndolo en una dinámica de antagonismos múltiples y cruzados. La conflictividad alejó del escenario democrático los consensos mínimos requeridos por una política de fortalecimiento institucional,

desgastó el sistema, lo volvió ineficiente y, lo más grave, le restó credibilidad frente a los ciudadanos”.<sup>3</sup>

En la revista *Ecuador Debate* 71 leemos: “... a la crisis y ocaso de la representación política y todas sus instituciones, con el debilitamiento y deslegitimación del poder Legislativo, le ha correspondido un reforzamiento de los poderes del Ejecutivo. Simultáneamente, este fenómeno ha estado acompañado de una politización de los movimientos sociales y movilizaciones de protesta contra las políticas y los gobiernos neoliberales, dando lugar en algunos países de América Latina, con frágiles instituciones democráticas, en particular las de la representación política (sistema electoral, sistema de partidos y congresos), a la elección de nuevos presidentes con un perfil político muy similar: Chávez, Evo Morales y Correa”.<sup>4</sup>

### Actores sociales y políticos de los enfrentamientos

La comprensión objetiva de lo que está sucediendo nos lleva a identificar como los componentes del conflicto político a los siguientes: la profunda crisis de los partidos políticos tradicionales, en particular de aquellos que han protagonizado en la escena política desde 1979, pero que desde el 2002 han sido alejados electoralmente del poder del Estado por actores *outsider* sin ninguna tradición o base partidista y, actualmente, desplazados de la misma Asamblea Constituyente. Inclusive, el corto atrincheramiento de éstos en el Congreso le permitió un fácil triunfo a Rafael Correa al asumir los mismos una oposición torpe y errática.

No se puede dejar de reseñar este momento a los grandes grupos corporativos, asociaciones de banqueros y gremios empresariales, que sin sopesar

<sup>3</sup> Ob. Cit. Pág. 12

<sup>4</sup> José Sánchez-Parga, “Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista”, Derecho, Reforma Política y Estado, en Revista *Ecuador Debate* 71, Quito, agosto 2007, Pág. 13

las circunstancias concretas y ante cualquier declaración modernizante del Gobierno de Correa, desde su percepción grupal la perciben atentatoria a sus intereses particulares y declaren la oposición al mismo. Así mismo, se debe mencionar la actitud belicosa de ciertos medios de comunicación, algunos vinculados a grandes corporaciones económicas nacionales.

También cabe mencionar como otro elemento que abona al crecimiento de una intolerante oposición y permite maniobras desestabilizadoras del poder constituido, la facultad que le hemos conferido a las Fuerzas Armadas para que tutele y proteja la democracia y sea el árbitro, en última instancia, en las crisis políticas, tal como ha sucedido desde el 1996 hasta el 2005. En este campo cae el problema de insubordinación en la Armada que se suscitó en diciembre pasado, como consecuencia del retiro y ascenso del alto mando naval, y el malestar entre los suboficiales del Ejército provocados por el retiro y la homologación salarial.

En este complejo y conflictivo escenario político también tiene mucho que ver el actual gobierno de la Revolución Ciudadana, al asumir un estilo de actuación que había caracterizado a los partidos tradicionales, como el enfrentamiento permanente con sus opositores y la no confrontación democráticamente de los problemas medulares del país, sin entender lo que significa el cambio de época y el descontento real de grandes sectores sociales, muy decepcionados de los baratillos de ofertas y de las falsas promesas de campaña. Así mismo, se deben mencionar las medidas precipitadas del Gobierno de Correa que han conllevado a hacer repetidas rectificaciones, para evitar nuevos conflictos y para seguir liderando “el cambio”.

Desde el Ejecutivo —a su vez— se ha fortalecido la figura de Jaime Nebot, como cabeza de la oposición política. En la figura de este controvertido personaje confluyen no solamente su aceptable gestión municipal, sino su alejamiento y diferencias expresas con el líder histórico de su partido, y con la dirección del mismo, lo cual ha coadyuvado a recomponer cierto grado de confianza en su figura política. A esto se agrega su estilo de conducción política y de manejo de la oposición, al quitarle cualquier matiz personal y hacerla predominantemente política. En este contexto, en la marcha del 24 de enero en Guayaquil se inició la Campaña por el No en el Referéndum.

Otro elemento que abona al crecimiento de una intolerante oposición y permite maniobras desestabilizadoras del poder constituido, (es) la facultad que le hemos conferido a las Fuerzas Armadas para que tutele y proteja la democracia y sea el árbitro, en última instancia, en las crisis políticas.

Algunos fuegos cruzados se suscitaron también entre el Presidente Correa y los Alcaldes y Prefectos en relación con las propuestas de las nuevas formas territoriales de reparto del poder del Estado presentadas por la SENPLADES, en particular con la propuesta de regionalización del Gobierno. La preocupación de estos gobiernos locales se basó en el recorte de competencias, rentas preasignadas y territorios

que podría conllevar esa reconstitución del Estado Central para superar “la larga noche neoliberal”.

Entre los grupos desestabilizadores se destaca la acción permanente del Partido Sociedad Patriótica el cual, por sus orígenes golpistas no vacila en tocar las puertas de los cuarteles, y ensaya implicar en su juego a la inteligencia militar, como ya lo denunció un miembro de esa tienda partidista y el personeros del Gobierno.

Para Burbano de Lara, “Las elecciones de 2006 fueron un segundo momento de ruptura del sistema de partidos. Tres aspectos hay que destacar de esa elección: las pobríssimas votaciones logradas por



los cuatro partidos dominantes del sistema (ID, DP, PRE, PSC), el ascenso de dos partidos de reciente formación (PRIAN y PSP), y el triunfo de un candidato presidencial (Correa) que no presentó postulantes a la elección parlamentaria. Estos resultados tensionaron el sistema presidencial ecuatoriano hasta un alto grado, pues se tenía un jefe del Ejecutivo sin un solo apoyo en el Congreso Nacional (la pugna de poderes en su máxima expresión). La tensión se resolvió, como recordamos, con la destitución de los diputados de la oposición mediante la operación manteles, que dejó temporalmente el Congreso bajo el control del Ejecutivo... De un sistema de múltiples partidos y polarizado pasamos a un sistema de partido predominante. Por supuesto, no podemos anticipar cuánto tiempo se mantendrá el nuevo escenario”.<sup>5</sup>

### El estilo Correa

En relación a la representatividad que asume Correa como también a la proveniencia de su legitimidad... “Es importante precisar que el actual fenómeno no es tanto un problema de caudillismo cuanto de democracias, debiéndose considerar las democracias caudillistas como uno de los modelos que podría adoptar la evolución de las democracias en todo el mundo y muy en particular las latinoamericanas, de acuerdo a una recomposición de la sociedad y el Estado, la cual podrá hacerse desde un liderazgo personalizado o desde los partidos o instituciones democráticas... tiene una dimensión subnacional... una dimensión estatal y una dimensión supranacional... y está a la base de todas las agendas de los gobiernos actuales”.<sup>6</sup>

**Por la vigencia y profundización del sistema democrático, el Gobierno debe reconocer a la oposición el espacio y rol que le corresponde; de su parte, ésta debe cesar cualquier aventura desestabilizadora o conspiradora que ponga en riesgo el Estado Social de Derecho y la gobernabilidad democrática.**

“La conducción política de Correa se ha movido durante el primer año de Gobierno sobre una premisa: para sepultar al viejo orden político (...) no se puede hacer ninguna concesión a los rivales. El Gobierno maneja una visión maniquea de la realidad política desde la cual alimenta la ilusión de una refundación nacional. De allí que cualquier crítica a la gestión gubernamental o al estilo de liderazgo y de autoridad del Presidente, se responda con el mismo argumento: proviene de las viejas élites, de las fuerzas opuestas al cambio, de los grupos privilegiados. Correa ha conjugado de ese modo un fuerte liderazgo político con una enorme incompreensión e intolerancia hacia los opositores, con la ambigua promesa de reconstruir la inconstitucionalidad a través de la Asamblea Constituyente. Correa ha preferido jugar con el miedo y la incertidumbre de los derrotados; exacerbar los conflictos, los desacuerdos y las pugnas de poder para afianzar su liderazgo. Con ello ha seguido jugando el rol que parece fascinarle: estar todo el tiempo contra el poder (sin darse cuenta de que él mismo se ha convertido en una nueva forma de poder arbitraria y autoritaria)”.<sup>7</sup>

La percepción anterior es confirmada por la Revista *Vanguardia* al señalar que “Correa ha prevenido al país para que no quede duda posible, de que está en campaña. Campaña por el SÍ y –sobre todo– por su reelección presidencial”.<sup>8</sup>

7 F. Burbano de Lara, Ob. Cit. Pág. 16 y 17

8 Referendo es igual a plebiscito, Revista *Vanguardia*, Quito, 19 al 25 de febrero del 2008, Pág. 20

### Perspectivas

“El tercer momento que abrió el triunfo presidencial de Correa gira, pues, alrededor de su personalismo, de la ausencia de partidos y de una vaga promesa de reinstitucionalización democrática”, lo señala Felipe Burbano de Lara, todo lo cual debería aprovecharse por el bien del país y para no defraudar más a la ciudadanía sobre las posibilidades reales de la democracia en el Ecuador.

Por la vigencia y profundización del sistema democrático, el Gobierno de Correa le debe reconocer a la oposición constructiva y republicana, el espacio y rol que le corresponde; de su parte, ésta debe cesar cualquier aventura desestabilizadora o conspiradora, venga



de cualquier fuerza política, que ponga en riesgo el Estado Social de Derecho y la gobernabilidad democrática.

No se puede dejar de reconocer la vigencia creciente de la dialéctica oposición – gobierno en la actual coyuntura política, en particular frente a la debilidad de los liderazgos de las minorías y de cara al quinto proceso electoral convocado desde ya por el Presidente Correa. De acuerdo a la Revista *Vanguardia* “... fue el propio Presidente quien disparó el nuevo período electoral (...) donde “Correa polarizará de nuevo al país: entre buenos y malos empresarios, alcaldes de primera y de segunda, pelucones y gente del pueblo, bestias salvajes y periodistas que le caen bien...”.<sup>9</sup>

9 Ob. Cit. Pág. 21

5 Ob. Cit. Pág. 14 y 15

6 J. Sánchez-Parga, Ob. Cit. Pág. 13 y 14



## Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho

Fernando Tinajero

La política neoliberal que el Ecuador padeció durante las dos últimas décadas fue una política de la mistificación: traída por los vientos de ese ambiguo fenómeno que se conoció con el nombre harto impreciso de «posmodernidad», y marcada indeleblemente por los voraces intereses del capital, confundió lo privado con lo público y lo hizo con tal ahínco que llegó a desdibujar la frontera entre sus ámbitos, disolviendo al mismo tiempo los referentes fundamentales de las concepciones del mundo que fueron lentamente edificadas por el pensamiento moderno. Como muchas veces se ha denunciado, una de las más astutas operaciones mistificadoras en ese devastador proceso fue la de haber politizado la justicia para lograr que los negocios privados se convirtieran en un falaz sucedáneo de los intereses generales. Lo que todavía no se ha dicho en forma suficiente es que también llevó a cabo la operación inversa: judicializó la política, sustituyendo la plaza pública por las oscuras salas de los tribunales como nuevo escenario de una política ya privatizada.

En efecto, durante los años neoliberales no fue extraño contemplar a los principales actores de la política manejando denuncias y demandas, declaraciones y alegatos, tal como antes se manejaba la retórica de barricada ante el fervor de un pueblo que no se sabía aún utilizado. Providencias, abstenciones, sentencias, recursos, nulidades: tales fueron entonces las maniobras empleadas por los políticos en pugna por preservar los intereses privados que se convertían de este modo en cosa pública. El manoseo de la ley se hizo moneda corriente, y la carta de triunfo de los grupos combatientes fue siempre la sentencia inapelable, que pasó a ser el referente de toda acción política: interpretando a su modo el principio de limitación del poder, que es propio del estado de derecho, se convirtió a la ley en una camisa de fuerza para la acción del Estado a fin de beneficiar a las empresas que se disponían a sustituirlo.

Pero un día decidimos que ya habíamos tenido suficiente de esa comedia de trágicos ribetes y resolvimos confiar el cambio a una Asamblea Constituyente, con el encargo de rehacer las relaciones sociales que habían sido desmanteladas por el neoliberalismo. Interpretando a su modo el espíritu de su mandato, la Asamblea decidió enseguida allanar los obstáculos que representaban para sus fines los legalismos que habían llegado a cercar la acción del Estado, y optó por limitar la vigencia de la Constitución que no se había derogado. Para hacerlo, sin embargo, cometió la innegable ligereza de emplear la misma fórmula que había

sido usada por todas las dictaduras anteriores a fin de coonestar la abolición de toda legalidad, y declaró que la Constitución vigente seguiría estándolo «en todo lo que no se opusiera» a los fines de la propia Asamblea, bajo el supuesto de que son fines idénticos a los de la sociedad en su conjunto. Imperfecta y deslayada, esa fórmula expresaba, no obstante, la voluntad de llevar el cambio hasta donde las exigencias generales lo requiriesen, pasando por sobre todos los obstáculos leguleyos que quisieran impedirlo. Como era previsible, se levantaron entonces las voces de protesta y se rasgaron, no ya las vestiduras de antiguos pontífices hebreos, sino las togas de muy ilustres jurisconsultos, cuyo pensamiento coincidía con frecuencia, y no por casualidad, con el de la derecha política –ya sea de aquella que se presenta abiertamente como tal, ya de aquella otra, vergonzante y «rosada», que se llama a sí misma «centro-izquierda». Se habló de dictadura y se tachó como pantomima al intento de cambio; pero a la vez se planteó, acaso sin haberlo querido, un delicado problema teórico: el que atañe a la relación entre la política y el derecho.

### Enfoques y paradojas

Según los airados juristas que rechazaron los procedimientos de la Asamblea, la conducta de este magno cuerpo legislativo era (y sigue siendo) ilegal e inconstitucional. ¿Por qué? Sencillamente porque la Asamblea había sido convocada dentro de un régimen de derecho con arreglo a un estatuto que había sido aprobado en plebiscito, y por lo tanto estaba **obligada** a respetar el orden jurídico vigente, el cual le impedía realizar otros actos distintos de aquellos para los cuales fue convocada, esto es, la elaboración de una nueva Constitución y la reforma institucional del Estado.

Al margen de que esto último nunca quedó muy claramente definido (puesto que en gran medida coincide con lo primero, pero no del todo), así se planteó una extraña paradoja: según la ilustrada opinión de los juristas, **para transformar el orden jurídico vigente había que respetar el orden jurídico vigente**. El argumento para sostener esa singular paradoja consistía en que el propio ordenamiento (ese ordenamiento que parecía morderse la cola de modo tan escandaloso) había establecido el procedimiento para llevar a cabo la reforma, de manera que solo aquello que se hiciera respetando sus normas podía tener validez jurídica: lo demás sería pura y simple arbitrariedad, pero no una arbitrariedad cualquiera, sino aquella que se apoya en la «dictadura de la mayoría».

Es forzoso admitir que estos razonamientos se encuentran contaminados por una insanable ambigüedad. Callan, en primer lugar, las dificultades que el propio ordenamiento jurídico había establecido para su reforma; y, en segundo lugar, la falta de decisión política de las fuerzas tradicionales que llevó al fracaso todos los tibios intentos de introducir reformas en la Constitución de 1998. Más aun, no solo se ha sustituido el concepto de **transformación** por el de **reforma**, sino que se ha ubicado el **quid** de la cuestión en el **procedimiento**, dejado en la sombra las concepciones filosóficas que se encuentran agazapadas detrás de argumentos de apariencia jurídica. Se ha desplazado así la sustancia humana, social

**Según la opinión de los juristas, para transformar el orden jurídico vigente había que respetar el orden jurídico vigente... este razonamiento calla las dificultades que el propio ordenamiento jurídico había establecido para su reforma y la falta de decisión política de las fuerzas tradicionales que llevó al fracaso todos los tibios intentos de introducir reformas en la Constitución de 1998...**

y política del problema hacia el terreno del Derecho, cuyo mejor fundamento se encuentra en la llamada «ciencia del Derecho». Este desplazamiento olvida, sin embargo, que la ciencia del Derecho (la **Rechtswissenschaft** de los tratadistas alemanes), como todas las «ciencias humanas», es propiamente una **ideología científica**, es decir, una ideología que adopta el empaque de la ciencia y alcanza **algunos** ingredientes objetivos, sin por ello dejar de ser ideología.

En otras palabras, la «ciencia del Derecho» es una construcción racional de carácter ideológico que ha sido históricamente configurada como soporte teórico del Estado liberal-burgués nacido de la Revolución Francesa, y como toda construcción racional de su tipo, expresa la particular **vivencia del mundo** del sujeto pensante (la burguesía, convertida ya en clase dominante), cuya facultad racional, por sólida que sea, no puede separarse de los elementos no racionales que la acompañan. ¿Por qué? Sencillamente porque la conciencia (lo mismo la conciencia individual que la colectiva) es una y la misma y se conserva como tal a lo largo de toda su actividad, incluso cuando adopta la severa rigurosidad del pensamiento racional. Los temores, intereses, prejuicios, aspiraciones y deseos, que nadie puede extirpar de su conciencia, nunca abandonan, por lo tanto, al sujeto pensante, y si acaso atenúan su presencia cuando el pensamiento se vuelca sobre los objetos del mundo exterior (tal como ocurre en las ciencias de la naturaleza), más bien la acentúan cuando se propone la consideración el objeto propio de las llamadas ciencias humanas, puesto que tal objeto (los conglomerados humanos, bajo distintos aspectos) envuelve al propio sujeto. En estas ciencias, dichos elementos no racionales tienen una presencia activa y participan de la construcción misma del objeto formal, tanto como en su valoración. Es conveniente, por lo tanto, abandonar la pretensión de una «verdad» objetiva en el terreno de la llamada «ciencia del Derecho», y mirarla como lo que es: como una ideología científica, cuya finalidad ha sido históricamente la de legitimar mediante la «razón» determinados ordenamientos sociales que adquieren una jerarquía supuestamente intangible cuando se encuentran amparados por la ley y fundamentados en la «ciencia».

Esto significa que es imposible soslayar el trasfondo del problema, y ese trasfondo solo puede ser debidamente abordado desde la filosofía. Se dirá, por supuesto, que también la filosofía es una construcción ideológica, y es verdad; pero es una construcción ideológica que tiene conciencia de serlo y no pretende la dignidad de la ciencia. No aspira, por lo tanto, a establecer «verdades» que pretendan ser objetivas y universales, ni espera imponerlas a nadie: su máxima pretensión es la de **buscar** racionalmente un punto de partida para la reflexión que pueda honestamente salir del estrecho círculo de los intereses implicados en el debate, a fin de establecer criterios confiables para la superación de la paradoja. Buscar un punto de partida significa, ni más ni menos, empezar por el principio, a fin de evitar los presupuestos que subyacen en toda consideración científica o que pretenda serlo.

**Una de las más astutas operaciones mistificadoras fue la de politizar la justicia para lograr que los negocios privados se convirtieran en un falaz sucedáneo de los intereses generales. Lo que todavía no se ha dicho en forma suficiente es que también se llevó a cabo la operación inversa: se judicializó la política, sustituyendo la plaza pública por las oscuras salas de los tribunales como nuevo escenario de una política ya privatizada.**

## La especificidad de lo humano

Empecemos, pues, por el principio. Desde el punto de vista puramente físico, el ser humano se encuentra ubicado en la escala zoológica y comparte con los animales una serie de caracteres que le son constitutivos. Tiene, por lo tanto, lo mismo que los animales, una serie de **capacidades** que han sido desarrolladas evolutivamente como respuesta a las condiciones de su medio, y con ellas debe satisfacer una serie de **necesidades** que le impone la propia naturaleza.

Hay una diferencia, sin embargo, entre la especie humana y las demás: si en cualquiera de ellas (desde los más elementales protozoarios hasta los antropoides superiores) la naturaleza establece un **equilibrio de larga duración** entre los sistemas de capacidades y necesidades (piénsese, por ejemplo, en la forma de obtener el alimento que es propia de las especies más conocidas), en la especie humana este equilibrio es **precario e inestable**, y obliga a los individuos de la especie a inventar constantemente nuevas formas de satisfacer sus necesidades. Por eso, la vida propiamente animal está fundada en la repetición y no hace historia, en tanto que, para la especie humana, la acción intencional provoca un cambio permanente y da un sentido (**semantiza**) al tránsito del tiempo, dando lugar de este modo a la **historicidad**, que es el primer rasgo distintivo de su presencia en el mundo.

Aun sin ser histórica, la vida de muchas especies, e incluso de algunas que no se encuentran en la cúspide de la escala zoológica, tiene los caracteres propios de la socialidad. Sabemos, por ejemplo, que hormigas y abejas viven en conglomerados de admirable organización, y el trabajo colectivo es indispensable para su subsistencia. Sabemos también que, mientras algunos mamíferos llevan una vida solitaria, otros requieren el gregarismo y admiten una forma de «autoridad» ejercida por el más fuerte de los individuos de la manada. **La mera socialidad, por lo tanto, no es por sí misma un distintivo de la especie humana;** lo es, sin embargo, la **forma** de su socialidad, que consiste en que, junto a la producción de los bienes que son requeridos por su subsistencia material, **los seres humanos requieren la reproducción consciente de las condiciones que hacen posible la producción material**, a fin de darse a sí mismos un sentido de permanencia en medio de su inestabilidad.<sup>1</sup> Esta reproducción se diferencia radicalmente de la repetición propia de las demás especies en que, debido a la historicidad, es una **reproducción transformadora** y se encuentra atravesada por relaciones de poder, mucho más complejas que la «autoridad» presente en las especies animales gregarias: es, en otros términos, una reproducción marcada por la **politicidad**, que se nos presenta así como otro rasgo distintivo de la especie: el **zoon politikon** del que hablaba Aristóteles es, en consecuencia, el «animal político» que **se configura a sí mismo al dar forma política a su natural socialidad.**

<sup>1</sup> Entiendo como tales condiciones los modos particulares de emplear y administrar los utensilios de la producción (desde las herramientas más elementales hasta los más complejos dispositivos tecnológicos) y los modos de consolidar las relaciones técnicas y sociales de la producción, que se encuentran siempre atravesadas por el poder, o capacidad de dominio.



La forma política de la **socialidad**, que no emana de la naturaleza sino de la decisión consciente de los seres humanos, es siempre inscrita en el contexto de estructuras creadas para ello (y por tanto, no naturales) y sujetas a una regulación adoptada para darles permanencia. Estas estructuras han sido históricamente de diversa tesitura, pero es sabido que la más avanzada y completa de todas ellas (pero acaso no la última) es el Estado, y más precisamente el Estado regulado por la ley. La **juridicidad** de la vida social, o sea, la sujeción de todas las relaciones humanas a un sistema de normas, es, por consiguiente, un nuevo rasgo distintivo de la especie humana, pero se presenta con un carácter **derivado** de la **politicidad** esencial, o sea, un **medio** creado intencionalmente para dar cauce a esta última.

Desde luego, las implicaciones de la relación entre lo político y lo jurídico (que son por consiguiente las que se dan entre lo fundante y lo fundado) no son en la existencia real tan simples como parecen en el esquema precedente. Hay que tomar en cuenta que la aparición sucesiva de los rasgos anotados implica un proceso de «**des-naturalización**» del hombre, en el sentido de que el ser humano, nacido en el seno de la naturaleza como todos los animales, ha ido desprendiéndose paulatinamente de ella (aunque nunca lo logra del todo), y ha creado mediante su propia acción un orden distinto para hacer de él su propio hogar: un orden que no está sujeto a la regularidad de los procesos naturales, sino que se presenta maleable y capaz de adoptar las más diversas formas concretas. Ese nuevo orden es la **cultura**, que constituye la atmósfera propia de la vida humana; y es en su seno donde se encuentra lo jurídico, que actúa sobre lo político del mismo modo como el conocimiento y la técnica actúan sobre la naturaleza: así como esta última ha sido domesticada por el conocimiento y la técnica, lo jurídico ha hecho posible la domesticación de la acción política. Esto significa que lo jurídico es capaz de regular también el ejercicio de la política (y de hecho lo hace), aunque siempre es lo político lo que fundamenta y da sentido a lo jurídico.

La diferencia que acabo de mentar entre la **política** y lo **político** quizá sea la clave para superar aquella paradoja de la que hablaba al comenzar. Si convenimos en entender que la **política** es la actividad desarrollada en el seno de las sociedades humanas para proponerse la toma del poder con el cual sea posible procesar los diversos intereses que se encuentran en pugna (bien sea con el fin asegurar la satisfacción de aquellos que son propios de un sector social, con detrimento de otros, bien sea para procurar un equilibrio entre todos los sectores), es evidente que estamos hablando de una actividad que puede y debe sujetarse a la ley. Pero si entendemos que lo **político** es aquello que corresponde a la forma propia de la socialidad humana, en cuyo nivel se procesan **todas** las relaciones entre los miembros de una colectividad cualquiera,<sup>2</sup> independientemente del grado de su complejidad, es también evidente que estamos hablando de una instancia previa a lo jurídico, es decir, aquella instancia que constituye el fundamento y la razón de ser de la juridicidad.

**Lo político es aquello que corresponde a la forma propia de la socialidad humana, en cuyo nivel se procesan todas las relaciones entre los miembros de una colectividad cualquiera... estamos hablando de una instancia previa a lo jurídico, es decir, aquella instancia que constituye el fundamento y la razón de ser de la juridicidad.**

<sup>2</sup> Al hablar de todas las relaciones que se dan al interior de una colectividad estamos incluyendo las que son de carácter público (como las que mantienen, por ejemplo, los individuos con el Estado), pero también las de carácter privado (como las que se dan en el seno de la familia o en el contexto de agrupaciones privadas de cualquier naturaleza).

## De lo abstracto a lo concreto

**Der Weg der Wahrheit ist Umweg** dice un antiguo proverbio alemán: «el camino de la verdad es un rodeo». El que acabo de dar por los rasgos constitutivos y diferenciadores de lo humano me ha conducido a la conclusión de que la juridicidad es un carácter derivado de la **politicidad**, de lo cual se desprende la necesidad de que la ley (y en el caso presente del Ecuador, la ley fundamental, la Constitución) se sometan a la voluntad política que está en su origen. No obstante, el pensamiento de los juristas antes aludidos (y a veces también de los juristas que se dicen de izquierda) suele sostener lo contrario, acaso porque sus estudios les acostumbraron a pensar de un modo equivocado en el principio de la supremacía de la ley. Así se produce una tendencia dogmática, para la cual es sumamente difícil, si no imposible, aceptar la necesidad de que lo jurídico se someta a lo político.


Este dogmatismo jurídico me trae a la memoria una célebre conferencia pronunciada en Praga por André Breton, cuyo comunismo militante no le impidió alcanzar una de las mayores cimas del surrealismo. En ella, Breton abordó el problema de la relación entre la teoría y la práctica y, como buen poeta, propuso una metáfora inesperada: pronunciándose en contra de los dogmatismos que por entonces circulaban en el mundo marxista, dijo que hay quienes creen que la teoría es un pie y la realidad un zapato, y pretenden, por lo tanto, que el zapato se ajuste al pie. En otros términos, afirmó que hay quienes se esfuerzan por hacer que la realidad se ajuste a la teoría, aun cuando ello signifique violentar la realidad: eso se llama dogmatismo.

La metáfora usada por Breton es estrictamente aplicable a la relación entre el Derecho y lo político. En efecto, las argumentaciones que han esgrimido los ilustres juristas que han condenado la actuación de la Asamblea Constituyente presuponen la creencia de que, como decía Breton, el derecho es un pie y lo político un zapato, y procuran por ello que lo político se ajuste a las exigencias del derecho. Del mismo modo que en la metáfora, esta es una forma de dogmatismo, pero en este caso se trata del dogmatismo jurídico, casi omnipresente a lo largo de toda nuestra historia, y presente bajo una de las más peligrosas falacias: la de creer que la ley puede subsanar las deficiencias de la realidad. Nuestra experiencia nos dice, en cambio, que la función real de las leyes con frecuencia ha sido entre nosotros la de **ocultar** las deficiencias de la realidad, bajo la creencia de que bastan las declaraciones legales para que los cambios se produzcan en la realidad.

Lo racional y antidogmático, sin embargo, es lo contrario: consiste en entender que el derecho (empezando por la Constitución) debe someterse a lo político, así como la teoría debe someterse a la realidad. No es la ley la que organiza y da sentido a la realidad, sino al revés: es la realidad, y particularmente la realidad de lo político, la que da sentido a la ley. Por eso es adecuado considerar que la voluntad de cambio expresada de manera inequívoca por el pueblo ecuatoriano en las urnas, pero aún antes de las urnas y después de ellas, es también la que ha allanado los obstáculos legales para la búsqueda de una organización del

Estado que mejor satisfaga los intereses generales. El grito lanzado en las calles durante jornadas que todavía están frescas en la memoria no dejaba ninguna posibilidad a la duda: «¡qué se vayan todos!» no significaba solamente que el pueblo ecuatoriano estaba ya harto de ciertos gobernantes y funcionarios, sino que estaba harto de **todos** y de **todo** lo que ellos representaban, o sea, harto del sistema político vigente. Fue un grito, además, que recibió repetidas ratificaciones electorales e hizo presente un anhelo que había venido gestándose en las entrañas de la sociedad entera desde hace muchos años. Un grito que no pudo ser interpretado por los representantes del poder, cuyas argucias legales sirvieron para aplazar en forma indefinida toda posibilidad de cambio. ¿Qué podía esperarse entonces, sino precisamente que la Asamblea nacida de esa voluntad de cambio allanara todos los obstáculos legales para alcanzarlo?

Este allanamiento del camino hacia el cambio es lo que propiamente se llama **revolución**, y consiste en derrocar el edificio legal y político que se encuentra deteriorado y en ruinas, a fin de levantar en su lugar otro nuevo. Pero así como nadie puede derrocar su casa para hacer otra nueva y quedarse mientras tanto a la intemperie, así también la sociedad que quiere rehacer desde los cimientos su organización jurídica no puede quedarse al margen de toda regulación legal hasta construir otra nueva. Hace falta, por tanto, un **compromiso** entre la necesidad de cambio y la de orden: ese compromiso es, precisamente, el que fue expresado por la Asamblea al decidir que la Constitución anterior se mantendría en vigencia «en todo lo que no se opusiera» a los propósitos de cambio. Una vigencia que vale tanto como aquella **moral provisional** que Descartes se dio a sí mismo para vivir bajo su techo mientras acometía la gran empresa de reformar todo el saber de su tiempo. Una vigencia, por fin, que aun a despecho de la pobre fórmula con la cual fue consagrada, asegura un orden relativo hasta que sea posible contar con otro permanente.

Esto no significa, desde luego, que **todos** los procedimientos de la Asamblea Constituyente se encuentren justificados: las formas propias de la **democracia tumultuaria** son proclives a todos los desvíos, y con frecuencia caen precisamente en los vicios que se intenta corregir. La sociedad en su conjunto, el **pueblo**, para decirlo en términos políticos, debe estar siempre vigilante para que su voluntad sea respetada. 

Quito, 17 de febrero de 2008

**Lo racional y anti-dogmático consiste en entender que el derecho debe someterse a lo político, así como la teoría debe someterse a la realidad. No es la ley la que organiza y da sentido a la realidad, sino al revés: es la realidad, y particularmente la realidad de lo político, la que da sentido a la ley.**

## Socialismo y sociedad del conocimiento

Rodrigo Borja C.

**H**ace pocos días, estando en Nueva York para dictar una conferencia, el director de la Revista *La Tendencia*, Francisco Muñoz, tuvo la gentileza de solicitarme un artículo sobre el tema del socialismo democrático a estas alturas del siglo XXI, desde la perspectiva de la “socialdemocracia ecuatoriana”. Le acepté gustoso, no sin aclararle que, en pureza, la socialdemocracia es un fenómeno localizado exclusivamente en el Norte de Europa –Alemania, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca y Austria– que responde a las realidades espaciotemporales y al grado de desarrollo político y económico de esos países. En el Sur del Viejo Continente ya no se habla de socialdemocracia sino de socialismo. Me refiero a los partidos Socialista Obrero Español, Socialista Francés, Socialista Portugués, Socialista Italiano, entre otros.

En tal virtud, dadas las enormes distancias en ese desarrollo, los latinoamericanos no podemos hablar de socialdemocracia. Somos socialistas democráticos y si bien tenemos algunos puntos en comunidad con ella, son muchas las diferencias originadas en las distancias de tiempo histórico. Después de medio siglo de vigencia gubernativa y de grandes logros sociales y económicos, la socialdemocracia nórdica europea tiene mucho que defender y poco que conquistar. Nosotros, en cambio, tenemos mucho que conquistar y poco que defender, de modo que nuestra actitud es más radical que la europea, lo cual ha llevado a ciertos despistados políticos latinoamericanos a hablar del conservadurismo de la socialdemocracia.

Pues bien, para atender la petición de la Revista *La Tendencia*, he optado por reproducir a continuación el contenido de un folleto publicado en Costa Rica en abril de 1980 por el doctor Daniel Oduber, Presidente de ese país, bajo el título “Un Socialismo para el Siglo XX”, que recoge el discurso que pronuncié ante el Congreso de la Internacional Socialista que reunió en Santo Domingo, República Dominicana, a más de mil delegados de los partidos socialdemócratas, laboristas y socialistas democráticos de todos los continentes.

Terminada mi intervención, se me acercaron dos personas a pedirme el texto de mi discurso. Les dije que no fue leído sino improvisado, pero que podría obtener la respectiva grabación magnetofónica en la secretaría. Y el texto transcrito entregué a los dos interesados: el uno era el líder socialista francés François Mitterrand, años después Presidente de Francia; y el otro era Daniel Oduber,

Presidente de Costa Rica. Ellos publicaron sendos folletos con ese texto para uso de los institutos de capacitación política de la juventud del Partido Socialista Francés y del Partido Liberación Nacional de Costa Rica. Ha desaparecido de mis archivos el folleto francés, pero conservo el costarricense, que es el que transcribo textualmente a continuación. Lo hago porque, pese al tiempo transcurrido –casi 28 años– y a los dramáticos acontecimientos ocurridos en la última década del siglo anterior –terminación de la **guerra fría**, colapso de la Unión Soviética, caída del Muro de Berlín y fin de la parcelación del planeta en dos grandes zonas de influencia– creo que sus conceptos aún tienen vigencia en nuestros días. Aquí el texto del discurso:

“UN SOCIALISMO PARA EL SIGLO XX”

Presentación

**Rodrigo Borja es el líder del Partido Izquierda Democrática del Ecuador. Es estudioso y habla con profundo conocimiento, a pesar de ser uno de los mejores oradores de la América Latina. Tal vez sea porque habla a fondo que es uno de los mejores oradores que he escuchado. Recientemente habló en Santo Domingo, en la Conferencia de la Organización Regional de la Internacional Socialista. Le pedimos que reprodujera sus palabras porque, mejor que nadie y en pocas palabras, hizo claras nuestras diferencias con el marxismo-leninismo.**

**Somos los competidores del marxismo-leninismo en e/ área centroamericana y del Caribe. Los demás grupos políticos luchan por mantener la injusticia y los privilegios. Nosotros avanzamos por otros caminos para llegar a la sociedad justa, y evitar así la mera conversión de una sociedad injusta en otra sociedad injusta.**

**Para beneficio de nuestros jóvenes estudiosos, y para quienes desean conocer también las diferencias que nos separan de los grupos imperialistas de nuevo corte y mucha palabrería, es que hemos pedido la publicación de estas pocas palabras de Rodrigo Borja.**

DANIEL ODUBER, SAN JOSÉ, COSTA RICA, ABRIL DE 1980

## Intervención de Rodrigo Borja

Señor Presidente, señores delegados:

El análisis del tema “Proyecciones del Socialismo Democrático en América Latina y el Caribe”, en torno al cual nos hemos reunido al amparo de la cálida hospitalidad dominicana, tiene extremada importancia, ya porque el socialismo democrático como doctrina está en proceso de formación en lo que a América Latina se refiere, ya porque la palabra “socialismo” se ha erosionado semánticamente por el uso y abuso que de ella han hecho sectores ubicados en diversos ángulos ideológicos, ya porque hay múltiples versiones socialistas que van desde el socialismo utópico hasta las diversas modalidades marxistas, pasando por ese conservadorismo “reencauchado” que llaman “democracia cristiana”.

Dada la amplitud del tema y la estrechez del tiempo otorgado por la presidencia, me propongo simplemente tratar de precisar ciertos hitos del lindero que separa al socialismo democrático de las interpretaciones marxistas-leninistas del socialismo que se han aplicado en varios lugares del planeta. Me ha parecido innecesario y hasta inútil hablar de las diferencias que nos separan de las doctrinas conservadoras, liberales y neoliberales que, bajo una gran variedad de mementos, son todas reaccionarias y consagran sus horas y sus esfuerzos a la preservación de la sociedad tradicional, tan generosa en privilegios para los sectores dominantes. Hablar de estas diferencias resulta inútil porque ellas son tales y tantas que lo difícil no es precisarlas sino, al contrario, tratar de establecer alguna convergencia. En efecto, es muy difícil identificar alguna similitud entre doctrinas individualistas y el socialismo democrático, que es esencialmente transpersonalista; entre doctrinas que dedican todos sus desvelos a blindar los privilegios de minorías y el socialismo democrático que brega por la construcción de una sociedad justa, libre e igualitaria.

## Libertad y justicia social

La primera gran diferencia con las interpretaciones autoritarias del marxismo es que, el nuestro es un socialismo libertario. Para nosotros la libertad es una de las más altas conquistas de la historia, que no puede ser suprimida so pretexto de establecer la justicia social. No hay contradicción ni incompatibilidad entre la libertad y la justicia social sino que, al contrario, ellas son elementos complementarios de una moderna y dinámica formulación política. Creemos en el poder creativo de la libertad. Las sociedades que la suprimen se estancan. Los pueblos no avanzaron gracias a los rutinarios ideológicos empeñados siempre en hacer hoy lo que se hizo ayer, sino por obra de los inconformes, de los herejes, de los cuestionadores de las verdades oficiales. Fueron ellos los que empujaron hacia adelante la rueda de la historia.

Estamos contra la dictadura del proletariado, no sólo porque es una forma de gobierno autoritaria, sino también porque, en virtud de una cadena de sucesivas suplantaciones, el poder termina por ser ejercido por unos pocos y

**Para nosotros la libertad es una de las más altas conquistas de la historia, que no puede ser suprimida so pretexto de establecer la justicia social. No hay contradicción ni incompatibilidad entre la libertad y la justicia social sino que, al contrario, ellas son elementos complementarios de una moderna y dinámica formulación política.**



encumbrados dirigentes políticos. El partido suplanta a la clase proletaria, el “aparato” suplanta al partido, los dirigentes suplantán al “aparato” y, al final, son éstos los que asumen el ejercicio de la dictadura en nombre del proletariado.

### La concepción del partido político

Nosotros sostenemos –y esta es la segunda gran diferencia con las interpretaciones marxistas-leninistas del socialismo– el pluralismo de partidos en lugar de la ortopedia deformante del partido único. Pensamos que el socialismo debe y puede prevalecer, no por la imposición de la fuerza sino por el prestigio de sus planteamientos y la eficiencia de sus soluciones. Esto nos lleva a la formación de grandes partidos de masas y no a la consolidación de pequeñas vanguardias políticas. Nuestra acción debe encaminarse hacia la eficaz regimentación, movilización y conducción de multitudes para la toma del poder.

Debemos ser partidos policlasistas. La teoría leninista del partido de clase no es aplicable en América Latina porque comprende menos de lo que debe comprender, ya que en esta parte del continente no hay realmente clases sociales sino una amplia multiplicidad de “capas” sociales en permanente movilidad, superpuestas unas a otras. La idea, por tanto, es que nuestros partidos sean la expresión política de los trabajadores manuales e intelectuales, puesto que todos ellos demandan una transformación social que mejore su calidad de vida, que suprima los vicios de la sociedad tradicional, que posibilite el desarrollo independiente y que rompa la dependencia exterior.

Nosotros somos esencialmente antidogmáticos. Esta reunión es prueba de ello. Todo debe y puede ser discutido. No existen para nosotros verdades reveladas, ni sagradas escrituras socialistas, ni fórmulas sacramentales. Las grandes verdades de ayer son las mentiras de hoy. Las doctrinas políticas se van haciendo día a día. La quietud ideológica no existe. Todo es devenir, fluir, ser y dejar de ser, transformarse. Algunos malos marxistas se vuelven teólogos de puro dogmáticos. Ellos no pueden discutir con nosotros sino con los “teólogos” de otros dogmas. La concepción dialéctica de la naturaleza, de la sociedad y de la historia nos obliga a considerar la relatividad de lo existente.

### Un socialismo sin dogmas

Rechazamos el modelo único de revolución a pesar de que sostenemos la necesidad urgente de la transformación social para crear la infraestructura del socialismo. No aceptamos recetas de valor universal. Cada pueblo debe escoger la vía de su transformación según sus circunstancias. Unas veces acudirá a la metodología violenta –llámese foquismo guerrillero o acción armada revolucionaria– cuando, como en Nicaragua, se le hayan cerrado todas las posibilidades de acción pacífica. Otras veces bien puede tomar el poder por la vía electoral y transformar estructuralmente la sociedad, precisamente con los mecanismos del poder. En fin, cada pueblo debe escoger su camino sin interferencias extrañas.

**Somos un socialismo nacional. No estamos alineados en la guerra fría. No somos fichas del ajedrez geopolítico que juegan las superpotencias en su loco afán de controlar los recursos naturales perecibles del planeta. Estamos contra la violencia y la agresión a pueblos indefensos.**

Somos un socialismo nacional. No estamos alineados en la **guerra fría**. No somos fichas del ajedrez geopolítico que juegan las superpotencias en su loco afán de controlar los recursos naturales perecibles del planeta. Estamos contra la violencia y la agresión a pueblos indefensos. Rechazamos por igual el desembarco ayer de los 40.000 marines yanquis en la República Dominicana, como la invasión hoy de los tanques soviéticos a Afganistán. Estamos contra el terrorismo sin fronteras de los **ayatollahs**, contra la agresión internacional, contra el imperialismo y el hegemonismo, contra la **guerra fría**.

Propugnamos el socialismo democrático. Socialismo, democracia y libertad son la misma cosa. No hay socialismo sin libertad, ni libertad sin democracia, ni democracia sin socialismo. Son conceptos que se implican mutuamente. Porque el socialismo es la extensión de la democracia hacia todos los ámbitos de la vida social y de la vida humana.

Hacia esa meta debemos aproximarnos impaciente, perseverante, militante-mente. Queremos un socialismo libertario, un socialismo del siglo XX, de la era espacial, de la revolución electrónica, de la cibernética. 🌐

# Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo

Marco Navas Alvear

**A**l contrario de una dimensión en desuso, la ideología tiene sin duda una practicidad en la vida social al aportar estructuras conceptuales que ayudan a comprender y definir el sentido de la realidad. Reflexionar sobre el tipo de democracia a partir de ciertas categorías, permite, entre otras cosas, evitar el riesgo de caer en una práctica política que por la urgencia y contingencia de las coyunturas podría poco a poco vaciarse de sentido.

Vivimos un período político perneado por una expectativa de profundos cambios que han sido demandados por las mayorías de ecuatorianos y ecuatorianas. El carácter democrático de esta transformación supone la tarea de articular diversos actores, intereses y proyectos mediante un continuo proceso comunicativo, es decir, de intercambio de sentidos.

Las reflexiones que presentamos buscan provocar una discusión en relación a dos asuntos: valorar el papel de la comunicación política en el modelo democrático y por otro, discutir la necesidad de un espacio o esfera pública fuerte, como entorno que acoge y potencia al proceso de transformación democrática.

El acento teórico –ideológico que estas ideas puedan mostrar no está dirigido a ver si los sucesos y fenómenos que el Ecuador experimenta, se corresponden o no con algún esquema ideal sobre la democracia, sino más bien a apreciar en qué medida ciertos elementos conceptuales podrían servir para una reflexión útil sobre el rumbo del país y sensible a su complejidad.

## Algunas aclaraciones conceptuales

Partimos de un concepto que consideramos central en el modelo democrático, el de **(Politische) Öffentlichkeit**. Lo tomamos en el marco del debate iniciado por Jürgen Habermas a finales de los años sesenta, que ha permitido problematizar luego (desde la Teoría Crítica) el fenómeno de las democratizaciones.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Avritzer y Costa al respecto indican: “O conceito de esfera pública representou um elemento central no processo de reconstrução da teoria crítica na segunda metade do século XX (Habermas, 1990; Calhoun, 1992; Thompson, 1995; Melucci, 1996). Significou a continuação de uma tradição crítica sobre a cultura de massas iniciada pela Escola de Frankfurt (Jay, 1973) e, ao mesmo tempo, produziu uma grande mudança dentro desta tradição, através da recuperação de um fundamento normativo que permitiu estabelecer uma nova relação entre a teoria crítica e a teoria democrática.” Cfr. 2004, p. 705

Esta visión se apoya en varias perspectivas con las que trabajaremos a lo largo del texto, aunque se toma como referencia central el enfoque de la política deliberativa desarrollado por este autor<sup>2</sup>, cuya vasta obra ha aportado a delinear un proyecto político progresista para Alemania y Europa, de tintes universalistas.

**(Politische) Öffentlichkeit** ha sido traducida como esfera pública o espacio público. Por el momento, en este texto y sin perjuicio de hacer referencias en lugares específicos a esfera pública o espacio público, usaremos este concepto en dos formas: nos referiremos a lo público para hablar del entorno social donde, en determinadas condiciones, se forman las publicidades políticas. Por otra parte, cuando usamos el término publicidades políticas no nos referimos ni a la industria publicitaria (en alemán existe un término distinto que es **Verbung**) ni al marketing político, sino a los contenidos que allí (en lo público) se desarrollan, mediante procesos comunicativos de construcción de problemas públicos y de los sentidos de la política, producidos por distintos actores, en distintos espacios, arenas o esferas concretas y de cara a lo político en el sentido de que estos procesos influyen –legitiman el ejercicio del poder. Tales procesos abarcan una serie de etapas desde las discusiones sobre los problemas públicos hasta la toma de decisiones sobre estos.

Para procesar la multiplicidad de lo público se precisa diferenciar los distintos actores y formas. Tomamos al efecto la categorización de Habermas (1996, 2006) que define tres grandes ámbitos de lo público: uno, más general, donde operan los medios de comunicación (a escala nacional en el caso que nos interesa), al que el autor llama “esfera pública abstracta”, en cuanto se saca la comunicación de contextos locales creando además una particular forma de audiencia: un público no simultáneo de espectadores. En niveles inferiores siguen, las “esferas de presencia organizada” o espacios de debate creados en organizaciones sociales; y finalmente los públicos episódicos que aluden a los intercambios argumentativos poco organizados, en pequeños espacios y grupos, relativamente efímeros.

Por otro lado, suponemos que lo público se construye no solo por consensos sino a través de conflictos donde los espacios tradicionales se ven desafiados por otras esferas. Para observar esta dinámica recurrimos a dos nociones, la de contrapúblicos subalternos y la de públicos críticos. Según Fraser (1992), los primeros son “espacios discursivos paralelos donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contradiscursos...”. Esta noción enfatiza más en los procesos identitarios de los grupos marginados, pero descuida las relaciones entre esos contrapúblicos y espacios públicos mayores (p. ej. los mediáticos). La segunda categoría de Bohman (1996), según destaca Maia (2007), permite derivar tres importantes criterios evaluatorios: “the critical character... would be measured by their capacity to recognize, resist, and negotiate with dominant discourses or ideologies, frequently penetrated by social and

<sup>2</sup> Sobre todo Habermas 1990, 1996, 1999 y 2006; también Fraser 1992, Bohman 1996, en América Latina Martín Barbero 2001, Avritzer 2002, Costa y Avritzer 2004, Maia 2007

economic forces”<sup>3</sup>. Esto posibilitaría ver cómo estos otros (actores) públicos instalan temas controversiales que logran alcanzar un interés general, y a la vez estos colectivos desarrollan en el proceso sus capacidades de incidencia y transformación.

### Medios de comunicación y poder mediático

Sobre los medios de comunicación, proponemos concebirlos como actores del espacio público, que a través de una forma de organización y un dispositivo tecnológico específico, realizan la mediatización de los flujos simbólicos que producen los agentes sociales. Mediatización (Verón 1992) es la manera específica cómo los medios intervienen estos flujos haciéndolos re-circular masivamente a través productos comunicacionales. Esto es lo que distingue a los medios masivos de otras instituciones de mediación social. La mediatización es su fin primario (y no solamente un “medio” para lograr otros fines). La hacen desde la esfera pública abstracta (o mediática) y es parte importante de complejos procesos sociales de mediación simbólica donde intervienen co-productivamente instituciones, medios y otros actores. Al hablar de productos comunicacionales, entendemos algo elaborado mediante un procedimiento que da a un mensaje, un valor agregado comunicacional (una propuesta de interpretación o sentido), por ejemplo, una noticia. Puede decirse con esto, que los medios ejercen sobre lo público un poder comunicacional de tipo preformativo (Navas 2002).

Diversos estudios han abordado la naturaleza del poder mediático. Están quienes les reconocen un poder político, argumentando que a pesar de no tener reconocimiento institucional como actores políticos, serían parte de un gobierno de la **mediocracia**<sup>4</sup>. El problema básico con estas posturas es que desconocen la naturaleza específica de las mediatizaciones y subvalora la complejidad de lo público, en donde el factor mediático es relevante pero no es el único.

Consideramos que para determinar el rol político de los medios es necesario partir de la mediatización. Tomamos así algunos argumentos del enfoque culturalista. La forma específica en que los medios, en palabras de J. Martín Barbero (2001), “reconfiguran” la política es cambiando las formas de contacto con ella. De forma que estos tienen (aún en tiempos de interactividad como los que vivimos) un poder de control sobre la cantidad del debate público, visibilizando o no actores y temas, pudiendo influir en su calidad al performar la información y construir las representaciones de los públicos. Pero además, cuando intervienen sobre estos procesos, los medios pueden sobre-determinar las condiciones sociales que hacen más eficaz su mediatización (Brunner 1998).

Siempre dependiendo del contexto social donde interactúan con otros actores, este sería el poder de los medios en lo público y hacia lo político. Poder que pueden acumular interviniendo en su reproducción. Desde este papel activo es

**A los medios de comunicación, proponemos concebirlos como actores del espacio público, que a través de una forma de organización y un dispositivo tecnológico específico, realizan la mediatización de los flujos simbólicos que producen los agentes sociales.**

<sup>3</sup> Noción que adapta esta autora de J. Bohman 1996, Cfr. Maia 2007, p. 14

<sup>4</sup> Véase por ejemplo, J. L. Exeni 2000

que podría afirmarse que los medios se convierten en actores comunicativos de la política. Sin embargo, es necesario ubicar a los medios en el campo de las prácticas sociales de recepción-construcción de sentido (M. Barbero 1991), para ver que lo novedoso en algunos procesos políticos latinoamericanos recientes, son esos roles de los medios como mediatizadores (que a través de la publicidad política reconfiguran lo político) y al mismo tiempo como mediadores explícitamente políticos en determinadas coyunturas. Esta distinción relativiza el supuesto de la diferenciación funcional entre lo político y lo mediático<sup>5</sup> y con ella buscamos una visión más dinámica y compleja.

### La publicidad política

Examinemos las condiciones de la publicidad política. Tomando como base Habermas (1999, 2006), proponemos el siguiente esquema del que se derivarán criterios sobre la calidad democrática de la publicidad: (1) Autonomía de desempeño de los medios, que se asocia con independencia. Una publicidad democrática requiere de medios independientes. La anterior premisa **habermasiana** (2006) a nuestro entender debe interpretarse en un sentido más realista, no tanto como independencia absoluta de posiciones políticas, sino como autonomía suficiente para reducir la manipulación de las condiciones de acceso, participación y conectividad en orden a lograr esta comunicación política democrática; (2) acceso y participación, que involucra indistintamente el examen de la pluralidad, visibilidad y **discutibilidad**, o calidad deliberativa que se produce en los espacios mediales; y (3) conectividad o encadenamientos “vituosos” entre los diversos espacios, públicos y discusiones.

### Lo público en el modelo democrático

Lo público y la comunicación política no han merecido aún una suficiente reflexión y valoración por parte de las corrientes dominantes del análisis político, que tienden a enfocar el tema de forma instrumental. La perspectiva que tomamos en este artículo, al contrario de instrumentalizar a la comunicación, quiere situarla en toda su densidad, como elemento central de la producción de la política. Esto puede apreciarse más claramente en aspectos tales como el de la formación de la voluntad ciudadana, o si se quiere, las diversas maneras en que la soberanía popular se expresa a través de las discusiones que se dan para la definición de los problemas públicos. Otro aspecto central tiene que ver con la legitimación de las actuaciones políticas que se da a través de estos espacios públicos de debate.

El valor de lo público ha sido destacado ya por Habermas (1996, 1999) quien a partir de la crítica a dos modelos normativos de democracia propone un tercer enfoque al que llama política deliberativa. El primer modelo de democracia es el

<sup>5</sup> Como la que sostiene Habermas (2006) o Luhmann (1995)



liberal, que se construye a partir de la actuación de los individuos en la política. El segundo modelo es el republicano – comunitarista, centrado en la presencia de una comunidad entre los miembros de una sociedad. Por su parte, el enfoque de la política deliberativa se plantea como una concepción operativa de la democracia republicana, llegando luego a desarrollar elementos que permiten verlo como un modelo autónomo.

En el modelo liberal, los intereses privados suben hacia el Estado quien actúa como administrador político. El mecanismo central es la representación a través fundamentalmente de los gobernantes electos. En América Latina, la presencia de democracias híbridas (Avritzer, 2002), es decir, formalmente representativas pero penetradas por una serie de prácticas prebendísticas, complica más aún el desempeño de este modelo. En el Ecuador, el sistema representativo es el dominante. Las reformas insitucionalistas implementadas desde los años noventa, han tendido a fortalecer la representación desarrollando mecanismos de rendición y toma de cuentas entre representantes y representados. Esto ha resultado, sin embargo, insuficiente.

La concepción republicana – comunitarista, por su lado, concibe la existencia de una sociedad con lazos de solidaridad. Un sistema en donde existe algo en común que se desarrolla y procesa a través de relaciones entre el Estado, el sistema político y la ciudadanía. Un aspecto clave no resuelto en el modelo republicano, radica en cómo mantener unidos al poder político-administrativo del Estado (y a quienes allí nos representan) con las bases sociales. Habermas focaliza la atención sobre la comunicación política como un entorno y a la vez, un mecanismo que enlaza los distintos espacios donde la ciudadanía ejerce el debate político. Los debates que se generen en estos espacios deben realizarse en condiciones de autonomía, tanto del Estado como de los intereses de los grupos de poder económico.

Desde la perspectiva deliberativa, la política consistiría en el control ciudadano del poder mediante la comunicación. La sociedad política, el gobierno, el parlamento (en nuestro caso actual, la Asamblea Constituyente), los partidos y otros actores políticos no pueden ser un mundo paralelo y ajeno. Esta esfera política debe ser coherente con la voluntad de la sociedad, procesada a través de la comunicación. Y en ese sentido, un modelo democrático que vaya más allá del representativismo liberal debería asegurar las condiciones para el ejercicio de esta ciudadanía, que se expresa en participación activa en los procesos comunicativos.

Para el liberalismo, la ciudadanía se establece a partir de una presunción de igualdad que no toma en cuenta las profundas desigualdades estructurales de nuestras sociedades, reflejadas también en el campo comunicativo. Esta ficción de igualdad tampoco considera las expresiones de diversidad de identidades y culturas. El papel del Estado respecto de la ciudadanía liberal es pasivo, en cuanto busca tan solo no estorbar a los ciudadanos en el goce de sus libertades. La ciudadanía se basa en la existencia del Estado Social de Derecho. Funciona a través de la presencia de derechos positivos en varias dimensiones:

**Lo público y la comunicación política no han merecido aún una suficiente reflexión y valoración por parte de las corrientes dominantes del análisis político, que tienden a enfocar el tema de forma instrumental.**

política, social, económica y cultural, respecto de los cuales el Estado tiene un papel activo. Este principio activo es fundamental para estructurar un modelo democrático que puede calificarse de participativo. El diseño constitucional ecuatoriano actual tiene elementos del modelo republicano aunque no son los dominantes.

La democracia participativa es complicada de desarrollar en sociedades complejas. Pese al advenimiento de las nuevas tecnologías que permiten una mayor interactividad, es aún imposible articular –por ejemplo– un sistema de decisiones del tipo plebiscitario. Lo que se han desarrollado son avances hacia un modelo representativo con mayores espacios de participación. Un ejemplo de ello son los conocidos modelos de construcción de presupuestos participativos a nivel de los gobiernos locales, o los mecanismos de consulta y rendición de cuentas en algunas instituciones estatales, particularmente las que ofrecen servicios públicos. Estas modalidades deben ser perfeccionadas progresivamente a través de su mejor regulación y de la misma participación de la ciudadanía, para evitar la tentación de convertirlos en fachadas, o simples simulacros que ocultan la persistencia de prácticas no democráticas.

### El rol de un Estado democrático

En la teoría **habermasiana**, la política se genera comunicativamente en el ejercicio de la ciudadanía y se legitima en la medida que proteja esto. Los derechos de participación y comunicación juegan aquí un rol fundamental, no solo porque permiten el ejercicio de otros derechos, sino porque protegen la participación en la producción del debate público, y que éste se refleje en las decisiones públicas. Para alcanzarlo, el Estado no solo debe garantizar que las personas se expresen y critiquen con libertad, sino que debe crear condiciones para un buen desarrollo del proceso comunicativo en estos espacios.

En este modelo, los diálogos se generan en la misma sociedad y lo que hace el Estado es, no inducirlos sino crear las condiciones de transparencia para el conocimiento de los asuntos públicos y para que las iniciativas de la ciudadanía crezcan. Algunas de esas condiciones son: (a) dar acceso y visibilizar la mayor cantidad de sujetos e identidades ciudadanas (individuales y colectivas); (b) respetar la posibilidad de la pluralidad de expresiones; (c) facilitar la información suficiente para participar, las condiciones de interactividad y la equidad de participación; (d) erradicar las prácticas censorias y excluyentes (sean de origen oficial o privado). En suma, condiciones que mediante un procedimiento democrático, aseguren la continuidad de la comunicación y por tanto, la posibilidad de que el ejercicio del poder político siga siendo legítimo. La continuidad de la comunicación depende de las autoridades que establezcan regulaciones adecuadas y que las hagan cumplir, pero también de los actores de la comunicación. Este carácter democrático de la regulación de la comunicación pasa porque el mismo procedimiento no solo sea conocido, sino definido en lo público o al menos sujeto al debate público.

Los medios, en tanto industrias culturales, tienen un poder comunicativo muy significativo y están en capacidad de promover una continuidad de la comunicación política o de contribuir a atascarla. Todos los actores de la comunicación: personas, grupos sociales y medios requieren de libertades suficientes pero son responsables en la medida de su poder y sus actuaciones. El espacio de la comunicación política es patrimonio social. Aspectos como la concentración de la propiedad de los medios, pero también su falta de autonomía en el sentido de que muchos medios definen su política editorial por intereses particulares extra-comunicativos, afectan a la comunicación política.

Concluyendo, la protección de las condiciones de la comunicación, su ampliación y democratización son un aspecto central de la transformación del modelo democrático.

### Lo público en el proceso actual del Ecuador

En el Ecuador en la última década, la situación del sistema representativo se agravó y llegó a un irreversible estado de erosión y crisis permanente, marcado dramáticamente por un rechazo al sistema político en su conjunto. Fenómenos como las grandes movilizaciones de los años 1990, 1997, 2000 y 2005, las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, las últimas campañas electorales o el proceso constituyente actual, dejan ver claramente el déficit de comunicación política en lo público como lugar de gestación de la democracia. A la vez, podemos observar que frente a una esfera pública débil, emergen otros espacios de comunicación y nuevos tipos de actores públicos, aunque por el momento estos no hayan logrado consolidarse en el tiempo.

El gobierno de Alianza (o Acuerdo) País heredó un escenario de fuerte y permanente conflicto político. Su elección fue expresión del crecimiento de una fuerte demanda de participación expresada en fuerzas renovadoras emergentes. Se trata de un régimen que necesita gobernar en dos tiempos políticos: tiene que “sobrevivir” en una coyuntura llena de amenazas, a la vez que, en el largo plazo, requiere plasmar su proyecto político de transformación. Cada uno de estos tiempos tiene su propia velocidad y lógica, existiendo el riesgo de que las urgencias de lo inmediato hagan perder de vista el cambio prometido. En tal caso, la estabilidad democrática y el éxito de la “Revolución Ciudadana” dependen de un manejo adecuado –una sincronización– de estos tiempos políticos. El manejo de la comunicación política podría representar en este contexto, un problema y al mismo tiempo, una solución.

La orientación del gobierno en materia de comunicación política en la coyuntura es netamente pragmática. Está centrada en la imagen del Presidente Correa y en la propaganda de los logros del gobierno. Este tipo de comunicación tiende a crear una esfera pública en una parte aclamatoria a favor del régimen, y en otra, a polarizar el debate público y simplificarlo en términos de un enfrentamiento maniqueo entre “buenos y malos”. El riesgo de quedarse atrapado en una práctica inmediateista caracterizada por tendencias al personalismo, la polarización


**El gobierno de Alianza (o Acuerdo) País heredó un escenario de fuerte y permanente conflicto político. Su elección fue expresión del crecimiento de una fuerte demanda de participación expresada en fuerzas renovadoras emergentes. Se trata de un régimen que necesita gobernar en dos tiempos políticos: tiene que “sobrevivir” en una coyuntura llena de amenazas, a la vez que, en el largo plazo, requiere plasmar su proyecto político de transformación.**

**En una perspectiva deliberativa, la política consistiría en el control ciudadano del poder mediante la comunicación. La sociedad política, el gobierno, el parlamento (en nuestro caso actual, la Asamblea Constituyente), los partidos y otros actores políticos no pueden ser un mundo paralelo y ajeno.**

del debate y el uso clientelar de la comunicación, es alto, especialmente porque estas tendencias parecen incluir en sí mismas un mecanismo de autoreproducción (si hacemos una alegoría con algunos programas de software).

Este estilo de comunicación política por el momento resulta útil. Sin embargo, no se aprecia claramente una alternativa a largo plazo. La capacidad del Presidente Correa para mantener la conexión con la ciudadanía puede ser una fortaleza si es que logra con eso enganchar a diversos sectores a un proceso de reorganización del espacio público - político. Esto puede conseguirse con una política pública de comunicación que preserve esferas o espacios para que la ciudadanía genere allí sus propias expresiones, los sentidos y las formas de participación que van a nutrir la nueva democracia.

Generar al largo plazo un escenario favorable para el proyecto político tiene que ver con la posibilidad de cambiar patrones de relación política entre la ciudadanía y el Estado, no solo en una dimensión redistributiva de recursos sino en otra de reconocimiento de identidades y otro tipo de demandas simbólicas. Al mismo tiempo, si se quiere que este proceso de democratización de las relaciones sociales tenga un auténtico carácter ciudadano, es necesario evitar que sea inducido desde arriba. Esto hace relación con la pregunta sobre el sentido que tiene lo ciudadano en el proyecto político de la “Revolución Ciudadana”. Si el proyecto apunta realmente a construir una sociedad de ciudadanos, es decir de sujetos activos y concientes de sus derechos individuales y colectivos, la estrategia debería procurar construir una base social, políticamente activa, deliberante, plural y autónoma tanto del Estado como de los fuertes intereses particulares que han dominado tradicionalmente nuestra política.

En el escenario opuesto, si el Gobierno de Correa no logra transitar de una “Real Politik” (marketing político) a una comunicación política sustantiva y democrática, eso puede ser un factor que desconecte al gobierno con las demandas sociales, y conduzca al fracaso de su proyecto. Los perjuicios que eso genere, no solo afectarían al gobierno actual y a la estabilidad económica y política del país. Lo que está en juego en el presente es la posibilidad de concretar (o frustrar) una invalorable posibilidad histórica de democratización, reclamada por amplias mayorías durante mucho tiempo. Entonces, el papel central de los espacios deliberativos y de la comunicación política necesita ser suficientemente considerado en el nuevo diseño constitucional y también en una política pública coherente. 

# Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición

Francisco Muñoz

Junto con otros amigos y compañeros, en marzo del 2002 tomamos la decisión de integrarnos al partido Izquierda Democrática. Lo hicimos considerando que esta agrupación política constituía una vertiente importante de la tendencia de centro izquierda en el Ecuador, como uno de los soportes fundamentales del cambio histórico de nuestro país. Asumimos aquella decisión convencidos de que la corriente y la ideología socialdemócrata constituyen en el mundo contemporáneo el sujeto y la vertiente ideológico-política para emprender en los cambios planetarios que requieren la humanidad, la región y el Ecuador. En aquella ocasión –en nombre de las personas que habíamos asumido esa decisión– me permití señalar que... “la forma ideológica y política que contiene al nuevo sujeto histórico es la socialdemocracia”.<sup>1</sup>

Sostuve esta tesis seguro de que las nuevas formas alternativas de incidir en la política, generalmente llamadas “independientes” habían fracasado y dispersaban las posibilidades efectivas de poder de la tendencia de centro izquierda, al no haber generado la necesaria permanencia, estabilidad y organicidad que el quehacer político requiere para trascender e influir en las determinaciones del poder del Estado. En consecuencia, había que pensar, nuevamente, en el partido para generar la fuerza que requiere la renovación del ámbito político de la vida social, ámbito tan deteriorado en nuestro país, en la última década.

En la mencionada mesa redonda dije además que “vivimos un momento nuevo y distinto en la coyuntura histórica del siglo XXI, lo que obliga a actuar con la mayor consecuencia ideológica, con la más rigurosa posición teórica, y al mismo tiempo, con el más pertinente pragmatismo”.<sup>2</sup>

Han pasado alrededor de cinco años luego de haber tomado aquella decisión. Los tiempos y realidades políticas en el Ecuador han cambiado, en medio de la crisis, decadencia y debacle del sistema de partidos. El movimiento social y ciudadano ha rebasado a los partidos y a la institucionalidad existente, y se ha abierto la perspectiva de la transformación del Ecuador del siglo XXI.

<sup>1</sup> Ya en el año 1998, pocos meses después de la segunda vuelta electoral, había sido invitado por el ILDIS a participar en una mesa redonda para analizar y evaluar la participación política electoral de la tendencia de centro izquierda y su perspectiva. En aquella oportunidad me permití hacer la siguiente afirmación: la forma ideológica y política que contiene al nuevo sujeto histórico es la socialdemocracia.

<sup>2</sup> Francisco Muñoz, discurso, Quito, marzo, 2002

En medio de estas condiciones, me hallo ante la evidencia de que he sido permanentemente relegado y marginado de la participación en el partido. Luego de una permanencia efímera llevada a cabo por decisión del entonces presidente del partido, Rodrigo Borja Cevallos, no he sido convocado a ninguna instancia organizativa del mismo, y me he visto obligado a desarrollar mi actividad en torno a la revista *La Tendencia* de la cual soy su director. De modo excepcional y con oportunidad de las elecciones presidenciales del 2006 –otra vez por invitación del ILDIS y del candidato a la Vicepresidencia de la República– participé coordinando la preparación de las propuestas programáticas. Más allá de esta circunstancia, persistió una vida partidaria marginal en la que no contaba ni mi capacidad, ni mi esfuerzo, ni mi voluntad, algo que es más bien propio de las viejas agrupaciones partidarias que normalmente han enquistado en su estructura y vida política a grupos y “argollas” de control de la organización con el único afán de excluir la novedad y la renovación.

## I.

En mi breve trayectoria de vida en el Partido Izquierda Democrática he podido constatar algunas de las falencias en las que había devenido esta organización nacional de importante desarrollo ideológico, orgánico y político, como el que se dio cuando llegó a la Presidencia de la República y la ID obtuvo una amplia mayoría. Situación que antes también pudimos advertirla en los resultados electorales de 1984, cuando la ID se convirtió en la primera fuerza política nacional, y en 1988 cuando llegó al poder. En el documento que hice llegar al Partido, como director de la revista *La Tendencia* para su debate ideológico en enero del 2006, señalé: “Su presencia nacional y el apoyo electoral recibido se explica por un proceso de penetración efectivo y por el fortalecimiento organizativo interno. La trayectoria política y los resultados electorales de la ID condujeron a caracterizarla como la agrupación partidista mejor organizada del sistema político ecuatoriano”.<sup>3</sup>

En esta breve trayectoria de vida dentro de la Izquierda Democrática pude constatar, en primer lugar, el carácter de su conducta política basada principalmente en su presencia y acción electoral, que le había permitido alcanzar importantes representaciones públicas en los años 2000 y 2002, como alcaldías, prefecturas y representaciones parlamentarias, consejerías y concejalías. En segundo lugar, su comportamiento político que dejó traslucir coincidencias y acuerdos con agrupaciones de derecha y centro derecha, como el Partido Social Cristiano, con quien estableció en el 2003 una alianza explícita en el Congreso para definir las dignidades de esa función del Estado. También hubo otros acuerdos implícitos fácilmente perceptibles, que condujeron a que su representación y fuerza política de centro izquierda se eclipsara en el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Se advertía entonces un proceso de decadencia política de esa importante

<sup>3</sup> Francisco Muñoz, El Partido Izquierda Democrática: su desarrollo ideológico, orgánico y político. Revista *La Tendencia*.



representación centro izquierdista, que dejaba un vacío en el sistema de partidos. Lo que fue una significativa presencia de las izquierdas en la Asamblea Constituyente de 1998, demandando el reconocimiento de derechos, cambios democráticos y del modelo de desarrollo, fue decayendo a medida que su conducta se desplazaba hacia la representación centro derechista de la escena electoral. No era solo una casualidad o circunstancialidad atribuible a determinados preceptos legales y constitucionales, establecidos en la Constitución de 1998 y en las leyes de la República, sino una pérdida de ubicación y de brújula ideológica, como me permití afirmar en aquellos años. Actuación que le hizo perder su capacidad de percepción política respecto de la evolución de la sociedad, de las nuevas condiciones históricas mundiales y regionales, del electorado y de las inclinaciones político-ideológicas de sus propios bastiones en las elecciones del año 2006.

Quizá sea esta otra de las razones por las cuales el partido dejó de tener éxito en su estrategia para alcanzar una vez más la Presidencia de la República. Por otra parte, en su comportamiento frente al gobierno de Rafael Correa, la Izquierda Democrática ha expresado una evidente división política, lo que ha determinado que sectores y dirigentes importantes se orientaran al apoyo y colaboración con el gobierno en medio de declaraciones oficiales equívocas y ambiguas del partido. Así mismo, sin percatarse del significado y dimensión histórica de la convocatoria a la Asamblea Constituyente y su instalación, se ha actuado desde el pequeño grupo parlamentario del partido (por cierto disminuido respecto al periodo anterior), en defensa de los diputados y de su participación en el Congreso Nacional, aupando situaciones de inestabilidad y coincidiendo –sin beneficio de inventario– con la derecha empeñada en poner en reversa la situación de cambio propuesta por el régimen actual.

Esta falta de consecuencia, coherencia y unidad política puso de manifiesto su debilidad en el desarrollo ideológico, pero sobre todo, su estancamiento y limitación para recrear su ideología original en las condiciones de los contextos mundiales y regionales. A este respecto, en el documento en mención me permití señalar lo siguiente:

“En su surgimiento se evidencia un discurso ideológico con una significativa consistencia programática, articulado en torno a planteamientos fácilmente traducibles en consignas movilizadoras, que recuperaban los elementos más avanzados que la reflexión ideológica y política de la región venían elaborando, y que se sintetizaban en tres líneas directrices: la planificación del desarrollo, la intervención del Estado en la economía y en base a estas orientaciones, la construcción de un modelo de Estado de Bienestar, semejante o cercano a otras experiencias internacionales de construcción de este modelo.”<sup>4</sup>

Las propuestas neoliberales hegemónicas de los años ochentas, se constituyeron en obstáculo para la aplicación de aquella ideología originaria, lo que puso de manifiesto –en dichas circunstancias objetivas– como ocurrió con otras

4 Ídem p 5.

agrupaciones socialdemócratas de la región, su limitada capacidad para adecuarse, desde los principios ideológicos, a las nuevas condiciones.

Para el año 2000, en la actuación política parlamentaria de la Izquierda Democrática y de los gobiernos seccionales de su signo, se advirtió una visión y una práctica de la propuesta socialdemócrata de la llamada “Tercera Vía”. A mi modo de comprender e interpretar, esta propuesta formulada por el laborista inglés Tony Blair tiene como propósito orientar a los partidos socialdemócratas hacia una posición neoliberal y una práctica gubernamental ligada a la reforma estructural propuesta a nivel mundial por el neoliberalismo.

Gobiernos socialdemócratas de sólida presencia en Europa se movieron en esa perspectiva generando situaciones de debilidad en el desarrollo del Estado de Bienestar y abriendo diferencias y disidencias –algunas de ellas orgánicas– al interior de los partidos socialdemócratas. En el Ecuador, esa posición ideológico – política, que tiene como una de sus premisas “la privatización de lo público”, ingresa espontáneamente en el quehacer y reflexión partidaria conduciéndole al partido hacia posiciones, formas y modelos de gestión de carácter neoliberal. En consecuencia, la Izquierda Democrática no solo puso de manifiesto el anotado límite ideológico, sino que éste se constituyó en la base de su respuesta política, lo que se expresó –como lo señalé– en su acercamiento a la centro derecha y la derecha ecuatorianas, debilitando su condición de representación de las posiciones de centro izquierda.

Al mismo tiempo que observaba estas posiciones políticas e ideológicas del partido, expresadas en el abandono de las posiciones socialdemócratas clásicas (o socialistas democráticas), pude advertir su correspondiente límite en el desarrollo organizativo.

“En su origen –señalo en el documento en mención– la ID surge, principalmente, de una disidencia del Partido Liberal. Esta ruptura la ubica como una organización que transita desde su origen como partido de notables o de “camarilla” –propio de los partidos tradicionales, y de inspiración ideológica liberal– hacia su conformación como partido de masas, de orientación socialdemócrata, asumiendo algunos de los rasgos que constituyen a las agrupaciones de esta tendencia a nivel internacional.”<sup>5</sup>

Advierto que esta condición original se ha transformado deviniendo en un partido de corte electoral que ha suprimido la vida activa de la militancia del partido. En nombre de un reducido y fácil pragmatismo, la ID ha desplazado y reemplazado a la organización partidaria, por formas empresariales (de técnica de mercadeo publicitario electoral) para participar, supuestamente con eficacia, en los procesos electorales. Situación que pone de manifiesto un proceso involutivo hacia formas propias de un partido de notables o de camarillas correspondientes a las tradicionales agrupaciones liberales, de cuyo seno surgió en el pasado.

5 Ídem Pág. 5.

Este aspecto evidencia también el abandono de la condición socialdemócrata, lo que acompaña a su ideología y política orientada –como he señalado– a una práctica y gestión pública que linda con el neoliberalismo. En su subcultura partidaria la ID ha mantenido principios y valores conservadores (“neoconservadores”) alejándose de importantes desarrollos de las posiciones de la socialdemocracia internacional que incorpora novedades en la ideología, cultura y política democrática.

Resumiendo, tres son entonces los aspectos que me he permitido poner por delante en este juicio crítico: el político, el ideológico y el orgánico del partido Izquierda Democrática, aspectos interrelacionados de toda agrupación partidaria, lo que me lleva a concluir sobre su lamentable eclipsamiento como partido socialdemócrata de centro izquierda en el Ecuador.

Al nivel y circunstancia que podía hacerlo insistí en la necesidad de la renovación. Apoyé la elaboración de documentos encaminados en tal sentido y formulé uno, como Director de la Revista *La Tendencia*, que me permití hacerle llegar al partido. En el mismo señalo o describo algunos de los elementos y tendencias del desarrollo y situación actual del mismo. Poca atención y preocupación se ha advertido sobre este análisis y otros, lo que me ha permitido hacer una nueva constatación: la falta de promoción del desarrollo y debate ideológico en nombre de un fácil y simple pragmatismo ligado al control clientelar de su electorado, a la organización tipo camarilla y a las empresas de marketing, generalmente controlado por cúpulas burocráticas enquistadas en el partido.

## II.

No puedo dejar de señalar en este documento, algunas líneas de renovación y reconstrucción partidaria que requiere el Ecuador contemporáneo y que me he permitido manifestar en algunos foros realizados con las izquierdas y la Revista *La Tendencia*.

En el Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente señalo: “La nueva carta política que nos disponemos los ecuatorianos y las ecuatorianas a aprobar en los próximos meses deberá colocar las premisas jurídico-políticas para reorientar el desarrollo del Ecuador. En primer lugar, a través de una renovada política soberana que exprese lo nacional y subnacional, como también lo regional, a través de la integración sudamericana y latinoamericana, con el objetivo de acrecentar la fortaleza y autonomía de nuestra América, para negociar económica y políticamente con ventaja frente a nuestro vecino del norte y de cara al mundo globalizado. Que nuestro país, en el concierto de una región cada vez más soberana, sea capaz de incidir y propiciar la modificación de un mundo globalizado que ha estado al servicio del más salvaje y despiadado capitalismo, y que amenaza de hecho con destruir la especie y sus formas de vida. En el siglo XXI, es posible concretar a nivel mundial una nueva gobernanza que enfrente a estas amenazas planetarias y genere una nueva forma de dirigir los destinos de la humanidad. Soberanía nacional y regional para incidir en esta política planetaria”.

**Se evidencia el abandono de la condición socialdemócrata que linda con el neoliberalismo. En su subcultura partidaria la ID ha mantenido principios y valores conservadores (“neoconservadores”) alejándose de importantes desarrollos de las posiciones de la socialdemocracia internacional que incorpora novedades en la ideología, cultura y política democrática.**

**La socialdemocracia (o el socialismo democrático) constituye el continente en el que se expresan y pueden expresarse las posiciones de izquierda empeñadas en promover una utopía democrática que haga posible que la igualdad se encuentre con la libertad, de tal manera que se constituya en condición de la emancipación humana. Cuestión que permitirá decantar con posiciones y gobiernos que han optado por el neoliberalismo abandonando su condición socialdemócrata.**

En segundo lugar, en correspondencia con esta orientación, se requiere de nuevas disposiciones constitucionales que dirijan al país hacia el paradigma del desarrollo sustentable o sostenible –lo que se constituye en la clave del proyecto país que queremos– que contemple la protección al medio ambiente, el crecimiento económico productivo, la justicia social y la igualdad, de tal manera que se constituya en alternativa a las recetas del Consenso de Washington y al neoliberalismo, que depredaron y afectaron nuestro medio ambiente, limitaron el crecimiento de la economía y generaron más pobreza, injusticia e inequidad, constituyéndose ese modelo de desarrollo sustentable en la respuesta al depredador y a la injusta posición neoliberal que se ha impulsado en la región y en el Ecuador en los últimos años.

En tercer lugar, se requiere formular disposiciones constitucionales para recuperar el Estado de derecho y su institucionalidad, de manera que éste recobre su autoridad y legitimidad en la sociedad y tenga la fortaleza y la capacidad para generar servicios sociales universales de calidad, especialmente en seguridad social, en educación y salud para la población. Puesto que en la década pasada se había desmantelado al Estado, sus servicios sociales y sus instituciones en nombre de privilegiar el mercado y las privatizaciones, acrecentando la pobreza y la desesperanza. Es decir, se necesita un Estado que promueva el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas, y que sea capaz de instrumentar los medios para avanzar a una nueva forma de división política administrativa descentralizada para fortalecer la integración de la nación, poniendo el acento en la solidaridad y la complementariedad en el desarrollo entre las zonas pobres y ricas, que incentive la mancomunidad como la palanca más importante para concretar una nueva regionalización que una y no separe ni descomponga al Ecuador del siglo XXI.

“Los tres aspectos señalados: soberanía, desarrollo sustentable o sostenible, y Estado social democrático de derecho, constituyen la base de la construcción democrática del Ecuador, en la perspectiva de crear normas y mecanismos para elevar la calidad de la representación de la sociedad, que promuevan y garanticen los derechos humanos y generen una renovada transformación de los actores políticos, que tengan como conducta la democracia y la participación. Desarrollo democrático para lograr la seguridad individual, la identidad cultural y la integración; así como un gobierno transparente y participativo. Una democracia, en definitiva, en que la participación sea el complemento decisivo de la representación en nuestro renovado régimen político”<sup>6</sup>

Con esta extensa cita –que ha sido manifiesta de mi parte en la Revista *La Tendencia* y el libro en mención, y que ha conducido mi actividad política a apoyar la Asamblea Constituyente y las propuestas de cambio del gobierno de Correa– me permito señalar las líneas fundamentales de una actuación de izquierda en el contexto regional expresado por la declaración ideológico programática del nuevo proyecto social demócrata que se aprobó en el XXII Congreso de la Internacional Socialista realizado en Sao Paulo del 27 al 29 de octubre de 2003.

<sup>6</sup> Francisco Muñoz, *Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional*. Introducción. Colectivo de Autores. ILDIS-FES - Revista *La Tendencia*.

### III.

Finalmente, quiero señalar que el conjunto de elementos críticos manifestados en este artículo me confirman en una perspectiva: aquella que me llevo a vincularme al Partido Izquierda Democrática. Reitero en el criterio de que la socialdemocracia (o el socialismo democrático) constituye el continente en el que se expresan y pueden expresarse las posiciones de izquierda empeñadas en promover una utopía democrática que haga posible que la igualdad se encuentre con la libertad, de tal manera que se constituya en condición de la emancipación humana. Cuestión que permitirá decantar con posiciones y gobiernos que han optado por el neoliberalismo abandonando su condición socialdemócrata.

Con preocupación constato que el Partido Izquierda Democrática no solo no ha mantenido esta ideología, sino que su conducta y su práctica pública han distorsionado estos valores, principios y conducta. Basta revisar, para comprobarlo, el Programa formulado por la Internacional Socialista en el año 2003. Al parecer, ha concluido el ciclo histórico de esta agrupación partidaria, como ha ocurrido en el pasado con los viejos y tradicionales partidos que dieron lugar, dentro de grandes tendencias históricas, al surgimiento de nuevas agrupaciones. Al parecer, la socialdemocracia en el Ecuador está por a re-fundarse y esto depende de muchos factores y circunstancias, que deberán tener como punto de partida un justo y objetivo balance de lo acontecido y una precisa orientación ideológica, política y orgánica.

Quito, 3 de marzo de 2008

## LOS AUTORES

### **El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis • Alberto Acosta**

Presidente de la Asamblea Constituyente.

### **Democratizar la democracia: reto de la nueva Constitución • Virgilio Hernández E.**

Asambleísta por Pichincha y Presidente de la Mesa Dos de Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación Política de la Asamblea Constituyente de Ecuador.

### **Los derechos laborales y sindicales en la nueva Constitución • Guillermo Touma**

Asambleísta constituyente. Dirigente sindical, ex presidente de la FENACLE (CEOSL). Miembro de Acuerdo País.

### **El mundo del trabajo y el cambio social • Pedro de la Cruz**

Asambleísta constituyente. Presidente de la FENOCIN. Ex Concejal de Cotacachi. Presidente de la UNORCAC.

### **La ruta hacia un nuevo desarrollo • Pedro Morales**

Asambleísta constituyente. Dirigente Cooperativa de Ahorros y Créditos Riobamba Ltda. Miembro de Acuerdo País.

### **El nuevo modelo político • Gustavo Darquea**

Asambleísta constituyente. Presidente de la Mesa Tres sobre Estructura e Instituciones del Estado. Miembro de Acuerdo País.

### **Descentralización y ordenamiento territorial • Fernando Cordero C.**

Vicepresidente de la Asamblea Constituyente, ex Alcalde de Cuenca (1996 - 2000 y 2000 - 2005).

### **Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad • Mónica Chuji**

Asambleísta constituyente. Presidenta de la Mesa Constituyente Recursos Naturales y Biodiversidad. Militante de Acuerdo País.

### **El régimen de desarrollo en la nueva Constitución • Norman Wray**

Asambleísta constituyente, dirigente del Movimiento Ruptura 25, miembro de Acuerdo País.

### **La ética en la nueva carta política • Fernando Vega**

Asambleísta constituyente. Miembro de Acuerdo País.

### **Participación ciudadana, democracia y buen vivir • Betty Tola**

Asambleísta constituyente, integrante de Acuerdo País.

### **La Asamblea de Quito y la nueva Constitución • Gonzalo Ortiz Crespo**

Concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

### **Desde Guayaquil, por la Patria • Nila Velázquez**

Directora de la Fundación El Universo.



**Bolivia, ¿en un punto de bifurcación? • Pablo Stefanoni**

Periodista e investigador social. Coautor de *La revolución de Evo Morales*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006.

**La Constitución de 1991 de Colombia • Miguel Eduardo Cárdenas Rivera**

Asesor de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

**La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia • Juan J. Paz y Miño**

Doctor en Historia y profesor de la PUCE.

**Posibilidades y límites del gobierno de Correa • Bayardo Tobar e Iván Fernández**

Bayardo Tobar es docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Iván Fernández es consultor de la UNESCO e investigador social.

**De la mitigación de la pobreza al desarrollo • Fernando Carvajal Aguirre**

Profesor de la Universidad de Cuenca.

**Ecuador: perspectiva económica para el 2008 • Luis Augusto Panchi**

Profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica, consultor del ILDIS-FES.

**La política energética y el medio ambiente • Esperanza Martínez**

Presidenta de Acción Ecológica, asesora de la Asamblea Constituyente.

**¿Quién lee a Sun Tzu? • Juan Cuví**

Dirigente de Alfaro Vive Carajo y asesor en la Asamblea Constituyente.

**Visiones sobre la oposición y la desestabilización política al gobierno de Correa • Gaitán Villavicencio**

Profesor de la Universidad de Guayaquil y de la Universidad de Especialidades Espiritu Santo.

**Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho • Fernando Tinajero**

Escritor y catedrático.

**Socialismo y sociedad del conocimiento • Rodrigo Borja C.**

Ex Presidente del Ecuador (1988-1992).

**Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo • Marco Navas Alvear**

Jurista, profesor universitario, analista político. Realiza su doctorado en la Universidad Libre de Berlín.

**Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición • Francisco Muñoz**

Director de la Revista *La Tendencia*.