

# laTendencia

—revista de análisis político—



Nuevo momento:  
acuerdo nacional  
por el cambio

No.10 **feb/mar** 2010

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

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

**Edición**  
María Arboleda  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

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

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2009

# laTendencia

—revista de análisis político—

Franklin Ramírez Gallegos  
Virgilio Hernández  
Fernando Buendía  
Julio Oleas Montalvo  
Juan Cuvi  
Diego Mancheno  
Floresmilo Simbaña  
Edgar Isch I.  
Milton Luna Tamayo  
Bayardo Tobar  
Ana María Larrea  
Alfredo Ruiz Guzmán  
Gaitán Villavicencio  
Kintto Lucas  
Julio César Trujillo  
Agustín Grijalva  
Diego Borja  
Carlos Castro  
Víctor Hugo Jijón  
José Luis Coraggio  
Daniel Badillo  
Francisco Hidalgo  
Gerardo Venegas  
Enrique Arias  
climático  
Claudia Detsch  
Guillaume Long  
Jorge Guamán  
Dalton Bacigalupo  
Silvia Salgado  
Alex Remache

10 feb/mar 2010

# Coyuntura



**5** **Editorial**  
Nuevo momento:  
fortalecer el acuerdo  
por el cambio  
Francisco Muñoz Jaramillo

**10** La política partida en  
tres: ¿Se deshacen las  
costuras  
entre las fuerzas del  
cambio?  
Franklin Ramírez Gallegos

**17** Las fuerzas políticas  
en la Asamblea Nacional  
Virgilio Hernández y  
Fernando Buendía

**26** Comercio exterior y  
desarrollo  
Julio Oleas Montalvo

**32** De la soberbia al  
oportunismo: Estrategias  
de la derecha en la  
revolución ciudadana  
Juan Cuvi

**36** Política económica:  
Balance crítico  
Diego Mancheno



**42** Las relaciones entre el  
movimiento indígena y  
el gobierno  
Floresmilo Simbaña

**48** El gobierno de Correa  
y su conflicto con el  
magisterio  
Edgar Isch I.

**54** Educación: más Estado  
junto a más Sociedad  
-La anacrónica relación  
Ministerio - UNE-  
Milton Luna Tamayo

**58** Cinco tesis equivocadas  
sobre la necesaria  
reforma de la  
Universidad  
Bayardo Tobar

**61** Autonomía universitaria  
y sociedad de mercado  
Ana María Larrea

**67** Universidad-ejecutivo:  
una relación de  
coordinación  
Alfredo Ruíz Guzmán

**73** La nueva arquitectura  
financiera instrumento  
para la integración y el  
Desarrollo de la Región  
frente a la Crisis  
Pedro Páez

**78** Crisis energética,  
vida cotidiana y  
governabilidad  
democrática -  
Emergencia eléctrica y  
gestión del Gobierno del  
Nacional Populismo-  
Gaitán Villavicencio

**84** ¿Comunicación  
democrática o dictadura  
mediática?  
Kintto Lucas



# Política pública y legislativa

**88** El fundamento  
constitucional de la  
nueva economía  
Julio César Trujillo  
y Agustín Grijalva

**94** La instrumentación de  
la nueva economía en el  
contexto del régimen de  
desarrollo  
Diego Borja

**98** Defender el programa  
constitucional  
Carlos Castro

**103** Economía alternativa,  
plurinacionalidad e  
interculturalidad  
Víctor Hugo Jijón

**108** La economía popular  
solidaria en el Ecuador  
José Luis Coraggio

**115** El rol de las empresas  
públicas en la nueva  
economía del Ecuador  
Daniel Badillo

**119** Reforma y nueva política  
sobre la tierra  
Francisco Hidalgo

**123** Régimen de desarrollo  
Gerardo Venegas



# Debate

**143** Régimen de  
desarrollo y nueva  
economía propuesta  
en la Constitución  
Dalton Bacigalupo

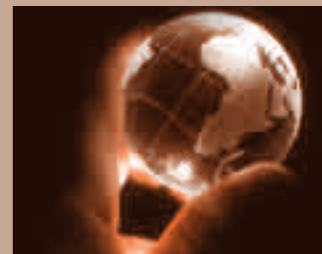
**151** Madurar un  
nuevo régimen de  
desarrollo y una  
nueva economía  
para profundizar el  
cambio  
Silvia Salgado y  
Alex Remache

# Internacional

**128** La actual crisis  
económica mundial  
Enrique Arias

**132** Latinoamérica en  
las negociaciones  
internacionales  
sobre cambio  
climático  
Claudia Detsch

**138** Ecuador entre  
UNASUR y ALBA  
Guillaume Long



**143** La nueva  
Constitución y sus  
retos -Mushuk  
kamukpak llankay-  
Jorge Guamán



# la Tendencia

editorial

## Nuevo momento: fortalecer el acuerdo por el cambio

*La Tendencia 10*, que ponemos a consideración de nuestros lectores, sintetiza un conjunto de reflexiones y propuestas que han aflorado luego de algunos acontecimientos políticos relevantes sucedidos en el Ecuador en el último período, entre los cuales destacan las elecciones de abril de 2009 en la que se reeligió al presidente Rafael Correa y se nominó a 120 diputados a la Asamblea Nacional. Este importante evento electoral, que manifestó la decisión mayoritaria del pueblo ecuatoriano en apoyo a la Revolución Ciudadana y al Presidente, reflejó sin embargo en sus resultados una “sensible debilidad” del movimiento oficialista: Correa obtuvo un 2% menos que en su primera elección y Alianza País logró 59 asambleístas frente a los 82 que alcanzó para la Asamblea Constituyente. Límite electoral que posteriormente, a nivel parlamentario, determinó que la bancada gobiernista estableciera un acuerdo con el grupo ADE (integrado por viejos roldosistas y representantes de otros partidos tradicionales), pacto que erosionó las posibles relaciones con los sectores de izquierda y creó una suerte de inestabilidad en la conducción de la Asamblea Nacional y en la aprobación de leyes fundamentales.

Cuando este número de la revista *vea la luz*, el gobierno de Correa y Alianza País habrán salido de momentos conflictivos que han repercutido significativamente en la aceptación y legitimidad del Ejecutivo. En primer lugar, el conflicto con el movimiento indígena ocasionado por la ley hídrica, que obligó a Rafael Correa a dialogar y a negociar algunos artículos del mencionado cuerpo legal, así como otros temas relativos a la ley minera, a la plurinacionalidad y a la interculturalidad. En segundo lugar, el conflicto con el tradicional gremio de los maestros, la UNE, a quienes el gobierno exigió formas de evaluación que la dirigencia del sindicato consideró incómodas y unilaterales. Conflicto que terminó gracias a una negociación que dejó un sinsabor de falta de eficacia en torno a la necesidad del cambio en la educación primaria y media del Ecuador. En tercer lugar, el conflicto con las universidades, debido al intento de aprobación de un proyecto de ley controvertido con ciertos sectores universitarios.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La aprobación de este proyecto fue postergada para el período legislativo que se inicia en enero de 2009.



Por otra parte, en los últimos días del año 2009, el Proyecto de Ley de Comunicación se constituyó en uno de los nudos problemáticos más significativos del período. En torno al rechazo del mencionado proyecto se coaligaron los medios de comunicación y determinadas figuras políticas, que utilizaron el conflicto para generar un ambiente de oposición, escenario en el cual la consigna de *revocatoria del mandato* al presidente Correa, constituye un síntoma de la articulación de sectores del centro y la derecha en torno a conformar un frente contrario al Régimen.

Todos estos acontecimientos nos hacen reflexionar sobre la necesidad de considerar el nueva coyuntura. Ha concluido la etapa *electoral*: las sucesivas elecciones para elegir representantes populares y ratificar en referéndum la Constitución aprobada en Montecristi. Al parecer se ha pasado a un *momento de definiciones* en torno a temas relacionados con la economía alternativa y el régimen de desarrollo del Buen Vivir propuesto por la Constitución y que deberá reflejarse en cuerpos legales a ser aprobados en los primeros meses del año 2010, los que eventualmente –conforme la manifestación de los actores involucrados y del Gobierno– generarán conflictos que deberán ser procesados por la Asamblea y el Ejecutivo. En consecuencia, se requieren estrategias que impulsen públicamente nuevas alianzas, principalmente con la izquierda y los movimientos sociales, en pos de afirmar la transformación que el Ecuador demanda en la línea planteada por la nueva Constitución y que influyan en las formas y estilo de la conducción política del Presidente de la República. Se requiere, pues, avanzar hacia un *acuerdo nacional por el cambio* como condición para consolidar y dar continuidad, de manera coherente, al programa constitucional aprobado por el pueblo ecuatoriano en referéndum.

Nos encontramos en un periodo en el que el Ejecutivo debe balancear los límites de su gestión, incorporando estrategias y acciones encaminadas a superar contradicciones que se han incubado en los tres años de Gobierno. Se espera, en consecuencia, que en el curso de los próximos meses, la Revolución Ciudadana resuelva estos problemas y contradicciones: los relativos a la tensión entre el impulso al sistema económico alternativo, denominado constitucionalmente *social y solidario*, y la resistencia de intereses ligados al viejo sistema neoliberal y oligárquico. Contradicción que se debe sopesar con realismo para enfrentar aquellos desafíos que provienen de la implementación del sistema y régimen democrático propuesto en la Constitución de Montecristi así como los conflictos que han surgido con actores sociales e institucionales y que se manifestaron con particular protagonismo –en octubre del año pasado– por parte del movimiento indígena. Se aspira, entonces, que en este año se superen estas tensiones de carácter político, social e

institucional renovando el diálogo y la interlocución, para lo cual se precisa definir y acordar una *agenda de gobierno en base a la nueva Carta Magna*, que se constituya en la brújula de la conducción gubernamental y del mencionado *acuerdo nacional por el cambio*.

En este contexto, en los últimos días del 2009, el ahondamiento del conflicto con los medios de producción a propósito del Proyecto de Ley de Comunicación en curso de aprobación en la Asamblea Nacional, determinó que se destapara la tensión latente entre el Legislativo y el Ejecutivo, viejo conflicto institucional de carácter cultural-político que puso de manifiesto las diferencias y fisuras al interior del movimiento Alianza País, las repercusiones de la debilidad electoral de abril de 2009 y los límites del modo o estilo de conducir del Presidente de la República.

Es de esperar que la resolución de la contradicción mencionada –concretada en un almuerzo de *fin de año* del movimiento oficialista– logre encauzar la línea constitucional del necesario “contrapeso” entre el Legislativo y el Ejecutivo, la corresponsabilidad para legislar y gobernar entre las dos más importantes funciones del Estado y la autonomía y legitimidad de la Asamblea Nacional.

Será esta una condición democrática del Régimen que permitirá avanzar en los cambios reales y efectivos que se requiere para implementar el sistema de economía social y solidaria y, en el contexto del nuevo modelo de desarrollo del *Sumak kausay*, superar las contradicciones sociales e institucionales y generar alianzas y niveles de unidad de la izquierda que hagan posible dar el “golpe de timón” en el proceso de la Revolución Ciudadana. Este será un reto que los actores sociales y políticos de izquierda y centro izquierda deberán analizar en los primeros meses del año 2010, con la finalidad de mantener el proyecto inicialmente planteado y concretado en la Constitución.

Este número de *La Tendencia* ha sido diseñado tomando en cuenta esta realidad e interpretación política. En primer lugar, se destaca como tema central el análisis de la coyuntura del último período, en tanto se han generado tensiones y conflictos sociales y políticos a pocos meses de las elecciones de abril, que han creado un ambiente de inestabilidad y conspiración, como se encargó de denunciar el Presidente de la República a pocas horas de iniciado el año 2010. La sección incluye artículos que examinan el nuevo momento coyuntural, como distinto a aquel que eligió por primera vez al presidente Correa, y que demanda de la izquierda, del movimiento oficialista y del mandatario, atender las nuevas circunstancias así como definir líneas estratégicas y acciones renovadas para enfrentar este nuevo momento. Es precisamente por

ello que también se incluyen en esta sección artículos que se orientan a examinar el proceso de configuración de las posiciones políticas de la derecha y centro derecha.

Se analizan además, en este acápite, los diversos conflictos que el régimen ha mantenido en estos meses: con el movimiento indígena, con el sindicato de los maestros de la UNE, con las universidades por la Ley de Educación Superior así como la importante tensión generada por la aprobación del proyecto de Ley de Comunicación y los poderosos intereses que se han reflejado en torno a este dispositivo convertido en instrumento de oposición. Ha sido también necesario colocar en esta sección un análisis de la situación de la Asamblea Nacional y su relación con el Ejecutivo, un balance de la política económica y comercial del Régimen, de la crisis de la energía eléctrica, así como del impulso por parte del Gobierno a una nueva arquitectura financiera regional.

En segundo lugar se coloca en el *tapete de la discusión* a las políticas públicas y legislativas del Régimen. Se lo ha hecho a partir de comprender el *nuevo modelo de desarrollo* propuesto por la Constitución y, en consecuencia, las características y dimensiones del nuevo sistema económico social y solidario. Creemos que de este análisis depende el justo balance de las posibilidades y límites que se tienen en este proceso histórico de transición en el gobierno de Rafael Correa y del alcance efectivo de las propuestas legales y de política pública.

En esta sección se han incluido artículos que analizan el aspecto constitucional de la nueva economía y del régimen de desarrollo y acumulación, así como determinadas propuestas legales en curso de aprobación. Se examinan, además, la situación y política agrarias y las características de las empresas públicas y de la plurinacionalidad en el marco del nuevo sistema económico.

En tercer lugar, en la sección internacional, se reflexiona sobre la crisis financiera que se inició en octubre de 2008, su situación actual y consecuencias futuras y el *estado de situación* de la integración regional. En el ámbito de la dramática condición ecológica mundial, se ha incluido un artículo que analiza la última Cumbre Mundial de Copenhague sobre el cambio climático.

En cuarto lugar, en la sección de debate ideológico, se exponen algunos puntos de vista de la izquierda y la centroizquierda sobre la nueva economía y el régimen de desarrollo. Se cuenta con artículos de dirigentes del Movimiento Plurinacional Pachakutik y de los partidos Izquierda Democrática y Socialista Ecuatoriano. Aspiramos a que esta deliberación –en el contexto de la misión de la revista *La Tendencia*– acerque puntos

de vista y cree condiciones para promover la unidad de las izquierdas y centroizquierdas, en el marco de un *acuerdo nacional* en torno a la transformación histórica del Ecuador.

Finalmente, la dirección de la Revista quiere expresar a sus lectores el deseo por un año de progreso, cambio y estabilidad, agradecer a su Comité Editorial que contribuyó al diseño y orientación de este número, a los articulistas que han participado voluntariamente con sus escritos y reiterar el reconocimiento a FES/ILDIS que, una vez más, ha auspiciado a *La Tendencia*.

Quito, 5 de enero de 2010

Francisco Muñoz Jaramillo  
Director Revista La Tendencia



# la política

## partida en tres

¿Se deshacen las costuras entre las fuerzas del cambio?

**Las elecciones generales** de abril del 2009 cierran un primer momento de la Revolución Ciudadana. El recambio de élites, la transformación de las bases constitucionales del país, el giro de la agenda de políticas públicas –hacia lo que ha sido calificado como post-neoliberalismo– y la re-elección presidencial, se sucedieron a un ritmo a todas luces vertiginoso: veinte y ocho meses de gestión gubernativa. Solo a modo de contrapunto, en el proceso de cambio político conducido por el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, el cierre de similar ciclo político (elección de fuerza anti-sistémica, cambio constitucional, giro en agenda pública, y re-elección presidencial) tomó a la fuerza gobernante todo el primer período de gobierno (2005-2009) del Presidente Evo Morales.

Sin embargo, a diferencia del proceso boliviano, donde luego de las elecciones generales de diciembre 2009 Evo Morales y el MAS quedaron mejor emplazados en términos de fuerza y hegemonía que cuando empezaron su gobierno –derrotaron largamente a la derecha autonomista de la denominada “media luna”–, en el Ecuador la plataforma política de la Revolución Ciudadana no parece haberse expandido mucho más allá de los circuitos constituidos por la propia fuerza gobernante.

En efecto, a pesar de la re-elección presidencial en primera vuelta, del crecimiento de AP a nivel nacional y local<sup>1</sup>, y de la extrema debilidad de los partidos tradicionales<sup>2</sup>, los cimientos políticos de la Revolución Ciudadana lucen menos sólidos de lo que se piensa:

- a. El principal partido opositor, el PSP, obtuvo 10 puntos más que en 2006 (pasó del 17,40 al 28,24). En su torno se articuló un voto anticorreísta duro que antes se expresaba también en la figura de Álvaro Noboa (que obtuvo, de todos modos, 11,41% de los votos). Entre los dos candidatos suman casi 40% de apoyo electoral.
- b. Correa no pudo alcanzar el 63% con el que la ciudadanía aprobó la Carta Magna en septiembre 2008. El 52% de respaldo a la re-elección presidencial evidencia que la agenda de cambio no es visualizada como bandera de un solo movimiento político.
- c. AP no alcanza por sí solo mayoría parlamentaria; hay una nítida deflación con relación a los resultados obtenidos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente.
- d. Los candidatos de AP pierden en Guayaquil, la mayor circunscripción electoral del país, sus postulaciones para la alcaldía y la prefectura. Jaime Nebot es re-electo por tercera vez como alcalde. Su movimiento, Madera de Guerrero-Partido Social Cristiano, recupera presencia parlamentaria a nivel de la provincia del Guayas<sup>3</sup>.

- e. Sectores de la izquierda se alejan del gobierno y en las elecciones presidenciales obtienen algo más de 5 por ciento del total de sufragios si se agregan las votaciones obtenidas por la RED-Polo Democrático y los del MITS.

El relativo éxito de la re-elección presidencial supuso un llamado de alerta sobre la necesidad de priorizar la organización política de la fuerza gobernante y de desatar procesos de movilización popular en torno del proceso de cambio. No obstante, aparte del estéril debate sobre los comités de defensa, la efectividad de tal estrategia aún no es visible: los adeptos al proceso aplauden a la Revolución Ciudadana desde lejos y a través de la pantalla chica. Detrás de las conquistas electorales de AP hay, en efecto, menos articulación hegemónica y dinamismo organizativo que buena imagen presidencial, cierta coherencia gubernativa, y pertinencia de la política social. Algunos de sus más altos cuadros lo saben. Preparan la primera convención del movimiento, recién, para el primer semestre del 2010.

### Desaceleración política

Los resultados electorales reflejarían, en buena parte, las fisuras y tensiones entre Correa y los sectores situados, en formas convencionales o innovadoras, a la izquierda del gobierno. Ello des-configuró, en el seno del nuevo poder legislativo, las alianzas políticas tejidas durante la Asamblea Constituyente: AP, PK, MPD y otros sectores operaron en Montecristi como un ‘mega-bloque’. A la vez, se ha incrementado la incertidumbre estratégica entre las principales fuerzas políticas: la elección de Fernando Cordero (AP) como Presidente de la Asamblea se estructuró con una frágil coalición que aún no ha podido ser plenamente consolidada y, menos aún, ampliada. Los socios del oficialismo apenas consiguen ocultar, además, sus pequeños y grandes apetitos detrás de una enorme vaciedad ideológica. La debilidad articularia, que refleja e incuba recurrentes episodios de volatilidad programática, abrió el contexto de oportunidad para la activación de un nuevo ciclo de conflictividad social.

1 A nivel local también se observa el afianzamiento de AP: luego de que en 2006 no presentara candidatos a las autoridades seccionales, en 2009 alcanza –con ciertas alianzas– el 40% de las prefecturas, entre el 30 y el 35% de los municipios y el 45% de las juntas parroquiales. Destaca, sobre todo, el triunfo en Quito donde por primera vez la izquierda llega al gobierno municipal.

2 El deterioro de las fuerzas políticas tradicionales se expresa también en el nivel local. A nivel de las prefecturas, por ejemplo, el PSC, el PRIAN, el PRE y la UDC no tienen por sí solos ni una sola autoridad electa. La ID ganó en una provincia.

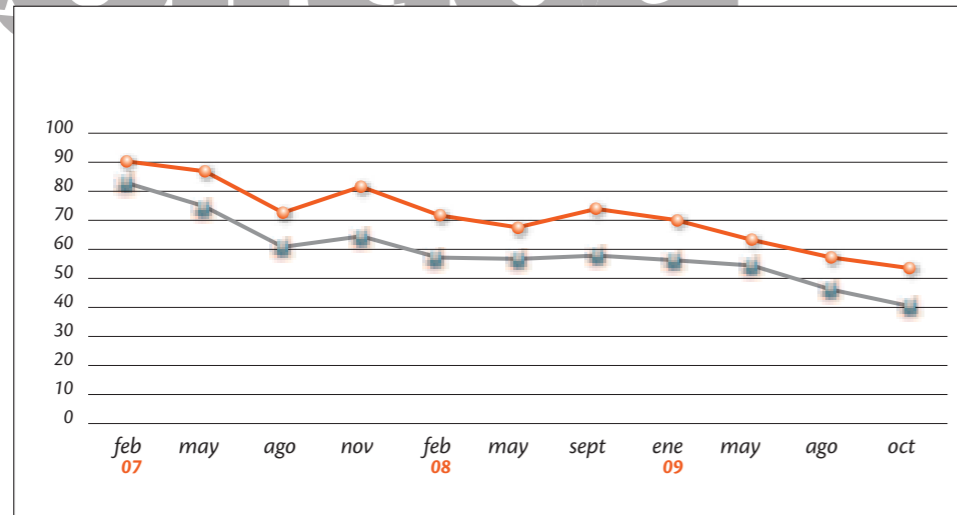
3 Luego de obtener 9,82% de la votación en las elecciones para la Asamblea Constituyente (2007), el PSC alcanza en 2009 el 35,4% de apoyo electoral provincial. AP decrece a su vez casi 25 puntos: del 59,58% al 34,28%. En Guayas existe, entonces, un virtual empate entre ambas fuerzas.



## Evolución de la credibilidad y de la gestión del Presidente Correa

Fuente: Perfiles de Opinión.

— Gestión  
— Credibilidad



Así, además de los partidos tradicionales, la banca, los gremios empresariales, los grandes medios y la cúpula de la iglesia católica, entre otros sectores, que se opusieron –por *derecha* y desde el arranque mismo del gobierno– al proyecto de la Revolución Ciudadana, desde el inicio del 2009 se observa también la emergencia de una serie de protestas sociales vinculadas con el movimiento indígena, diversos sindicatos públicos, el gremio de maestros, sectores no organizados de la clase media y pequeños partidos de izquierda que se posicionan de modo crítico frente a un gobierno al que, aún de modos difusos, apoyaron durante los primeros años de su gestión. Algunos de estos sectores ya habían convergido antes, durante la campaña del referéndum constituyente de septiembre 2008, cuando optaron por un *apoyo crítico* a la aprobación de la nueva Carta Magna.

Dicha conflictividad ha estado estrechamente ligada a la discusión de diversas leyes que –por mandato constitucional– debían aprobarse luego de un año de ratificada la Carta Magna. Se trata de leyes prioritarias de cara al proceso de cambio político que vive el país: ley de soberanía alimentaria, ley de aguas, ley de comunicación, ley de servicio público, ley de educación superior, entre otras. Las dificultades de articulación al interior del bloque oficialista y las diversas líneas de oposición a los proyectos de

ley presentados por AP han retrasado su procesamiento. Además de los diferendos programáticos, la escasa apertura al diálogo del entorno presidencial y el no *reconocimiento político* de la legitimidad de sus adversarios, han pesado en la configuración de tal escenario.

En medio del complejo panorama legislativo el Gobierno debió enfrentar, por un lado, el escándalo de los contratos públicos obtenidos por el hermano mayor del Presidente y, por otro lado, la ofensiva de Colombia, de la derecha parlamentaria, de la prensa nacional e internacional, sobre presuntas implicaciones de funcionarios gubernamentales con las FARC. Así, luego de dos años de gozar de una inmensa popularidad, los índices de confianza en el Presidente tienden a observar un decrecimiento cuya intensidad varía según cada encuestadora.

Los efectos de la crisis económica global en el desempleo y la recurrencia de los problemas de inseguridad y violencia pública también habrían pesado en la caída de la credibilidad del presidente. No obstante, y aunque también desciende, la valoración de la gestión de su gobierno sigue siendo considerable. Ello obliga a tomar con cautela la pertinencia de los análisis que explican –a través del uso de la noción de populismo– los procesos políticos en los países andinos como puro efecto del prestigio, las

capacidades comunicativas y el carisma de líderes con grandes dotes discursivas. Al contrario, desde su primer año de gestión, la Revolución Ciudadana ha sido mejor evaluada por su acción gubernativa que por la confianza ciudadana en las palabras de su líder<sup>4</sup>:

En cualquier caso, tanto los resultados de las elecciones generales de abril como las encuestas de opinión del 2009 revelan que el tercer año de la Revolución Ciudadana ha implicado para Rafael Correa y el movimiento gobernante una desaceleración en el crecimiento de sus robustas cotas de apoyo político. Dicha tendencia es más nítida en Guayaquil, ciudad de nacimiento del mandatario y donde, paradójicamente, AP desplegó mayores esfuerzos para desplazar a Jaime Nebot y a las élites locales de la plena hegemonía política de la ciudad.

Si bien hay señales de que dicho desplazamiento ha ocurrido aunque sea de modo parcial –Nebot ya no controla totalmente el Concejo Municipal y diversos sectores populares han comenzado a movilizarse en su contra–, también es cierto que gran parte de lo que AP avanzó en el marco del proceso constituyente ha sido recuperado por las fuerzas afines al Alcalde. En ello habría incidido la reactivación de una retórica que apela a la identidad guayaquileña como forma de confrontar la presencia de la acción estatal y de (re) legitimar la tesis de la autonomía política de la ciudad.

El regionalismo discursivo ha sido permanentemente utilizado por las élites locales como recurso político a la hora de encarar batallas contra lo que ellos observan como los excesos del centralismo gubernamental *quiteño*. Aunque gran parte del gabinete ministerial y de los más altos cuadros políticos del gobierno provienen de la ciudad de Guayaquil, y aunque la nueva Constitución reconozca la figura de los “distritos metropolitanos autónomos” (Quito y Guayaquil), el contundente retorno del Estado en la planificación del desarrollo, la inversión pública,

4 La serie sobre “credibilidad” recoge las respuestas positivas (SI) de los encuestados, mientras que la calificación de la gestión agrupa las respuestas favorables (Buena y Muy Buena).

la regulación económica y la redistribución de la riqueza social –entre otros elementos– ha permitido a los circuitos de poder guayaquileños posicionar fácilmente su puja política con el Gobierno en los clásicos términos de la *identidad local agraviada* por la burocracia central. Una vez más, la cuestión regional emerge como una de las líneas de conflicto y polarización política. La importante presencia del PSP en la Amazonía puede también contribuir a exacerbar dicha dinámica desde tal región del país.

## ¿Hacia la tripartición del campo político?

Constatar una cierta volatilidad programática de AP en el curso de la elaboración de las leyes por la Carta Magna, no supone afirmar que el país asista a un proceso de despolarización ideológica en el que la diversidad de valores e ideas políticas hayan dejado de ser objeto de controversias y querellas públicas. Nada más lejos de aquello. Aunque debilitadas, las fuerzas de la derecha política –con largo eco mediático– mantienen una nítida línea de oposición programática y confrontación política con el gobierno de la Revolución Ciudadana. Las diferencias entre ambos campos aparecen como irreductibles.

El bando *neo-conservador* insiste, pues, en contestar las bondades del proyecto político de Rafael Correa por la vía, sobre todo, de su rechazo frontal al retorno del Estado como eje coordinador de las relaciones económicas y sociales. Su discurso se ampara fundamentalmente en la enfática defensa de la libertad negativa –la no interferencia del Estado en el mercado y en el ámbito privado de las relaciones sociales–, en su apuesta por la auto-regulación de los sistemas sociales y en demandas de seguridad, más que para los ciudadanos, para las inversiones extranjeras. El rechazo del centralismo, del decisionismo presidencial y de la falta de fiscalización al poder ejecutivo completan esta potente retórica. Desde este bloque también se han escuchado álgidas críticas a las innovaciones participativas que estipula la Constitución –acusada, por ello, de anti-liberal– y al campo de alianzas geo-políticas abiertas a nivel internacional por el gobierno.



El debate en torno al proyecto de ley de comunicación agudizó las tensiones entre la Revolución Ciudadana y, sobre todo, los actores políticos del campo neo-conservador. La tesis fundamental de estos últimos es que dicho proyecto atenta contra la libertad de expresión, que en el ámbito comunicativo “la mejor ley es la que no existe”, y que los medios son –mediante el mercado– capaces de regularse a sí mismos. En el último trimestre del 2009 demandaron, pues, el archivo definitivo del proyecto de ley.

La confrontación permanente entre los grandes medios y el Gobierno, y la escasa tolerancia que Correa ha demostrado hacia aquellos –a quienes observa solo como representantes de los grandes grupos de poder–, ha radicalizado las posturas contrarias a cualquier regulación del campo comunicacional. El Presidente ha insistido a su bloque, en cambio, sobre la necesidad de sostener una ley que pueda reconfigurar la matriz de poder social en el país. Las diferencias dentro de AP volvieron entonces a expresarse: no todos los asambleístas comparten la exasperación presidencial con los medios. Como desde los días de Montecristi, sin embargo, la deliberación interna ha conseguido sostener la unidad de una bancada que parece estar siempre a punto de eclosionar. Así, luego de dos años de existencia –cabe recordar que, contrariamente al MAS boliviano, AP surge como movimiento político solo con la llegada de Correa al poder y como fuerza legislativa con el inicio del proceso constituyente a fines del 2007– el oficialismo apenas si ha tenido deserciones en sus filas<sup>5</sup>. En cualquier caso, en tiempos de la Revolución Ciudadana la “cuestión mediática” se ha colocado, ya sea como tópico de debate o como arena de movilización, en el centro de la dinámica política ecuatoriana.

No parece casual, entonces, que en el contexto de la anodina vida organizativa de viejos y nuevos movimientos y partidos políticos y de la incapacidad de la derecha y de la oposición parlamentaria para delinear un proyecto político creíble, sea un periodista

5 Me refiero a dos asambleístas que, en tiempos de la Constituyente, abandonaron AP por su desacuerdo con los más que tímidos avances en materia de derechos sexuales y reproductivos.

de televisión –Carlos Vera– quien aparezca hoy entre los principales contradictores de Correa. Ha sido él quien ha lanzado la tesis de preparar un referéndum revocatorio del Presidente Correa para agosto del 2010. Aunque una parte de la derecha política ve con escepticismo esta idea (Nebot se ha mostrado distante), se trata de un discurso que –en la línea de la oposición venezolana anterior al golpe de Estado del 2002<sup>6</sup>– plantea una arriesgada estrategia de abierta polarización, confrontación y desconocimiento pleno de la legitimidad (y de la fuerza) del gobierno.

Al mismo tiempo, y en el marco de la baja disponibilidad del Gobierno para entablar procesos de diálogo y negociación incluso con los sectores sociales que le son globalmente afines, se hicieron visibles –a lo largo del segundo semestre del 2009– una serie de dinámicas de protesta provenientes de los sectores sociales más organizados de la sociedad. El punto más alto del conflicto, a lo largo de casi tres años de gobierno de Rafael Correa, llegó entre septiembre y octubre cuando convergieron las movilizaciones indígenas en rechazo a ciertos artículos del proyecto de ley de aguas (y de la misma ley minera), las protestas del gremio docente (profesores de primaria y secundaria) en contra de la evaluación académica de los maestros, y aquella de profesores y estudiantes universitarios en reclamo a ciertos contenidos del proyecto de ley sobre la Educación Superior.

Cada uno de estos sectores mantienen específicas críticas a las diferentes decisiones gubernativas y a los proyectos de ley presentados por AP. Comparten entre sí, sin embargo, un mismo malestar por la falta de espacios de debate e interlocución política con la fuerza gobernante. Si entre 2007 y 2008 muchas de las demandas y de los conflictos sociales fueron procesados por una Asamblea Constituyente con mayor voluntad dialógica, desde que ésta llegara a su fin se ha mermado la capacidad de la esfera parlamentaria para mediar intereses y abrir dinámicas de discusión sobre las líneas del cambio político. El peso del liderazgo presidencial absorbe así toda la conflictividad y reduce el espacio de maniobra de un poder

6 Ver Margarita López Maya, 2002, “El golpe del Estado del 11 de abril y sus causas”, en *Sociedad y Economía*, No. 3, Cali.

**Todo indica que se desvanece el ciclo en que la disputa entre el bloque del cambio y el campo neoconservador organizó el conjunto de posiciones que trazaron las fronteras del juego político desde el acceso al poder de la Revolución Ciudadana. El combate a la partidocracia no funciona más como nodo articulador del conjunto de fuerzas y actores que resistieron al neoliberalismo y que hoy tratan de desmontarlo. Ciertas inconsistencias programáticas del Régimen, su unilateralismo político, y el cortoplacismo de múltiples demandas gremiales desmigajan, y confrontan entre sí, al campo progresista.**

legislativo que, aletargado y sin brújula estratégica, parece satisfacerse con las maniobras conciliadoras de su autoridad máxima, más dirigidas a flotar en la coyuntura y a satisfacer a una opinión pública sedienta de “imágenes de consenso”, que a generar acuerdos programáticos sustantivos con los actores políticos y las fuerzas sociales progresistas.

El síndrome de *gigantismo* –heredado del inmenso peso de la bancada oficialista en la Constituyente– impediría, entonces, que la Revolución Ciudadana reconozca que no tiene ya una mayoría absoluta y que, al contrario, requiere de una estrategia de negociaciones políticas más pausadas con potenciales aliados e, incluso, con no tan enconados adversarios. Correa continúa procediendo, en un escenario en que su potencia política se ha relativizado, como si solo fuese necesario pactar al interior de su heterogéneo movimiento. Incluso allí, no obstante, las tensiones se han agudizado.

El diálogo político con el movimiento indígena, e incluso con el gremio docente, solo fue posible, sintomáticamente, una vez que el nivel de la confrontación política entre el Gobierno y las organizaciones –sobre todo en la Amazonía– llegara a un nivel tan extremo que hubo de registrarse la muerte de un manifestante. Una vez instaladas las mesas de diálogo, uno de los principales reclamos de la dirigencia indígena al Presidente fue su falta de respeto al Movimiento. En cualquier caso, por primera vez en

tres años de Gobierno, Correa era obligado a torcer su estilo de gestión política –centrado en el marketing de su figura y en sus incendiados discursos– a favor de la puesta en marcha de un real proceso de interlocución y negociación política que, en las semanas siguientes, ha continuado en medio de muchas dificultades<sup>7</sup>.

Los actores sociales movilizados en 2009 tienden a reconocer los avances en la política social, internacional y económica del Gobierno –y se identifican con su discurso centrado en la búsqueda de la igualdad y de la soberanía nacional– y, al contrario de los neo-conservadores, no ven con malos ojos el proceso de retorno del Estado al primer plano de la coordinación social. Se diferencian de la Revolución Ciudadana, en cambio, en lo que respecta a una defensa de la legitimidad de sus particulares intereses e identidades políticas y gremiales –el discurso oficial tiende más bien a sostener un cierto universalismo homogenizante que se conecta con la matriz más jacobina del republicanismo clásico– y, sobre todo, del lugar que aquellas deben tener *dentro* de la estructura estatal. Indígenas, gremios, universitarios, sindicatos públicos, etc., se oponen, en efecto, a una línea de reformas que apuntarían a una aparente des-corporativización de las instituciones públicas.

8 Luego de las recientes elecciones de la Ecuarrunari, y a pesar de las coincidencias entre AP y PK en el tratamiento de la ley de aguas, sectores indígenas han anunciado ya su inconformidad con las formas de conducción del diálogo y amenazan con abandonarlo.



Los sectores con mayor capacidad de movilización social parecen defender, por sobre todo, los espacios de representación conquistados en determinados segmentos de la institucionalidad estatal durante las últimas décadas. Confrontan, así, la centralidad de un igualitarismo que pondría por delante al ciudadano abstracto por sobre el reconocimiento del peso político de los sectores (populares) organizados.

Algunos de estos sectores han generado, también, una retórica ambientalista reacia a sostener un modelo de desarrollo –aún cuando sea post-neoliberal y redistributivo– centrado en formas convencionales de explotación de los recursos naturales. La movilización social anti-minera, fundada en torno a dinámicas comunitarias de base campesina e indígena en específicos territorios (sobre todo en el sur), aparece como una de las expresiones más visibles de la nueva conflictividad socio-política en el país.

Tales planteamientos han abierto un prolífico campo de debate público –inédito en América del Sur– entre diversas tendencias de la izquierda, gubernativa y no, sobre el modelo de desarrollo viable y pertinente para el país en las próximas décadas. El Ecuador post-extractivista está en el horizonte. La discusión se centra en qué tipo de vías se escogen, en el presente, para alcanzar un nuevo eje de acumulación. La ruta minera espanta incluso a altos funcionarios gubernamentales. Correa no parece ver más alternativas inmediatas *a mano*. Nada hace presagiar, por tanto, que en este ámbito puedan morigerarse las tensiones políticas en el corto plazo. Mientras, los neo-conservadores celebran las tensiones en el ‘bando progresista’ y guardan un pesado silencio sobre tan compleja cuestión.

En suma, todo indica que se desvanece el ciclo en que la disputa entre el *bloque del cambio* y el *campo neoconservador* organizó el conjunto de posiciones que trazaron las fronteras del juego político desde el acceso al poder de la Revolución Ciudadana. El combate a la *partidocracia* no funciona más como nodo articulador del conjunto de fuerzas y actores que resistieron al neoliberalismo y que hoy tratan de desmontarlo. Ciertas

inconsistencias programáticas del Régimen, su unilateralismo político, y el cortoplacismo de múltiples demandas gremiales desmigajan, y confrontan entre sí, al campo progresista.

Si la movilización social puede enderezar ciertas decisiones gubernamentales y mostrar incluso la consistencia de opciones políticas alternativas, la molecularidad y la dispersión de sus objetivos no alcanza (hoy) para dotar de sentidos abarcadores a la política del cambio por la que gran parte de la sociedad, reconociendo sus ambivalencias, aún guarda enormes expectativas. Si la centralidad del discurso y de la figura presidencial puede operar como constructora de un horizonte común e interpelar a quienes usualmente la política ha ignorado, la suplantación de la construcción organizativa y la deliberación democrática por el mercadeo del programa de gobierno y la procura de amplias audiencias no basta para generar vínculo político ni espacios reales de participación e interlocución con los actores políticos realmente existentes.

Solo una paciente política de articulación, debate y negociación puede, más que llegar a conciliar posiciones y a unificar bandos, volver arrojar luz sobre los intereses y los valores centrales que comparten entre sí las fuerzas democráticas. Sin dicho reconocimiento, la orientación de los antagonismos políticos continuará extraviándose hacia escenarios en que las líneas de cambio tiendan a bloquearse mutuamente mientras se incuban tendencias a la turbulencia y a la inestabilidad política. *Los adversarios son otros.* <sup>1a1</sup>

**Todo indica que se desvanece el ciclo en que la disputa entre el bloque del cambio y el campo neoconservador organizó el conjunto de posiciones que trazaron las fronteras del juego político desde el acceso al poder de la Revolución Ciudadana.**

# Las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional

Virgilio Hernández y Fernando Buendía

## La Vía Política de Transformación Social

La **sociedad ecuatoriana**, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos, atraviesa por un período de ruptura radical en relación al régimen económico y social de capitalismo salvaje que se consolidó a lo largo de las tres últimas décadas, bajo el predominio de partidos y actores políticos ligados al sector financiero (nacional y transnacional), comercial (exportador, importador, comercio interno), a la explotación de los recursos naturales no renovables (petróleo, minería, pesca), al empresariado (sustentado en la restricción salarial) y al patrimonialismo oligárquico.

Este proceso, que recrea la denominada *vía política*<sup>1</sup> de transformación de la sociedad, se inaugura en el caso ecuatoriano en el año 2007 con el ascenso a la Presidencia de la República, mediante el sufragio, de Rafael Correa y Alianza PAÍS, y alcanza su proyección definitiva a través de la Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de la Constitución de Montecristi, en octubre del año 2008.

<sup>1</sup> La *vía política* se refiere a los procesos de cambio social sustentados en las reglas democráticas. Este camino inaugurado y trunco durante la experiencia de Salvador Allende en Chile, sirvió de pauta para la producción de múltiples trabajos e investigaciones.



La nueva Constitución desmonta totalmente el sistema de instituciones neoliberales basadas en el supuesto del libre mercado<sup>2</sup> y restablece el rol del Estado como garante de los derechos, para lo cual asume las capacidades plenas de rectoría, planificación, intervención, promoción, control, regulación y ejecución de toda la política pública. Cabe resaltar que el mandato constitucional vigente amplía significativamente la tabla de derechos, incorpora a sectores tradicionalmente excluidos<sup>3</sup> y propone un techo programático para la conformación de una sociedad más avanzada denominada régimen del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*.<sup>4</sup>

Dando continuidad a la tradición institucional ecuatoriana, la nueva Constitución mantiene el régimen político presidencialista, pero establece innovaciones como la llamada *muerte cruzada* para superar la histórica pugna de poderes que mantenía enfrentados al Ejecutivo y al Legislativo hasta la supresión de uno de ellos, como ocurrió en el período 1997-2006, cuando tuvimos en promedio un gobierno cada año y medio. Además devuelve al Parlamento la potestad fiscalizadora de destituir a ministros y autoridades bajo control político y mantiene la colegislación del Ejecutivo en la producción de las leyes. A este nuevo esquema del poder legislativo con el ejecutivo se ha venido a denominar régimen de “corresponsabilidad de poderes”.

Pero además la nueva Constitución crea la función de control entregando a la participación ciudadana la potestad de estructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y de dirigir la nominación de las autoridades de control que integrarán el Consejo Nacional de Control Social. Además la participación ciudadana intervendrá directamente en el ciclo de elaboración de las políticas públicas

2 El libre mercado, siendo un supuesto inexistente, constituye un sistema de imposición de los sectores monopólicos y oligopólicos sobre los demás, en todos los ámbitos de la sociedad, menos la justicia y las fuerzas del orden.

3 Convierte en sujeto de derechos a entidades como la Naturaleza.

4 El concepto del *Buen Vivir* tiene dos vertientes: en la vertiente occidental se inspira en el pensamiento griego que propugnaba como sentido del Estado el vivir con lo bueno, es decir con valores y fundamentalmente con justicia. En la vertiente andina ancestral, se inspira en la noción de armonía en las relaciones entre las personas y con la naturaleza.

“La nueva Constitución (...) establece la “corresponsabilidad de poderes” entre el Legislativo y el Ejecutivo y la construcción de la soberanía popular como espacio de corresponsabilidad creciente de las potestades del Estado con la ciudadanía....”

en todos los sectores y niveles de la institucionalidad estatal. Este cambio trascendental se orienta a la construcción de la soberanía popular, como espacio de corresponsabilidad creciente de las potestades del Estado con la ciudadanía sin la mediación directa de los partidos, pero en complemento con ellos, quienes lógicamente tienen la responsabilidad de la representación institucional en el Ejecutivo, en la Asamblea Legislativa y en los gobiernos autónomos descentralizados.

En este radical y novedoso régimen político que establece la Constitución de Montecristi, la presente Asamblea Nacional Legislativa constituye un espacio decisivo, tanto porque cumple el rol de continuar con el proceso transformador desarrollando el mandato constitucional, a través de la producción de todas las leyes necesarias para crear el nuevo ordenamiento legal del país, como porque se convertirá en el principal espacio de deliberación política nacional durante la elaboración de la nueva normativa. Podría decirse que la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución han sembrado los cimientos de una sociedad más avanzada y que a la Asamblea Nacional le corresponde construir las columnas de la misma.

Pero esta fortaleza puede también tornarse en su debilidad mayor por la enorme exposición pública que tiene la Asamblea Nacional y sus miembros, al punto que se ha convertido en el blanco principal del ataque de los llamados medios independientes (en realidad dependientes de los *poderes fácticos*) al proceso de cambio radical que experimenta el país. Por ello aparece evidente que el Parlamento sea el escenario donde se llevan a cabo batallas decisivas para la continuidad o el estancamiento de la revolución ciudadana.



“El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que funde las anteriores leyes de Régimen Municipal, de Consejos Provinciales y de Juntas Parroquiales, requiere de un entendimiento entre la multiplicidad de actores territoriales y sectoriales involucrados.”

### La Agenda Parlamentaria

La Constitución de Montecristi, en su Disposición Transitoria Primera, establece un cronograma para la Asamblea Nacional Legislativa ordenando que en los primeros ciento veinte días después de publicada la Constitución se aprueben las leyes de Soberanía Alimentaria; Electoral; de la Función Judicial; del Consejo de la Judicatura; y del Consejo de Participación y Control Social. Igualmente manda a que, en los primeros 365 días, se aprueben las leyes de la Corte Constitucional; Recursos Hídricos; Participación Ciudadana; Comunicación; Educación; Deporte; Educación Superior; Cultura; Servicio Público; Defensoría Pública; Registro de Datos; Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización; Penal y de procedimiento penal en materia militar y policial; y Seguridad Pública. Finalmente establece que en el plazo de cuatro años, correspondiente a la primera legislatura, se aprueben todas las leyes necesarias para la readecuación total del ordenamiento legal del país a la nueva Constitución. Esto significa la aprobación de, al menos, cien leyes en cuatro años, es decir, veinte y cinco por año.

Después de aprobada la Constitución el 15 de octubre de 2008, en el transcurso de los cuatro primeros meses, la Comisión Legislativa que quedó a cargo por mandato constitucional, aprobó el primer grupo de leyes, aunque con significativas dificultades de orden técnico antes que político, en virtud de la mayoritaria presencia de asambleístas de Alianza PAÍS dentro del órgano legislativo provisional y del escaso margen de tiempo disponible.

El caso más relevante fue el de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria. Debido a la complejidad que entrañaba el tratamiento de toda la problemática agraria que envuelve a la misma y a los desencuentros políticos existentes, se prefirió optar por el camino corto de elaborar una *ley marco* para desarrollar las leyes secundarias<sup>5</sup> en los años siguientes y de esta manera aprobarla dentro del plazo.

El nuevo período legislativo postconstitucional iniciado el primero de agosto, se ha presentando políticamente más complejo debido a la pérdida de la mayoría parlamentaria por el bloque de Alianza PAÍS, a la recomposición de la oposición en torno a la persistente campaña mediática de los grandes medios y a la mayor estrechez de los plazos constitucionales, pues a menos de tres meses de posesionados los nuevos asambleístas, debían ventilar las catorce leyes que constan en la disposición transitoria constitucional. Esto se ha complicado además por la heterogeneidad del bloque de Movimiento País y por los límites de formación especializada sobre la práctica legislativa y legal de algunos de sus miembros.

Llegado el 20 de octubre, al cumplirse un año de que entró en vigencia la Constitución, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió darse una prórroga sin plazo determinado, para cumplir de manera responsable con el mandato de la Constitución, pero sin dejar de hacerlo a la brevedad posible.

5 Leyes de tierras, de bioseguridad, de fomento agropecuario y desarrollo rural, etc.



En efecto, leyes como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que tendrá probablemente alrededor de seiscientos sesenta artículos y que funde las anteriores leyes de Régimen Municipal, de Consejos Provinciales y de Juntas Parroquiales, por los graves efectos políticos que acarrearían los desacuerdos, requiere de un entendimiento entre la multiplicidad de actores territoriales y sectoriales involucrados. Esto demanda todo el tiempo que sea necesario para su aprobación en segundo debate, en las mejores condiciones posibles.

De esta manera las trece comisiones permanentes y las cuatro comisiones especiales creadas para abordar las leyes que constan en el mandato constitucional y otras que han sido propuestas por el Ejecutivo, vienen desempeñándose con relativa normalidad en su proceso de elaborar los proyectos de leyes e informes para el debate en Plenario, además de cumplir con su rol fiscalizador, aunque con las limitaciones técnicas ya señaladas. En ocho de las comisiones permanentes y en dos ocasionales, Alianza PAÍS tiene la presidencia; en cuatro de las comisiones permanentes y en dos de las ocasionales la presidencia se encuentra en manos de partidos y movimientos aliados de PAÍS.

La Comisión de Participación Ciudadana, donde la presidencia y la mayoría están en manos de la oposición, ha venido jugando en estos meses un rol opositor al Gobierno, convirtiéndose en tarima para agrandar todas las denuncias que puedan presentar los adversarios del régimen, como ha sido el caso de Fabrizio Correa, hermano del presidente de la República.

En el Consejo de Administración de la Legislatura que dirige la Asamblea Nacional, Alianza País tiene la presidencia, las dos vicepresidencias y, en alianza con el Partido Socialista, una vocalía, manteniendo con ello la mayoría. Corresponde una vocalía a la bancada de Sociedad Patriótica, una a la bancada de ADDE y una al movimiento Pachakutik. De tal forma que la dirección de la Asamblea está bajo control de la mayoría parlamentaria, permitiéndole accionar de acuerdo a las dinámicas de la coyuntura política nacional y legislativa.

## La composición política de la Asamblea

*En el transcurso de sus tres y medio meses de trabajo, el proceso transformador que impulsan el Gobierno y la Asamblea Legislativa ha provocado la polarización de los bloques y grupos de asambleístas, de tal manera que ya es posible identificar al menos cuatro tendencias: la oposición de derecha, con cada partido y grupo actuando de manera individualizada; la oposición de izquierda, también dispersa en cada uno de sus partidos y movimientos; los aliados y afines al gobierno que actúan principalmente por individualidades; y el bloque parlamentario de Alianza País, que, aunque es mayoritario, a su interior tiene diversos matices entre sus miembros.*

## La oposición de derecha

La oposición de derecha se conforma con el Partido Sociedad Patriótica (17 asambleístas), el PSC-Madera de Guerrero (11 asambleístas), el PRIAN (7 asambleístas), el Movimiento Concertación Democrática Nacional (1 Asambleísta) y 2 asambleístas de la Izquierda Democrática. Aunque estos 38 representantes significan el 30% del Plenario de la Asamblea compuesta por 124 miembros, tienen la fuerza suficiente para causar dificultades y enredar las deliberaciones en las comisiones parlamentarias y en el Plenario. Cabe resaltar que cada uno de los partidos y movimientos actúa de forma individualizada, reflejando sus mutuas desconfianzas y desentendimientos, aunque en las sesiones plenarias se coluden para oponerse de manera sistemática a las tesis y propuestas de Alianza País.

Los asambleístas de *Sociedad Patriótica* internamente tienen un liderazgo fuerte de los hermanos Gilmar y Lucio Gutierrez y se han mantenido unidos pese a la heterogeneidad de sus miembros, pues algunos de ellos provienen de corrientes ligadas a movimientos sociales. Aunque se encuentran atrapados en el juego democrático legislativo –que es su peor escenario por la inconsistencia ideológica y política del grupo–, mientras mantienen una actitud aparentemente pasiva durante las diversas coyunturas

legislativas, en silencio se proyectan para manobrar y generar eventuales crisis políticas. Sociedad Patriótica no es quien representa orgánicamente a la derecha, por su carácter extraño a la misma y su base populista, pero es quien más fuerza tiene para expresar sus posiciones y desenvolver sus estrategias. Vale resaltar los vínculos que posee SP con sectores petroleros y financieros transnacionales y con la inteligencia estadounidense y colombiana, de donde obtiene información y apoyo para mantenerse activa en el escenario político.

La bancada *PSC-Madera de Guerrero* tiene una fisura interna que alcanza ribetes generacionales, pues los antiguos socialcristianos como Leonardo Viteri y Nicolás Lapenti, que tienen un juego aprendido de persecución fiscalizadora tipo Febres Cordero, son vistos como una rémora y no encuentran eco en la posta generacional representada por Andrés Roche y Cinthia Viteri, quienes responden orgánicamente al alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, cuya apuesta principal es la “resistencia territorial al cambio”, manteniendo a la ciudad como una trinchera incontestable de defensa del modelo oligárquico de capitalismo abierto. El grupo de asambleístas de Madera de Guerrero es quien sustenta políticamente y representa a los grupos de poder de la Costa, vinculados principalmente al comercio, la actividad inmobiliaria y a la construcción.

Las reiteradas derrotas electorales de Alvaro Noboa, que disminuyeron sustancialmente su representación política parlamentaria, han convertido a la *bancada legislativa prianista* en un grupo sin liderazgo,

pugnando por sobrevivir y sin iniciativa política, que no sea la de propiciar las pequeñas escaramuzas posibles desde la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana. Sin embargo debe destacarse la actuación de Vicente Taiano por su consistencia política y retórica, aunque menos protagónica que en ocasiones anteriores.

La oposición de derecha serrana, muy debilitada numéricamente y representada por el *Movimiento Concertación Democrática Nacional* de Cesar Montufar que carece de estructura y en realidad es solo él mismo, y por el partido *Izquierda Democrática* a través de Andrés Páez, constituyen una derecha moderna, defensora de la libertad de mercado y antiestatal (confundida con la libertad ciudadana y el estatismo), que teóricamente se catalogarían como posiciones liberal-democráticas.

Llama enormemente la atención la pérdida de horizonte ideológico de la Izquierda Democrática, cuyas tesis socialdemocráticas aparecen desdibujadas en la actuación de su grupo parlamentario, enfrascado en una oposición al régimen que no logra diferenciarse de las tesis de derecha. Esto sin embargo contrasta con la acción política cercana al Gobierno de otros personajes que provienen de las filas de la Izquierda Democrática, aunque estén desafiados del partido.

En general el juego de la oposición de derecha en la Asamblea Legislativa aparece como una correa de transmisión y caja de resonancia de la oposición al régimen, impulsada por los medios de información

“

**La incursión en el escenario político de Carlos Vera con su propuesta de recolectar un millón de firmas para proponer una consulta revocatoria del mandato del presidente de la República, tiene complicada a la oposición parlamentaria de derecha, porque pone en evidencia su juego, mostrando que su interés final (... es) desmontar el nuevo orden constituido.**

”

“independientes”, por los gremios empresariales, por los grupos económicos afectados por el nuevo régimen económico y político y de manera soterrada por las agencias de inteligencia de los gobiernos adversos (EEUU y Colombia). La apuesta estratégica es la de ablandar y debilitar la coraza de invulnerabilidad que ha tenido el Gobierno, golpeando y agrandando cada desliz y dificultad de su gestión. Esto sin disminuir el trabajo legislativo que individualmente realiza cada uno de los asambleístas de oposición.

Sin embargo, la incursión en el escenario político de Carlos Vera con su propuesta de recolectar un millón de firmas para proponer una consulta revocatoria del mandato del presidente de la República, tiene complicada a la oposición parlamentaria de derecha, porque pone en evidencia su juego, mostrando que su interés final no es el de aportar desde de su visión a la producción legislativa, sino el de desmontar el nuevo orden constituido.

### La oposición de izquierda

La oposición de izquierda está conformada por el MPD (5 asambleístas y 2 en alianza) y el movimiento Pachakutik (4 asambleístas), sumando en total 11 que representan el 9% del total. En los tres y medio meses transcurridos desde el inicio de su mandato, se han movido de la proximidad y colaboración con el bloque de Alianza PAÍS a la oposición declarada, reflejando un proceso de distanciamiento respecto de las políticas que implementa el Gobierno. En los últimos meses han efectuado declaraciones públicas y presentado propuestas conjuntas denominándose Izquierda Plurinacional.

El carácter corporativo y sectorizado de la base social que sustenta a estos grupos políticos, además de su enfoque doctrinario que reivindica primordialmente sus intereses particulares, presenta límites para su apertura y universalización a un proyecto nacional como el que tiene el Gobierno. Tampoco han contribuido al entendimiento y la superación de los desencuentros existentes la visión gubernamental de desconfianza e incomprensión de que el corporativismo ligado a sectores sociales históricamente explotados

y discriminados puede convertirse en partícipe protagonista del cambio social.

El grupo parlamentario del MPD, que ha resentido fuertemente la acción gubernamental por recuperar la rectoría y conducción del sistema educativo, en correspondencia con la resistencia de la UNE al proceso de evaluación del profesorado, ha declarado explícitamente su oposición al régimen, llegando a tener posiciones similares a la oposición de derecha, como fue su votación en contra de la reforma tributaria en días pasados, argumentando que afectaba a la prensa revolucionaria. Igualmente mantiene un fuerte cuestionamiento al proyecto de la ley de educación, defendiendo la autonomía y diferenciación del profesorado respecto de los demás servidores públicos. Los medios de comunicación han aprovechado esta fisura dando mucho micrófono a los asambleístas del MPD para polarizar su posición y provocar confusión en la base social compartida entre este partido y el Gobierno.

El grupo parlamentario de Pachakutik, cuya representación disminuyó respecto de la que tuvieron anteriormente, mantiene un comportamiento individualizado y sin iniciativas propias en relación a los temas y las coyunturas parlamentarias actuando bajo la lógica de la política correcta, siendo por ello presa de los juegos mediáticos que les colocan los grandes medios. Los asambleístas, que constituyen una nueva generación de líderes indígenas, poseen una marcada tendencia étnica, distinta de la que caracterizaba al liderazgo histórico de Pachakutik y se hallan bastante asimilados a la institucionalidad legislativa.

Las acciones de movilización impulsadas por la CONAIE, que desembocaron en la apertura de *mesas de diálogo* para la discusión de varios temas de la Agenda Parlamentaria como la ley de Recursos Hídricos y la ley de Ordenamiento Territorial, ha sido desaprovechada por el grupo parlamentario para construir una dinámica institucional de interlocución con el Gobierno, permitiendo que llegue a agotarse el diálogo sin beneficio de inventario. Esto a su vez ha provocado que se mantenga la desconfianza y el desentendimiento con el Ejecutivo, forzando a la dirigencia indígena a mantener una línea opositora.



**El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que funde las anteriores leyes de Régimen Municipal, de Consejos Provinciales y de Juntas Parroquiales, requiere de un entendimiento entre la multiplicidad de actores territoriales y sectoriales involucrados.**

### Aliados

Entre los grupos parlamentarios aliados al bloque de Alianza PAÍS, necesarios para establecer una mayoría en el Plenario y en las Comisiones Legislativas, están el Partido Socialista (5 asambleístas, de los cuales 3 en alianza con PAÍS y 2 con otros partidos), el Grupo Parlamentario Libertad (3 asambleístas) liderado por el General Paco Moncayo y el denominado bloque Acuerdo Democrático por la Descentralización y la Equidad ADDE, conformado por 11 asambleístas provenientes de partidos y movimientos locales (PRE 3, ARE 1, MIUP 1, MIN 1, MIAY 1 y 1 prestado por PAÍS para conformar el bloque). En total suman 16 asambleístas, que actúan en consonancia con el bloque de Alianza PAÍS, aunque cada grupo se gestiona de manera individual en su relación con el bloque de mayoría, pues no han logrado cuajar como entidad política parlamentaria. Resalta el hecho de que, para integrar la alianza, no plantearon la negociación de cargos públicos como fue la costumbre en este tipo de acuerdos, sino una agenda centrada en la defensa de sus regiones y de los gobiernos autónomos descentralizados.

En base al acuerdo con PAÍS estos grupos de asambleístas han obtenido 4 presidencias en las comisiones parlamentarias permanentes, 2 presidencias en las comisiones ocasionales y algunas vicepresidencias. Con ello cada grupo ha logrado establecer una presencia mayor a su representación, pero a su vez, ha quedado comprometido a tener una actuación supeditada a la mayoría parlamentaria.

A nivel de grupos de asambleístas, el del partido Socialista, cuyos miembros llegaron por puertas

distintas, se encuentra atrapado en un juego fatal con el cual pretende diferenciarse de Alianza PAÍS, cuando lo único que le mantiene cohesionado es su vínculo con el Gobierno. Su posicionamiento y propuestas giran en torno a la dinámica del bloque de mayoría. Su fuerte vinculación con la organización campesina indígena FENOCIN coadyuva a que busquen destacar el protagonismo de la misma en una vieja disputa con la CONAIE, lo cual afecta la posibilidad de establecer acuerdos con el grupo parlamentario de Pachakutik.

Los asambleístas del PRE, que tuvieron un inicial protagonismo en el Plenario, han relegado su participación dentro de la Asamblea, optando por una búsqueda de espacios de negociación infructuosos para el retorno de Abdalá Bucarám. Por ello, se han distanciado del bloque de ADDE y su futura posición política asoma incierta.

Destaca dentro de los aliados el Grupo Parlamentario Libertad que actúa en algunos temas en correspondencia con el bloque de mayoría, contribuyendo a sustentar la estabilidad política de la gestión parlamentaria.

### El bloque mayoritario de Movimiento País

La selección de los candidatos de Alianza PAÍS a la Asamblea Nacional provino de las elecciones primarias en las provincias y del acuerdo dentro del buró político, para el caso de los asambleístas nacionales. Esta forma más democrática de definición que en varias provincias tuvo muchas dificultades, sin embargo favoreció que los asambleístas de PAÍS

**El carácter corporativo y sectorizado de la base social que sustenta a la oposición de Izquierda (...) presenta límites para su apertura y universalización a un proyecto nacional como el que tiene el Gobierno. Tampoco ha contribuido al entendimiento y la superación de los desencuentros (...) la visión gubernamental de desconfianza e incompreensión (sobre...) el corporativismo ligado a sectores sociales históricamente explotados y discriminados.**

electos, mantengan cierta autonomía respecto de las tendencias existentes en la Asamblea Constituyente, aunque tampoco están exentos de sus influencias.

Por ello, los asambleístas que integraron el bloque constituían un grupo heterogéneo, con diversidad ideológica dentro de la tendencia que representa PAÍS, lo cual generó ciertas desconfianzas y dificultades a la hora de integrar las comisiones legislativas. La diferencia entre anteriores miembros de la Asamblea Constituyente, con experiencia en el proceso legislativo, y los nuevos asambleístas, poco experimentados en el quehacer de la Asamblea Nacional, produjo contratiempos en el arranque.

Por ello, en los tres meses y medio de funcionamiento de la Asamblea y de cara a un grupo numeroso de 57 asambleístas, los esfuerzos principales de la Comisión de Coordinación del bloque se han dirigido a generar la mayor coherencia ideológica y orgánica posible y a mantenerse unidos, superando las tendencias personales y de grupo. Así, han logrado disminuir las iniciales distancias entre asambleístas, creando estabilidad en la actuación de conjunto.

Las fricciones ideológicas y los desacuerdos sobre las leyes, canalizados a través de procesos deliberativos regulares al interior del bloque, han producido los acuerdos posibles y necesarios para que pueda fluir de manera adecuada la acción del bloque parlamentario tanto en la escena pública como en el pleno de la Asamblea Nacional, enfrentando las permanentes dudas y cuestionamientos que la oposición ha pretendido sembrar entre los miembros de la bancada.

Entre los grupos de interés que se han generado, destacan los que impulsan la igualdad entre hombres y mujeres en las diferentes leyes, los que buscan mayor descentralización y autonomía para los gobiernos locales, los que tienen una posición más fuerte en el ámbito ambiental, los que conforman grupos políticos anteriores como Ruptura de los 25, entre otros. Según las leyes que se tratan en la agenda del Pleno, se forman también grupos afines que pueden llegar a presentar propuestas de observaciones comunes. En todos los casos, los asambleístas han establecido vinculaciones con movimientos sociales que realizan acciones de incidencia al interior de la Asamblea, propiciando mayores espacios para sus planteamientos.

El relacionamiento del bloque de asambleístas con el Ejecutivo, mantiene una tensión que históricamente es normal entre estas dos funciones del Estado. Desde el retorno a la Democracia en los años 80, el Congreso ha producido constantes episodios de tensión con el Ejecutivo. En el presente período podrían distinguirse dos momentos en el relacionamiento con el Ejecutivo. El primero, con mayor protagonismo del Gobierno y el ejercicio de su derecho a la iniciativa legislativa o apoyando a los asambleístas en la formulación de leyes. El segundo momento, de mayor autonomía del bloque de Asambleístas. Desde el primer momento se estableció un canal al nivel ministerial para el relacionamiento entre el bloque y el Ejecutivo.

El agotamiento natural del primer momento se produce cuando los asambleístas se apropiaron de su rol como parlamentarios y vieron la necesidad de

actuar en unidad con el Gobierno como parte de un mismo proyecto político, pero también como miembros de una función autónoma del Estado.

La movilización indígena y el establecimiento de las *mesas de diálogo* fue el elemento que catalizó el agotamiento de la forma de relación anterior, pues, toda vez que las mesas tenían como objeto de discusión a las leyes que estaba tratando la Asamblea Legislativa –como la ley de Recursos Hídricos–, correspondía al Parlamento canalizar los planteamientos. Por ello, los asambleístas asumieron su rol en este conflicto, estableciendo una conexión directa con los dirigentes indígenas y llevando sus demandas al seno de las comisiones legislativas.

Otras leyes como la de Comunicación, así como la aprobación de la Proforma Presupuestaria 2010, han sido motivo de diferencias entre el Ejecutivo y la Asamblea, evidenciando que el bloque parlamentario de Alianza País, siendo parte del proyecto político de la revolución ciudadana, no actúa bajo la figura caricaturesca de “levantamanos” como pretenden mostrar de forma manipulada los medios pseudo-independientes, para hacer creer a la población que el régimen actual es un gobierno “autocrático”.

Por el contrario, el nivel de desgaste normal en la relación entre estas dos funciones del Estado, demanda elevar el nivel relación hasta formas más institucionalizadas, es decir a un diálogo permanente entre ambas funciones para estructurar una Agenda Legislativa consensuada y el fortalecimiento del diálogo entre el bloque parlamentario con el buró político de Alianza País.

### **Perspectivas**

El año 2010 se presenta cargado de una mayor conflictividad política a nivel parlamentario porque será

el tiempo de aprobación de trece leyes fundamentales para el proceso de transformación, que ya se han tratado en primer debate: la Ley de Recursos Hídricos, el Código de Ordenamiento Territorial, la Ley de Comunicación, la Ley de Universidades y la Ley de Educación, entre otras.

Este escenario obligará a las fuerzas de la oposición a utilizar todos los recursos a su alcance con el fin de generar crisis políticas a nivel gubernamental y a nivel parlamentario, para evitar la aprobación de las leyes. El conflicto atravesará todos los espacios e involucrará a todos los actores políticos y sociales en el enfrentamiento y será en las calles donde tendrá uno de sus principales escenarios.

Dependerá de la madurez política del Gobierno, del bloque parlamentario de PAÍS, del movimiento Político y de los sectores sociales afines, sortear la coyuntura amenazante, sin dejar de impulsar el proceso de transformación y al mismo tiempo, evitar el debilitamiento político en contradicciones secundarias. A pesar del desgaste de la relación con el movimiento indígena y otros actores sociales que pueden convertirse en aliados al proyecto de cambio, deberá buscarse el restablecimiento de las vinculaciones aplicando una enorme dosis de apertura y creatividad para canalizar las demandas que ciertamente están dentro del programa transformador.

Igualmente deberá fortalecerse la relación Ejecutivo-Legislativo mediante entendimientos directos a nivel de sus cabezas y también con sus miembros. Dentro del bloque parlamentario de Alianza País se vuelve necesario mantener un ejercicio permanente de deliberación para llegar a acuerdos. Aunque las presentes leyes no alcancen todas las expectativas existentes, estas son susceptibles de modificarse en el futuro, pero si se debilitara la unidad interna del bloque, el futuro podría quedar resentido.





Julio Oleas Montalvo

# Comercio exterior y desarrollo

## Especializaciones de la economía y dependencia

**Ecuador está abierto al comercio** desde los albores de su formación histórica. Antes de la colonización hispana se permutó spondylus por una variedad de productos de otras latitudes.<sup>1</sup> Los obrajes de la Sierra centro-norte de la Audiencia quiteña se especializaron en la «exportación» de tejidos para las zonas mineras del Alto Perú. En la era republicana la expansión de las planicies occidentales se vinculó a la agricultura de exportación de cacao y, ya en el siglo XX, de banano. La era petrolera –iniciada en la séptima década del siglo pasado– estrechó los lazos comerciales con el resto del mundo, al igual que las exportaciones de camarones y flores.

Esta sucesión de «especializaciones» determina los rasgos característicos de la economía ecuatoriana, en especial su profunda exposición a los avatares de la economía mundial y su dependencia. Determina, en última instancia, la naturaleza del subdesarrollo y el lugar ocupado por el Ecuador en la división internacional del trabajo. Las modalidades del intercambio de bienes y servicios, los requerimientos internos de financiamiento internacional, la migración (y su correlato: las remesas sin contrapartida) y la subordinación tecnológica corroboran esta afirmación inicial.

Estos factores también determinan la creciente apertura de la economía ecuatoriana.<sup>2</sup> Según la sabiduría convencional, esta tendencia sería condición indispensable para acelerar el crecimiento y, concomitantemente, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico. Sin embargo, la evidencia del proceso ecuatoriano contradice esa afirmación, pues luego de 2000 una apertura sostenidamente creciente no se corresponde con una tasa continua de crecimiento (Cuadro 1).

1 Género de molusco bivalvo propio de las costas ecuatoriana y peruana, de colores que varían de naranja al púrpura. Se los conocía como mullus y eran muy apreciados. Se los ha encontrado hasta en América Central, lo que indica trueques de ese alcance geográfico.

2 Durante la primera década del siglo XXI, la apertura de la economía se intensificó desde 68,1% registrada en 2000 hasta 87,3% en 2008 (Cuadro 1).

Julio Oleas Montalvo— Ex Viceministro de Comercio y ex asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

CUADRO 1. APERTURA DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Apertura <sup>1</sup>	68,1	71,6	74,3	73,3	77,0	80,9	85,0	86,9	87,3
Porcentajes del PIB									
Importaciones	31,0	36,7	41,1	38,2	39,3	42,1	44,3	46,4	48,0
Exportaciones	37,1	34,9	33,2	35,1	37,7	38,8	40,6	40,5	39,3
Crecimiento <sup>2</sup>									
Importaciones	15,8	24,8	16,7	-3,9	11,1	13,7	9,3	7,3	10,2
Exportaciones	-1,0	-0,8	-0,8	9,6	15,9	9,0	8,9	2,2	3,3
PIB	2,80	5,34	4,25	3,58	8,00	6,00	3,89	2,49	6,52

1. Porcentaje de exportaciones más importaciones sobre PIB  
2. Tasas porcentuales anuales de crecimiento

Fuente: Información Estadística Mensual n. 1893, Cuadro 4.3.3, BCE

## Concentración, monopolio y exclusión

Tampoco ha contribuido al equilibrio, como propone la visión prevaleciente sobre la eficiencia asignativa de los mercados. La propensión al consumo de bienes importados junto a las marcadas asimetrías de la economía ecuatoriana frente a sus competidores externos, alimentan el constante desequilibrio de la balanza comercial. Desequilibrio que en la práctica solo ha podido saldarse recurriendo al petróleo (Cuadro 2).<sup>3</sup>

Y menos todavía con mejoras en la distribución del ingreso y con los cambios sociales implícitos en la idea de desarrollo.<sup>4</sup> El 95% de todas las empresas ecuatorianas de exportación se encuentran en cinco cantones. En general, los negocios de exportación e importación tienen una clara tendencia al monopolio y a la exclusión.

3 Esta constatación incluso reviste cuestionamientos éticos: ¿hasta qué punto es correcto destinar capital natural no otra cosa es el petróleo- a financiar el consumo de bienes importados? Entre 2000 y 2009 (hasta octubre) se importó unos \$ 9.450 millones en bienes de consumo (duradero y no duradero), buena parte de los cuales se liquidó recurriendo a exportaciones de petróleo crudo. En otras palabras, se financió el consumo corriente con capital natural.

4 Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entre 1995 y 2006 la población ecuatoriana considerada pobre pasó de 39,34% a 38,28% del total; y la extremadamente pobre, de 13,80% a 12,86%. Estas pequeñas reducciones porcentuales ocultan el hecho de que, en términos absolutos, en 2006 el número de pobres era mayor al registrado una década antes. Más todavía, entre 1990 y 2006, en la era de la liberalización, el 10% más rico de la población incrementó su participación en el ingreso total de 35,5% a 41,8%, mientras que 80% de la población la redujo (Senplades 2009, pp. 41).





CUADRO 2. BALANZA COMERCIAL 2000-2009

	Balanza comercial <sup>1</sup>			Tasas de crecimiento		Índice de Cobertura <sup>2</sup>
	Total	Petrolera	No petrolera	Exportaciones	Importaciones	
2000	1458.0	2185.5	-728.5	10.7	24.5	142.0
2001	-302.1	1650.4	-1952.5	-5.0	43.6	93.9
2002	-969.5	1822.6	-2792.1	7.7	20.6	83.9
2003	-31.6	1874.0	-1905.6	23.6	4.1	99.5
2004	177.7	3238.9	-3061.2	24.6	21.1	102.4
2005	531.7	4154.9	-3623.2	30.3	26.3	105.6
2006	1448.8	5163.6	-3714.9	26.0	17.9	112.8
2007	1414.2	5750.2	-4336.0	12.5	14.4	111.0
2008	910.3	8455.4	-7545.1	29.3	36.4	105.2
2009*	-450.8	3654.7	-4105.5	-33.9	-22.4	96.1

1. Millones US \$ de cada periodo

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual, varios números, Cuadro 3.2.2.

2. Exportaciones totales/importaciones totales

\*Enero-octubre

## Estrategias de cambio y comercio exterior

El comercio exterior podría ser una herramienta de desarrollo, pero no lo será mientras no se modifique la inercia originada en fuerzas de mercados imperfectos y parciales, apenas funcionales al interés de sus gestores y muy distantes de responsabilidades mínimas con el desarrollo endógeno que promueven el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* y la *Constitución de la República*.

El Plan Nacional propone construir “un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir”, mediante la aplicación de doce estrategias de cambio, de las cuales ocho son altamente prioritarias para redefinir la política de comercio exterior ecuatoriana: democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización; transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones; aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones,

exportadores y destinos mundiales; inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana; inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado; sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario; desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización; y poder ciudadano y protagonismo social.<sup>5</sup>

5 Senplades, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, versión resumida, Quito, 2009, p. 7. De su lado, el Título VI de la Constitución de la República (Régimen de Desarrollo) contiene el referente jurídico-político superior para definir la estrategia comercial: el marco global de política económica (Arts. 284 y 302), soberanía alimentaria (Art. 281), compras públicas (Art. 288), política comercial (Arts. 304-307), democratización de los factores de la producción (Art. 334), comercio justo (Art. 336), infraestructura (Art. 337), complementariedad de la inversión extranjera (Art. 339). El Título VII (Régimen del Buen Vivir) también propone referentes: evitar cultivos transgénicos (Art. 401), preservación de los recursos naturales (Art. 408) y eficiencia energética (Art. 413). Finalmente el Título VIII (Relaciones Internacionales) condena toda forma de imperialismo, colonialismo o neocolonialismo (Art. 416:8), un nuevo sistema de comercio e inversión (Art. 416:12), la preservación del derecho a la salud y acceso a medicamentos y avances científicos y tecnológicos (Art. 421), la preservación de la jurisdicción soberana (Art. 422), y la integración preferencial con los países de Latinoamérica y el Caribe (Art. 423).

A partir de estas estrategias se define un nuevo objetivo para el comercio exterior, cualitativa y cuantitativamente superior al simple incremento de las exportaciones para apoyar el crecimiento económico, según se definía en el paradigma neoliberal previo. En pocas palabras, una política comercial articulada sistemáticamente al *Plan Nacional para el Buen Vivir* tiene por objetivo lograr la inserción estratégica del Ecuador en el concierto mundial para promover el desarrollo endógeno, la integración y la soberanía nacional.

## Problemas a superar

Con frecuencia se afirma que el principal problema de la economía de exportación ecuatoriana es su falta de competitividad. Esta es, sin duda, una de las dificultades más acuciantes del sector, que se agrava si se considera la imposibilidad de realizar correcciones cambiarias de corto plazo.<sup>6</sup> Este impedimento profundiza la tendencia estructural del país a importar más de lo que puede exportar.<sup>7</sup>

La falta de competitividad no es, sin embargo, la única dificultad que aqueja a la economía de exportación, y menos se la puede referir solamente a la carencia de política monetaria. Cualquier sector económico, antes de ser poco competitivo es poco productivo. Las dificultades del comercio exterior ecuatoriano son mucho más profundas y se encuentran en la estructura misma de la economía productiva, tanto como en los arreglos institucionales consolidados durante más de dos décadas de ajuste estructural y desregulación. Desde esta perspectiva, el sector exportador ecuatoriano acusa otros tres problemas de gravedad igual o mayor al anterior: concentración de productos y mercados, inequidad y debilidad institucional.

6 Desde el 9 de enero de 2000 Ecuador carece de soberanía monetaria, por suprimirse la moneda nacional (el sucre) como unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor. Esta medida también suprimió la política cambiaria, reduciendo sustancialmente las opciones de política económica para promover la competitividad, para defender la producción nacional y para corregir en el corto plazo desequilibrios comerciales y financieros.

7 En la última década, mientras el crecimiento anual de las exportaciones promedió 12,6%, el de las importaciones promedió 18,7% (Cuadro 2).

La concentración de productos y mercados produce vulnerabilidad y dependencia externa (agravadas por la falta de políticas monetaria y cambiaria). En 2008, cinco destinos (EEUU, Perú, Chile, Panamá y Guatemala) concentraron 91% de las exportaciones petroleras, mientras que otros 35 países recibieron 9% del valor exportado.<sup>8</sup> En forma similar, en 2008 apenas el 6% de todos los destinos con los que se mantuvo intercambios comerciales recibió 91% del valor total de exportaciones no petroleras.<sup>9</sup> Y otros 153 países recibieron el 9% restante del valor exportado en productos no petroleros.

La inequidad prevaleciente en los negocios de exportación provoca la concentración de sus actividades y beneficios en unos pocos agentes económicos. “Las exportaciones están en manos de pocos exportadores” y “[En] cinco cantones está cerca del 90% de exportadores”.<sup>10</sup> Más allá de la retórica del «comercio justo» y otros proyectos que pretenden ser “inclusivos”, las estructuras sociales, económicas y políticas que sustentan los negocios de exportación (desde la generación del producto hasta su consumo final) son fuertemente excluyentes y monopolizadas.

Concentración e inequidad se encuentran reflejadas en la debilidad institucional resultante de la reducción del Estado y de la desregulación promovidos por la doctrina neoliberal. En su base, esta debilidad está formalizada en la *Ley de Comercio Exterior* de 1997, que define objetivos e institucionalidad incompatibles con la *Constitución de la República* y con el proceso de reforma democrática del Estado impulsado por la Senplades. En la práctica, la ambigüedad jurídica que adolece la exportación provoca insuficiente coordinación entre entidades del Ejecutivo al momento de implementar políticas y programas.

8 En el periodo 2005-2008, EEUU recibió en promedio 62,5% del valor total exportado de productos petroleros.

9 Ese 6% comprende a la Unión Europea (UE), EEUU, Colombia, Federación de Rusia, Venezuela, Perú, Chile, Japón, México, Argentina. Solo la UE y los EEUU recibieron 53% del valor total de exportaciones no petroleras.

10 Mauricio Peña et al. (2009), Lineamientos de Política Comercial, estudio de consultoría.



**Una nueva agenda comercial (...) no puede esperar la formulación de una nueva ley de comercio exterior que actualice una institucionalidad a todas luces caduca y deficiente para los propósitos presentes. Sin duda una nueva ley es indispensable, pero (...) lo urgente es definir una agenda de corto plazo encaminada a conjugar los esfuerzos de todos los actores involucrados hacia un objetivo compartido.**

### Nueva agenda comercial

- Una nueva agenda comercial, consistente con la opción de desarrollo endógeno promovida por la *Constitución de la República* y por el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* no puede esperar la formulación de una nueva ley de comercio exterior que actualice una institucionalidad a todas luces caduca y deficiente para los propósitos presentes. Sin duda una nueva ley es indispensable, pero los apremios del día a día del comercio exterior, la necesidad de preservar la liquidez interna y las deficiencias estructurales pormenorizadas en el acápite previo la hacen menos urgente.<sup>11</sup>
- Lo urgente es definir una *agenda de corto plazo* encaminada a conjugar los esfuerzos de todos los actores involucrados hacia un objetivo compartido, al menos en términos relativos. Este ejercicio se podría resolver de dos maneras: mediante un sensato proceso de concertación y diálogo entre todos los involucrados, o mediante el recurso a la autoridad política. La peor opción –en especial para el modelo de desarrollo endógeno– sería mantener el *statu quo*.

<sup>11</sup> No se quiere desconocer la necesidad de una nueva ley, que ya está en preparación, y que constituiría el segundo libro del Código de Relaciones Internacionales que adelanta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración con el propósito de actualizar la normativa del sector y, al mismo tiempo, dotar a la Constitución de la República del sustento requerido en el nivel legal. Los decretos ejecutivos números 7 (15 de enero de 2007), 144 (26 de febrero de 2007) y 436 (22 de junio de 2007) ya definieron el camino de la reforma. Su casi nula aplicación solo demuestra la fortaleza del *statu quo* y las fisuras al interior de la Revolución Ciudadana.


- La *agenda de corto plazo* debería tener dos componentes que persigan cambios estructurales pero que alcancen a devengar resultados inmediatos. El primero, un programa masivo de competitividad sistémica orientado a recuperar los espacios de mercado perdidos durante una década de dolarización, tanto como las condiciones sociales de los gestores del comercio de exportación. En esta dirección, la competitividad debe dejar de ser un problema de costos para constituirse en un reto sistémico de eficiencia institucional y logística, de redefinición de los derechos de propiedad, y de respaldo a los contratos.
- El segundo componente, con el respaldo de los exportadores, consiste en la definición inmediata de una estrategia de priorización de mercados. Esta debe sintetizar las necesidades de diversificación de destinos y de productos. Las opciones más claras de priorización las tienen los países llamados BRIC<sup>12</sup> más México, Centroamérica, Venezuela y Canadá. La estrategia para la Comunidad Andina, la UE y EEUU debería orientarse a la consolidación y ampliación de los espacios ya ganados, mediante acciones de facilitación de exportaciones y acceso a mercados.

<sup>12</sup> Los países BRIC están constituidos por Brasil, Rusia, India y China. Son economías cuya demanda de importaciones en años recientes ha crecido a razón del 30% anual y que tienen diferenciales tecnológicos menos pronunciados que los que se pueden encontrar con Europa o EEUU. Un factor adicional a tener en cuenta es el hecho de que la balanza comercial con los BRIC, excepto Rusia, es deficitaria.



**La agenda debería tener dos componentes (...) El primero, un programa masivo de competitividad sistémica orientado a recuperar los espacios de mercado perdidos durante una década de dolarización, como las condiciones sociales de los gestores del comercio de exportación (...) El segundo, con el respaldo de los exportadores, consiste en la definición inmediata de una estrategia de priorización de mercados (...) Las opciones más claras de priorización las tienen los países llamados BRIC, más México, Centroamérica, Venezuela y Canadá.**



- Estos dos componentes requieren de ejes transversales que marquen la diferencia, determinen el re-direccionamiento de las prioridades y confieran especificidad a la nueva agenda: inclusión social y participación agresiva de empresas pequeñas y medianas, asociaciones y cooperativas; responsabilidad ambiental; ética fiscal; igualdad de género; y también comercio justo.
- La urgencia no puede reducir la importancia de los nuevos lineamientos estructurales. Para revertir la concentración serán determinantes políticas específicas de diversificación de mercados de exportación y de canastas de productos exportables, el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de exportación y la consolidación de los ya constituidos. Para contrarrestar la inequidad se requiere rediseñar, desarrollar e implementar nuevos instrumentos comerciales, e involucrar a nuevos agentes de comercio, generando capacidades inclusivas.
- Como se ha dicho, el cambio de ley de comercio exterior es imprescindible. Pero para robustecer la institucionalidad del sector se debe fortalecer el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, dotándolo de los recursos (humanos, logísticos, operativos y de infraestructura) necesarios para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades. En esta línea, la promoción de exportaciones e inversiones requiere una reingeniería total, de manera que sea posible promover a todos los sectores económicos con potencial exportador, tanto como incluir a nuevos actores y agentes de comercio.
- El comercio exterior ha sido el factor determinante del crecimiento económico, pero todavía dista mucho de ser un factor determinante de desarrollo. La propuesta esbozada en las líneas precedentes ofrece una alternativa para que lo sea, sin descuidar esas prioridades (equidad, diversificación, sustentabilidad, soberanía, integración) que siempre terminan sobrando en la ecuación del intercambio del mercado. 



Juan Cuvi

# De la soberbia al oportunismo:

## Estrategias de la derecha en la revolución ciudadana

**Cualquier análisis que apunte** a desmenuzar el proceso de estructuración de una oposición de derecha en el Ecuador, requiere considerar dos factores fundamentales –aunque no exclusivos– de las movidas del poder: uno primero se refiere a la recomposición, rearticulación o consolidación de los grandes grupos económicos del país, ya sea al amparo del Gobierno o en franca contraposición; un segundo factor se relaciona con la figuras que, eventualmente, serán promovidas desde la derecha con miras electorales.

Un tercer elemento a considerar –y que no es materia de este artículo– tiene que ver con la política internacional, aunque con ciertos condicionantes, puesto que su incidencia hace relación a intereses geopolíticos de gran factura antes que a definiciones domésticas. Baste señalar que el gobierno de los Estados Unidos debe estar bastante satisfecho con los desplazamientos militares ecuatorianos a la frontera norte, que superan todo precedente, y para lo cual no ha requerido de un gobierno políticamente afín. Es más, las diferencias formales entre ambos gobiernos frente al conflicto colombiano han conspirado a favor de las opciones más belicistas, pues por aquella perversa costumbre de que el sospechoso debe empeñarse en demostrar su inocencia, al Ecuador lo han forzado a cumplir con mayor acuciosidad la función de yunque frente a la FARC.

### Como siempre, la información

Establecer la situación de los grandes grupos económicos se ha convertido en tarea demasiado compleja, en especial por las dificultades en el acceso a la información. El tradicional manejo de este tipo particular de información, que siempre se difuminó entre los laberintos técnicos y la venalidad burocrática, ahora ha sido reemplazado por el relativismo de los datos oficiales y la insuperada opacidad en el acceso a la información pública. A no ser que logremos ingresar a los cotos reservados del SRI o a la privacidad informática de las superintendencias, es imposible contar con referencias que nos permitan elaborar una radiografía básica de los nuevos negocios de estos grupos de poder (en este sentido, la transparencia de la información pública delicada sigue siendo una deuda pendiente de la revolución ciudadana).

No obstante estas limitaciones, es posible percibir que existen grandes grupos económicos que se han arremido al Gobierno, que se han acomodado a la nueva dinámica política o que, subrepticamente, se han colado en las altas esferas del poder. Algunos se han puesto en evidencia por las reacciones favorables que han expresado frente a determinadas medidas. Podemos citar, como ejemplo, al grupo PRONACA frente a la política alimentaria, al grupo Eljuri frente a la ley de minería, a los empresarios bananeros emergentes frente a las negociaciones con la Unión Europea, a la silenciosa complacencia de los agroindustriales frente a la propuesta original de la ley de aguas, o la satisfacción de los poderosos constructores de la obra pública. Ideológicamente hablando, no se trata de sectores económicos congruentes con el ideario inicial del gobierno respecto de un empresariado “patriótico y nacionalista”, con el que pensaba apuntalar el proyecto de cambio; por el contrario, se trata de grupos estructuralmente de derecha, pero hábiles a la hora de armar buenos negocios.

Esclarecer los hipotéticos compromisos de estos grupos con el gobierno de Correa es fundamental a la hora de definir si la oposición en ciernes implica una disputa de carácter estratégico, o no es más que

una confrontación de intereses empresariales, con lo cual el análisis sobre las iniciativas de la derecha cambia radicalmente.

### ¿Confrontación o tranza?

En el primer caso estaríamos frente a una etapa de pulseo previa a la batalla definitiva (lo que en lenguaje boxístico se denomina como *rounds de estudio*). Ni el gobierno tendría la fuerza suficiente como para llevar la confrontación a terrenos más decisivos, ni la derecha estaría dispuesta a desatar todo su arsenal de oposición. En estas condiciones, el escenario futuro sería el de una radicalización del proyecto a favor de posiciones más avanzadas, posibilidad que, al menos por ahora, no exhibe señales convincentes.

La segunda opción –es decir la disputa de intereses empresariales– refuerza la sospecha de que lo que hoy está en juego es el control específico de los viejos dominios oligárquicos, en especial aquellos de las élites guayaquileñas, anteriormente identificadas con el socialcristianismo y hoy devotas de Nebot, todo en función de un nuevo acuerdo de poder nacional. Esta presunción se fortalece por las posiciones adoptadas por los grupos económicos articulados alrededor del PRE, rivales consuetudinarios de los “sobacos perfumados” porteños, que no han dudado en manifestar su afinidad con el Régimen a través de su más conspicuo vocero en Panamá, y que además le prestan al oficialismo un invalorable apoyo legislativo. Lo sorprendente es que, en términos ideológicos, el roldosismo constituye uno de los sectores más retrógrados y atrabiliarios de la política ecuatoriana.

De tener asidero este escenario, la oposición de derecha que hoy se expresa de manera abierta no sería más que la reacción pragmática de los perjudicados del reparto. Se estaría operando, entonces, un reemplazo de los viejos grupos de poder dentro de un mismo esquema de acumulación capitalista. Al amparo de este desplazamiento, también pelean por un cupo los nuevos grupos empresariales nacidos y nutridos al calor de la revolución ciudadana (fundamentalmente el denominado círculo rosa, su

entorno más cercano y los tecnócratas *yuppies* que logren calificar para la selección).

En este punto hay que preguntarse si la derecha como bloque **no puede** o simplemente **no necesita** armar una oposición consistente. El pragmatismo empresarial ha sido diestro en derrumbar barreras ideológicas, muchas veces a extremos absurdos e incomprensible (vale recordar la estrecha amistad que unió a León Febres Cordero con Fidel Castro, reconocida y proclamada por ambos personajes). Siempre que los negocios florezcan, es preferible compartir mesa con los “malos” de la película, al menos mientras las amenazas no traspasen los linderos de la parodia. Cuando la consuetudinaria hegemonía atraviesa por momentos adversos, no es despreciable una buena dosis de oportunismo. A fin de cuentas, de soberbia no se come.

### La misma vieja fórmula

En el plano electoral el panorama es aparentemente más claro, aunque no por ello más consistente. Para comprenderlo no hay otra opción que entrar de manera directa al diagnóstico de las eventuales figuras de oposición con perfil nacional, dado que la referencia a partidos o agrupaciones sigue siendo, en el Ecuador del siglo XXI, una completa entelequia.

A pesar de su aparente abandono del escenario mediático, Lucio Gutiérrez todavía es el candidato de la derecha mejor posicionado. El 29 por ciento obtenido por su partido en las pasadas elecciones de abril, más un importante bloque parlamentario, y los negocios que dejó amarrados desde su paso por la presidencia, le confieren un amplio espacio de maniobra política. Como militar de tuétanos que es, el coronel se mantiene fiel a la táctica que tantos réditos le ha dado: la lucha soterrada. Más que un gabinete a la sombra, como anunció con bombos y platillos, lo que está cultivando es un proyecto a la sombra. De lo que se sabe y se escucha, continúa con su trabajo de artesano en las zonas rurales y en las provincias pequeñas, y ha logrado consolidar una sólida adhesión en toda la región amazónica. Deja la lucha mediática en manos de sus lugartenientes de

confianza, a fin de no exponerse en una situación coyunturalmente poco favorable.

¿Cuántas posibilidades tiene de captar el apoyo de la derecha anti-correísta? Muchas, si pensamos que hay sectores dispuestos a apostarle a cualquier vía que implique deshacerse de Correa, como ya lo demostraron en Guayaquil en las últimas elecciones. Sin ser un representante orgánico de la oligarquía, Gutiérrez puede ser perfectamente funcional a sus intereses, como ya lo confirmó a su paso por el poder.

### Los divos al poder

Carlos Vera, por su lado, encarna una jugada que se venía cocinando desde hace mucho tiempo, pero que hasta ahora no lograba cuajar en una iniciativa concreta. Así ocurrió cuando no logró conciliar el apoyo de la derecha anti-correísta para una posible candidatura presidencial, a principios de 2009. ¿Desajustes internos, falta de confianza o inviabilidad objetiva medida con encuestas?

Vera puede arrastrar los votos del anti-correísmo duro, pero difícilmente se alzarán con las bases populistas de Sociedad Patriótica, contingente indispensable para un triunfo electoral, a menos que suscriba una alianza pública con Gutiérrez, hecho difícil e improbable luego de los ataques sistemáticos y despiadados que le propinó durante su gobierno (aunque en nuestra política todo es posible y nada es desechable).

Su mayor desventaja es que aspira a captar a los decepcionados de Correa, pero que ven reflejados en el ex periodista los mismos defectos que rechazan en el primer mandatario... y sin ese caudal electoral Vera tampoco podrá ganar (sus recientes convocatorias así lo reflejan). Su principal ventaja es que, de lograr un consenso entre los grupos económicos opuestos al régimen, contará con un apoyo financiero crucial, además de la total apertura de los principales medios privados de comunicación.

Tiene un enemigo implacable en el tiempo.

Sin partido, y sin ninguna estructura orgánica que lo suplante, Carlos Vera es consciente de que tendrá que echar mano de una empresa electoral a la vieja usanza. En esa carrera no puede permitir que el gobierno disponga de cuatro años para afinar una maquinaria electoral invencible. Ello explicaría su ansiedad por provocar un hecho electoral inmediato a través de la revocatoria del mandato.

### La mundana comedia

El infaltable ingrediente humorístico de nuestra política lo ha puesto el hermano mayor del presidente. En los últimos tiempos, en los corrillos políticos quiteños, tan entregados a los deleites de la especulación y el chisme, empezó a circular una hipótesis de alto simbolismo cinematográfico; se la tituló *Kramer vs. Kramer*, en alusión al melodrama hollywoodense sobre la guerra jurídica de un matrimonio disuelto. Según esta simpática pero aguda interpretación, no sería descartable una futura contienda electoral entre los hermanos Correa. A fin de cuentas, a cuatro años de las próximas elecciones, y sin haber hecho otra cosa que pelear por su bolsillo, Fabricio cuenta con una popularidad del cuatro por ciento. Nada desdeñable para nuestra tradición electoral.

Cuánto de cierto hay en las versiones que califican a este enfrentamiento como un simple tongo, o que el ñaño mayor definitivamente se ubicó en la oposición, es un misterio que solamente el tiempo podrá, tal vez, revelar. Lo concreto es que solo los apagones

han sido tan ruinosos para la imagen presidencial. La pregunta que cabe, entonces, es si la ofensiva de Fabricio Correa responde a un plan perfectamente orquestado por la derecha, o si se trata de la justificada reacción primaria de un empresario trasquilado.

En cualquiera de los dos casos, y pese a los perjuicios y descalificaciones de que ha sido objeto, es obvio que al primogénito de los Correa le conviene que su hermano siga de presidente antes que verlo caer, porque una siempre posible reconciliación reabrirá las puertas a futuros negocios. Además, le permite mantener viva su cruzada para “rescatarlo de los deslices comunistoides que ha cometido, y reencauzarlo por la senda católica a la cual originalmente pertenece”.

Pero más allá de la jocosidad que envuelve a este episodio, y que hace las delicias de un público político ávido de espectáculo, no se lo puede soslayar ni minimizar, por los efectos que ha tenido y pueda tener de ser hábilmente instrumentalizado por la oposición.

Al tenor de las tres figuras referidas, es prematuro hablar de la estructuración de una oposición de derecha con un proyecto claro. Más bien proyectan la imagen de una pendencia esquinera. A diferencia de Jaime Nebot, cuyas reacciones sí reflejan la profunda preocupación por un poder amenazado, Gutiérrez, Vera y Fabricio se presentan como enemigos personales en pos de una vendetta, o como albaceas de su propio patrimonio.

“

**Carlos Vera tiene un enemigo implacable en el tiempo. Sin partido, y sin ninguna estructura orgánica que lo suplante, es consciente de que tendrá que echar mano de una empresa electoral a la vieja usanza. En esa carrera no puede permitir que el gobierno disponga de cuatro años para afinar una maquinaria electoral invencible. Ello explicaría su ansiedad por provocar un hecho electoral inmediato a través de la revocatoria del mandato.**


”



## Arma de doble filo

Por ahora, la única iniciativa palpable de la derecha anti-correísta es la revocatoria del mandato presidencial, propuesta que contiene al mismo tiempo un enorme potencial y una fatal amenaza. Esta última ya ha sido advertida por algunos conspicuos representantes de dicha tendencia política, que perciben el riesgo de retarle al gobierno a una contienda en el terreno que mejor maneja. Darle tarima, dicen, es darle ventaja.

No obstante, en la otra mano también existen posibles repercusiones que toca analizar. La revocatoria puede convertirse en el catalizador del acuerdo coyuntural entre las distintas figuras y facciones de la oposición, tal como ya lo han insinuado algunas tibias declaraciones de Gutiérrez, Fabricio y otros voceros de la derecha. Por otro lado, puede desatar un proceso manejado cronómetro en mano. La campaña de recolección de firmas se desarrollaría en función de los momentos políticos, acelerándola o ralentizándola a conveniencia, de acuerdo con el desgaste o fortaleza del Gobierno; luego se programaría la lucha pública y mediática para la calificación de la consulta para, finalmente, arribar a la contienda electoral. En buen romance, eso puede significar un año y medio de actividad política sostenida e intensa, con exposición de figuras, exacerbación mediática y pretemporada electoral.

La eventualidad de que la consulta para la revocatoria del mandato se dé tiene de antemano sus más obvios damnificados: los sectores progresistas y de izquierda críticos o decepcionados de la revolución ciudadana. Porque a diferencia de las elecciones a dignidades de representación popular, donde sí existe la posibilidad de buscar andariveles político-ideológicos con identidad y autonomía, en una consulta como esta no hay más que opciones radicalmente polarizadas: por el sí o por el no. Y por más desafecto que se tenga por el presidente, por el Gobierno o por el partido oficial, el “sí” al referéndum revocatorio representará, en forma cruda e inapelable, la opción de la derecha. 

# POLÍTICA ECONÓMICA: Balance crítico

Diego Mancheno



**El ejercicio de la política económica** debe ser entendido como la utilización de un conjunto de herramientas viejas y nuevas para actuar sobre los determinantes fundamentales del modo de producción, y para direccionarlo u orientarlo de conformidad con una estrategia de desarrollo pre-determinada de forma explícita o implícita. Estrategia que, cuando es explícita, debe ser consistente con el régimen de desarrollo definido en la Constitución y estar confirmada en un nivel específico del Plan Nacional de Desarrollo. Cuando esta definición es implícita debe asegurarse de que sus lineamientos fundamentales estén en la Constitución, aunque se pueda prescindir de una definición más específica renunciando incluso a la construcción y presentación de un Plan de Desarrollo.

El ejercicio de la política económica es actuar sobre una objetividad concreta, sobre un proceso y producto histórico particular; en un específico y determinado momento económico y social; en procura de conformar un marco institucional que acerque de manera sostenible un presente, asentado en una dinámica excluyente, inequitativa, dependiente y vulnerable, a un futuro sustentado en una dinámica incluyente, equitativa, soberana y sólida en sus elementos sociales culturales y ambientales.

Entre los *keynesianos*, *monetaristas*, *neokeynesianos* o *neoclásicos* la búsqueda del bienestar individual ha sido y sigue siendo su preocupación fundamental. Sin embargo, la teoría económica ha demostrado con suficiente evidencia empírica y formal que este objetivo del bienestar individual no puede y no debe transformarse en la premisa del ejercicio de la política económica. Efectivamente, el bienestar individual no es garantía necesaria y peor aún suficiente del bienestar colectivo; o, más aún, la mejoría en las condiciones de vida de unos no debe conseguirse afectando las de otros. En suma, no existe correspondencia entre la función de bienestar colectivo y la función de bienestar individual.

De otro lado, en uno y otro caso el ejercicio de la política económica se orienta principalmente a asegurar que el proceso de reproducción local-global del capital no se interrumpa, pues esta es la clave del “mejoramiento del bienestar”. No se puede negar su fortaleza técnica y principalmente ideológica, que se asienta no solo en su consistencia argumentativa-formal sino, además, en la existencia de un sujeto social portador de estos proyectos otrora locales y hoy globales.

Hoy existen desarrollos de todo orden que cuestionan la validez de la unidireccionalidad de la relación: *acumulación* → *crecimiento* → *bienestar colectivo*. La crisis actual del capitalismo da cuenta de las limitaciones y del importante nivel de contradicciones internas que se generan en cada uno de estos eslabonamientos, en lo social, lo alimentario y lo ambiental, tanto a nivel global como local. Así mismo, la crisis da cuenta de que el mercado, como instrumento puede estar al servicio de un interés específico, que no necesariamente coincide con los grandes objetivos de la sociedad; sin embargo, el mercado abre oportunidades y la coyuntura política internacional se alinea con la urgente necesidad de avanzar, proponer y poner en práctica un instrumental que le apueste a un modelo de desarrollo diferente, y que sume fuerzas sociales en pro del mismo, no que las reste en su contra.

*Keynesianos* y *monetaristas* coinciden en convocar la intervención del Estado, los unos para “completar al mercado”, “balancear” sus deficiencias, neutralizar las externalidades negativas que se producen bajo el comando del capital; los otros para garantizar, al margen de esas externalidades, que la reproducción del capital no se interrumpa, con un discurso lógico que recurre a la “estabilidad macroeconómica”.

Esta concepción segmenta y diferencia al sujeto de su objeto, y construye un significado que diferencia a la política fiscal de las políticas monetaria y cambiaria; pero además define ámbitos de acción paralelos para la política económica y para la política social. Muchas veces incluso separa de la política económica a la política productiva, y a ésta, de la política de desarrollo de la infraestructura fiscal. Esta concepción segmentada o sectorial del ejercicio de la política económica se traduce en un ordenamiento específico de la institucionalidad pública y del discurso hegemónico oficial, que cede áreas de gestión con el propósito de asegurar un equilibrio de poderes regional, sectorial o económico, con lo que se renuncia a lo sistémico, a los beneficios de lo sinérgico; y a la singularidad fundamental de un ejercicio eficaz y eficiente de la política económica.

### **Balance crítico de la política económica del Gobierno**

En el marco de lo señalado tocaría estructurar un balance de los tres años de ejercicio de la política económica del Gobierno de Rafael Correa y su equipo económico, en cinco áreas: (i) El grado de articulación-sinergia-complementariedad entre la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo y el ejercicio de la política económica; (ii) La nueva institucionalidad en construcción; (iii) La sistematicidad de la política económica; (iv) La continuidad del proceso de reproducción; y (v) El bienestar general de la población.

Un análisis detallado que cubra estas cinco áreas escapa no solo al espacio de este artículo, sino incluso al tiempo establecido para su elaboración. Por lo tanto, lejos de hacer un balance global, aquí se

expone algunos “hechos estilizados”, se realiza un recuento de ciertos eventos muchos de ellos aislados, y se configura un significado general de lo que ha sido y es hasta el momento el ejercicio de la política económica del Gobierno de Rafael Correa.

#### **Grado de articulación-sinergia-complementariedad entre la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo y la política económica.**

Este tema amerita un análisis mucho más extenso de los *hechos estilizados* para configurar un análisis global y no parcial de todos y cada uno de los vínculos y “no vínculos” entre esos tres componentes fundamentales de la institucionalidad relacionada con la definición del régimen de desarrollo. Para este caso, se recoge tres ejemplos en los que se podría observar la ausencia de esa necesaria complementariedad que permita ganar sinergia institucional y alcanzar los objetivos del ejercicio de la política económica.

El primero y más evidente ejemplo es la ausencia de una relación estrecha entre el Plan Nacional de Desarrollo y la formulación de la Proforma Presupuestaria presentada y ejecutada por el Ministerio de Finanzas, que es uno de los brazos más importantes en el ejercicio de la política económica.

La ausencia efectiva de proformas plurianuales que acerquen el ejercicio fiscal a los lineamientos del Plan, así como la débil articulación política de la Subsecretaría de Inversión Pública con la SENPLADES, en su posibilidad de definir un Plan Anual de Inversiones consistente con dicho Plan; actúa en contra de la sinergia requerida. Tampoco se observa una relación clara entre el Plan y la política económica para conducir al régimen de acumulación en la dirección del cumplimiento del mandato constitucional en asuntos claves como son (i) *La soberanía alimentaria*; (ii) *El fortalecimiento de la economía popular y solidaria*; (iii) *La reconversión productiva orientada a la ampliación del tejido productivo o incorporación de valor agregado nacional*.

Un segundo ejemplo tiene que ver con la política

de comercio exterior. La Constitución es muy clara al señalar que la política comercial debe ser coherente con los objetivos del Régimen de Desarrollo en general; y en su artículo 304 señala de forma expresa los aspectos fundamentales que deberían guiar esa política, siendo los más relevantes los siguientes: (i) *Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos*; (ii) *Impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial*; (iii) *Fortalecer el aparato productivo y la producción nacional*; (iv) *Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo*.

Cabe preguntarse si el ejercicio cotidiano de la política económica que ha privilegiado las relaciones diplomáticas con países con los que las relaciones comerciales son más bien limitadas, cuenta con alguna estrategia (que podría ser implícita) orientada a cumplir con estos objetivos constitucionales; o son movimientos que pretenden desde lo político jalonar relaciones comerciales, productivas o de transferencia tecnológica. En todo caso un simple análisis de potencialidades y vulnerabilidades de comercio permitiría ir más allá de la apertura de misiones diplomáticas.

#### **La nueva institucionalidad en construcción.**

Posiblemente el ejemplo más claro al respecto tiene que ver con la dificultad que se ha evidenciado en la creación del nuevo marco legal que la Constitución exige estructurar, proceso que no avanza de acuerdo con los tiempos establecidos por la Asamblea de Montecristi, dadas las limitaciones y los apresuramientos políticos en la gestión gubernamental.

Un segundo ejemplo más controversial puede ser el relacionado con las reformas implantadas en los brazos ejecutores de la política fiscal y la política monetaria y cambiaria; es decir, en el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador; así como en la compleja relación con el denominado Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

Ya desde la primera campaña electoral de 2006, el entonces candidato Rafael Correa hizo público su

desafecto al Banco Central del Ecuador, endilgándole la responsabilidad de la crisis financiera que golpeó al país hace diez años; la adopción de la dolarización; el ser un reducto del pensamiento neoliberal; y, en suma, el ser el responsable de la denominada “larga noche neoliberal”.

Este artículo no es el espacio adecuado para discutir estas percepciones del ahora Presidente de la República. Al jefe de Estado, en todo caso, le correspondía desde el primer día de gestión (y le corresponde hoy en día) proponer e impulsar una reestructuración profunda de esa institución en la dirección requerida; así mismo, sacar ventaja de las capacidades institucionales instaladas y de su trayectoria histórica para re-orientar el rumbo de la economía nacional de conformidad con los derroteros definidos por la nueva Carta Política.

No obstante, en los tres años de su gobierno, la estrategia ha sido precisamente dar eficaz continuidad a lo planteado desde el inicio de la dolarización por determinados intereses nacionales e internacionales que sugirieron en su momento cerrar esa institución bajo el supuesto de que, dada la dolarización y en ausencia de una moneda propia, lo consistente era desaparecer al ente emisor. Dada la evidente incapacidad técnica para defender esa argumentación ideológica, se inició desde esos días un trabajo constante y pertinaz –tanto en lo interno como en lo externo– en procura de restarle legitimidad al Banco Central del Ecuador, disminuirle sus capacidades instaladas y minar su fortaleza profesional, proceso en el que ha habido plena coincidencia de aquellos intereses nacionales e internacionales, con el accionar de un importante sector del gobierno nacional. ¡Interesante concepción de soberanía monetaria como componente de la soberanía económica! En este sentido, resulta interesante un análisis de la utilización de las reservas monetarias como fuente de financiamiento fiscal, cuando lo que se debería hacer es lo contrario: aumentar las reservas para garantizar un respaldo suficiente y necesario en la perspectiva de una nueva decisión monetaria.

Es de esperar que los cambios últimos producidos en el Directorio del Banco Central, como los que se





“  
La cifras dan cuenta que no se ha logrado revertir las tendencias del régimen de acumulación tradicionales, y lo que puede ser peor aún, que no se ha logrado mantener el ritmo de la reproducción ampliada imperante, esto a pesar del significativo crecimiento del gasto público. Los multiplicadores keynesianos no funcionaron como se esperaba. Los resultados en términos del crecimiento económico, inversión, empleo, comercio exterior e inflación, en los tres años de Gobierno dan cuenta de una clara situación de estancamiento económico.”

estarían efectuando en su interior se orienten en la dirección adecuada, a fin de fortalecer el ejercicio de una política de regulación financiera y un debate monetario de elevado nivel técnico con los elementos de economía política necesarios para actuar eficazmente sobre los problemas más evidentes de la acumulación, como pueden ser: (i) La especulación financiera; (ii) Las tendencias a la privatización o creación de sistemas de pagos paralelos; (iii) La desmonetización de los mercados locales, la descapitalización del mercado nacional, y el lavado del dinero; (iv) La competencia en el campo de los multiplicadores del dinero, la banca pública y las micro-finanzas en su papel como agentes de crédito y creadores de dinero.

El caso del Ministerio de Finanzas, antes Ministerio de Economía y Finanzas, también llama la atención. Inicialmente se propuso una reestructuración que, recogiendo otras experiencias de la región, pretenda separar las funciones de gestión de caja y deuda – la gestión financiera del presupuesto– de la gestión propiamente económica, más bien relacionada esta última con la orientación general de la política fiscal y la ejecución del presupuesto. Más luego se cambió el nombre de ese Ministerio, pero no se avanzó en su reestructuración y redefinición internas, porque eso choca con la intensión del Ministerio de Coordinación de la Política Económica, de recuperar para sí esas responsabilidades, lo que tampoco ha llegado a hacerse efectivo. La gestión de caja del Gobierno se mantiene activa; pero la dirección estratégica del gasto, se desarma y queda sin timonel.

De otro lado, el Ministerio Coordinador desea convertirse en ejecutor, funciones que deberían mantenerse separadas por principio. ¿Acaso este hecho revela una debilidad conceptual en la forma de organizar el ejercicio de la política económica? Adicionalmente, la definición de la política tributaria – herramienta fundamental del ejercicio de la política fiscal– está en manos del Servicio de Rentas Internas (SRI), el ente recaudador. ¡Vaya paradoja complicada! Nuevamente se comprueba una manifestación de ámbitos de poder no resueltos, una incapacidad de dirigir la política económica de manera consistente, o un interés en no definir desde donde debe hacerse la política fiscal.

#### **La sistematicidad y el nivel sistémico de la política económica.**

En un interesante intento por lograr al menos la coordinación necesaria en la gestión de todos los ámbitos de la acción pública se crearon los Ministerios de Coordinación. Sin embargo, esta interesante propuesta se debilitó desde el propio accionar de la Presidencia de la República, con el devenir de los denominados “gabinetes ampliados”, eventos que se han convertido en el ejercicio supuesto de “rendición de cuentas” de los altos funcionarios del Gobierno ante el Presidente de la República, quien se convierte en el gran juez que interpela a sus ministros, sin que esa instancia sea una verdadera herramienta de control público.

Por último, todo esfuerzo de coordinación debe contar con los canales de información apropiados y

con la delegación política para la toma de decisiones, pues, de lo contrario, ese ejercicio resulta inútil. Finalmente se reproduce la separación sectorial que vuelve inocuo cualquier intento de coordinación. En efecto, solo en el campo de la economía existen al menos tres ministerios de coordinación: el de la Política Económica, el de la Producción, el de los Sectores Estratégicos. Peor aún cuando se reparten al mismo tiempo las responsabilidades sin consistencia, y de conformidad con las circunstancias coyunturales de coordinadores y ministros. Tal es el caso, por ejemplo, del tratamiento a temas trascendentales como son (i) *El comercio exterior*; (ii) *La seguridad social*; (iii) *La banca pública*, y (iv) *La economía popular y solidaria*.

#### **La continuidad del proceso de reproducción**

La política económica debe garantizar el crecimiento y la generación de excedentes, pero, por sobre todo, crear incentivos para que estos excedentes sean invertidos en la ampliación de las capacidades productivas locales, y que efectivamente exista acumulación continua o ampliada. Se debe evitar que los excedentes generados en la economía nacional se exporten bajo cualquier figura. La herramienta utilizada para este efecto no debe ser el decreto presidencial. La apertura de la economía, el signo monetario, el carácter de la globalización y de la estructura productiva y financiera del país, entre otros aspectos, pueden ver reducida su efectividad a la simple demagogia. El impulso decidido y concertado a un nuevo régimen de acumulación debe ser el que incentive la ampliación del tejido productivo nacional articulado en cadenas de valor largas y en aquellas ramas de la producción viables, y en todos los espacios territoriales con vocaciones especiales.

En este campo en donde la articulación de la economía estatal con la privada, y de éstas con la economía social y solidaria (ESS) se vuelve fundamental. La política económica debe orientarse a una consolidación de esa articulación desde las propias particularidades de cada una de ellas y desde el papel de cada cual. Garantizar la continuidad de la acumulación es

garantizar el crecimiento y éste es el requisito indispensable para mejorar realmente las condiciones de vida de la población.

El crecimiento no puede ponerse en cuestionamiento, lo que debe modificarse es el régimen de acumulación que hoy por hoy lo sustenta. El régimen de acumulación en el Ecuador se ha caracterizado por sus altos niveles de concentración de la riqueza; por la marginación y exclusión de amplios sectores de la sociedad; por la destrucción de los sistemas ecológicos; por el incremento de las desigualdades locales; por la anulación de las identidades culturales; por los bajos niveles de reproducción ampliada; por los escasos niveles de incorporación y desarrollo tecnológico, y, finalmente, por los bajos requerimientos de calificación de su fuerza de trabajo.

El **Nuevo Régimen de Acumulación** debe revertir radicalmente esas tendencias. El desafío para la política económica debe contemplar (i) *Poder movilizar a factores y actores sociales en la perspectiva de asimilar con rapidez las exigencias del mercado mundial*; (ii) *Estimular el uso de tecnologías propias y extranjeras respetuosas del medio ambiente*; (iii) *Renovar constantemente los niveles de calificación y remuneración de la fuerza de trabajo*; (iv) *Crear ventajas comparativas sustentadas en capacidades productivas y sociales*; y (v) *Incentivar la implantación de sistemas de producción subregionales/regionales*.

La cifras dan cuenta de que no se ha logrado revertir aquellas tendencias del régimen de acumulación tradicionales; y lo que puede ser peor aún, no se ha logrado mantener el ritmo de la reproducción ampliada imperante, esto a pesar del significativo crecimiento del gasto público. Los multiplicadores keynesianos no funcionaron como se esperaba. Los resultados en términos del crecimiento económico, inversión, empleo, comercio exterior e inflación, en los tres años de Gobierno de Rafael Correa dan cuenta de una clara situación de estancamiento económico.

Según cifras del Banco Central del Ecuador, el PIB en el primer y segundo trimestre del año 2009 cayó en -1,3% y -0,26% respectivamente; lo que se

# Las relaciones entre el movimiento indígena y el gobierno

explica por una contracción significativa registrada en la inversión privada (-4,45%), en el consumo de los hogares (-1,42%) y en las exportaciones del país (-8,51%). Al segundo trimestre de 2009 la demanda interna se habría contraído en 3,83%.

Vale presentar también la evolución de los depósitos y créditos registrados por la banca privada. Si se compara el crecimiento de las captaciones entre noviembre de 2009 y diciembre de 2008, del 2,7% con el 22,3% de igual período inmediato anterior, y de los depósitos con tasas del 4,5% y del 25,8% en el mismo orden, se puede confirmar un claro proceso de desaceleración económica. Igualmente, las cifras del comercio exterior confirman la tendencia registrada por el conjunto de la economía.

## El bienestar general de la población


Se debe aplaudir los importantes crecimientos presupuestarios registrados en las áreas de salud y educación principalmente, como también en vivienda, ambiente y trabajo. Nada más para dar cuenta de la importancia de este hecho, cabe señalar que el gasto en sueldos y salarios en el primer semestre de 2009 creció en 25% con respecto a igual período del año anterior. Sin embargo, hay que advertir que este gasto incluye los incrementos en planilla salarial para militares y policías. Igualmente, el gasto en bienes y servicios o consumos intermedios se disparó en un 30% en el mismo período; lo que incluye el equipamiento en salud, educación, equipamiento a los policías y militares entre otros gastos.

Posiblemente el indicador más importante –no el único– que permite observar el nivel de bienestar general de la población es el empleo y sus componentes. En este aspecto, los resultados de la gestión del Gobierno de Rafael Correa no son halagadores. Efectivamente, la tasa de desempleo abierto subió, según el INEC, del 7,06% en septiembre de 2008, a 9,10% para el mismo mes de 2009. La tasa de subempleo se mantuvo en 51% entre esos mismos meses y años respectivamente; y la tasa de ocupados plenos se redujo del 40,2% al 37,1% en idéntico lapso.

Según la misma fuente, en el período marzo 2007 a junio 2009, medido trimestralmente, la pobreza a nivel urbano se redujo en apenas 2,44 puntos, al pasar del 24,26% al 21,82%. El índice de pobreza extrema ha caído en 1,26 puntos en el mismo período. De su lado, la concentración de ingresos a nivel urbano medida por el Índice de Gini se contrajo en 0,025 puntos. En conclusión, la situación general en pobreza y distribución de ingresos no ha variado de modo significativo. Lo que si cambió y de manera importante es el ingreso por ventas de las compañías más grandes del país. A manera de resumen presentamos el siguiente cuadro en el que se exponen los resultados en incidencia, intensidad y severidad de la pobreza.

Pobreza nacional urbano y rural			
Trimestres	Incidencia de pobreza	Intensidad	Severidad
Dic-06	37,60%	15,47%	8,63%
Dic-07	36,74%	15,34%	8,74%
Dic-08	34,97%	14,24%	8,02%
Dic-08	35,09%	14,49%	8,14%

Fuente: Página Web del INEC, 2009

A manera de conclusión diremos que, lo que esta información revela es la ineficacia de la política económica del Gobierno de Rafael Correa tanto para provocar las transformaciones en la base técnico-material de la producción, como para crear la necesaria correspondencia con las demandas de progreso social. No obstante, reconocemos que esta relatoría de hechos puede ser confrontada con otra que apunte en la dirección contraria. Lo más importante es que el balance final y la evaluación definitiva le corresponden hacer exclusivamente a la sociedad ecuatoriana. 

La información y la rendición de cuentas de las autoridades estatales son un requisito fundamental para la democracia. Pero si pensamos la democracia como un sistema político, una rendición de cuentas vía medios de comunicación dista mucho de ser diálogo. Sin participación social activa de los actores involucrados, en el mejor de los casos aquello se reduce a una mera socialización, cuando no a propaganda pura y simple. En cambio, un diálogo implica proceso, debates, consensos y toma de decisiones. El levantamiento indígena convocado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, el pasado 28 de septiembre y la posterior instalación de las mesas de diálogo entre el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE expresan de manera clara y práctica esta diferencia.

En términos generales, esta diferencia se expresa en la oposición al proyecto de la plurinacionalidad y la revolución ciudadana. En términos de democracia, aquello se traduce en que los primeros ven su realización en el desarrollo dinámico y flexible del Estado, en tanto instrumento del poder de los pueblos, y en el reconocimiento y fortalecimiento de las propias estructuras de gobierno de la sociedad; mientras que para el segundo, su realización radica en el fortalecimiento y centralización del Estado como sujeto político y la ampliación –léase universalización– de los derechos formales de ciudadanía.

Pero la democracia, en tanto sistema, implica la activación de la personalidad social, es decir la acción consiente de los sujetos en la generalidad de la cosa pública, no solo en los aparatos del Estado, lo que lo hacen mediante sus propias estructuras. Quizá a esto muchos podrán oponer el criterio de que un sistema así implica el debilitamiento, incluso la muerte del individuo y por ende de la ciudadanía. Como primer argumento podemos apuntar que cuando el individuo ha podido expresarse potentemente, y no sólo en lo político, sino también en lo artístico, científico, etc., ha sido justamente en momentos en que la personalidad social está activada; es por eso que podemos afirmar que la personalidad individual tiene mejores posibilidades de desarrollo cuando más se desarrolla la personalidad colectiva.



Desde esta óptica plurinacional, los sujetos de la democracia no se reducen al Estado y la ciudadanía; van más allá, llegando hasta los sujetos colectivos y el autogobierno, donde la ciudadanía es uno de sus elementos, no su totalidad.

La visión de la democracia y la diferente manera de posicionarse frente a ella son de los asuntos que más han conflictuado la relación entre el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE. Desde la primera campaña electoral de 2006 se evidenció esta diferencia que imposibilitó una posible alianza. El candidato Rafael Correa apelaba a las encuestas para decidir el binomio presidencial, mientras que el movimiento indígena planteaba un proceso de elecciones primarias. Lo uno, una recreación en la formalidad de la democracia; lo otro, su dinamización y potenciación de la participación y del accionar social.

### La historia reciente

Pese a los acercamientos producidos por el respaldo de la CONAIE a la candidatura de Rafael Correa en la segunda vuelta (2006) y por la coincidencia en la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la relación se fue tensionando conforme se implementaban las políticas del gobierno. De su parte, la CONAIE expresó su voluntad y exigencia política de dialogar con el presidente Rafael Correa<sup>1</sup>, sin obtener respuesta alguna.

En la Asamblea Constituyente –conquistado el 80% de escaños por el partido de gobierno– tampoco se propiciaron espacios de diálogo. Por voluntad política del entonces presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, el bloque del Movimiento Plurinacional Pachakutik, del cual forma parte la CONAIE, fue invitado a participar en las reuniones del bloque de Alianza País, pero cuando las diferencias políticas entre Alberto Acosta y Rafael Correa se volvieron

<sup>1</sup> Hasta antes de la instauración de la Asamblea Constituyente en Montecristi, la CONAIE envió varias cartas al Presidente de la República solicitándole audiencia con el propósito de hacerle propuestas frente a temas importantes como la política petrolera y los daños ambientales en la Amazonía, el asunto agrario, la privatización de territorios por concesiones mineras e hidroeléctricas, entre otros.

contradicciones, y aquel fue obligado a “dar un paso al costado”, el inicial proceso de diálogo también quedó cortado. La salida de Alberto Acosta de la Presidencia de la Asamblea Constituyente implicó el retiro de Pachakutik de las reuniones conjuntas.

Con la pugna por la plurinacionalidad, y particularmente por el reconocimiento del “derecho al consentimiento previo” en la nueva Carta Política, las diferencias se tornaron aún más conflictivas. Desde entonces –y hasta el levantamiento de septiembre pasado– ya no hubo diálogo alguno, más bien todo lo contrario. Con el tratamiento de varios proyectos de ley (soberanía alimentaria, seguridad, hidrocarburos, etc.) y con las reformas a la institucionalidad del Estado (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, Dirección de Salud Indígena) las condiciones para el diálogo solamente se empeoraron.

El trámite del proyecto de Ley de Agua llevó el enfrentamiento a su grado más alto, incluyendo acusaciones y descalificaciones. La CONAIE no sólo planteó observaciones al proyecto del Gobierno, sino que propuso ir al diálogo nacional para construir el Estado plurinacional sobre la base de consensos. El Presidente Rafael Correa respondió acusando a los dirigentes indígenas de “intentos de desestabilizar al régimen”, que desconocían la propuesta oficial, que apenas representaban al 2% de la población ecuatoriana, pretendiendo así deslegitimar a la organización indígena.<sup>2</sup> A pesar de ello, en la Comisión de Soberanía Alimentaria, donde se tramita este proyecto de ley, se abre un espacio de diálogo entre los legisladores de Alianza País y la organización indígena. El trabajo avanzaba pese a las dificultades, pero cuando se llegaba a los temas trascendentales, llamados “los

<sup>2</sup> Kintto Lucas afirma: “De las poco más de 5000 comunidades indígenas, más de 4600 están vinculadas a la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), y en particular al ECUARUNARI, que reúne a los pueblos Kichwas de la Sierra. Poco más de 200 comunidades se vinculan con la FEINE (Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos), unas 200 a la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras) y 2 a la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios). En cuanto a las organizaciones campesinas, en su mayoría tienen una incidencia local, sin proyección nacional y con mínima capacidad de movilización”. Ver [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

nudos críticos”, los delegados del oficialismo decían que no podían tomar posiciones pues “eso se decide en otras instancias”. Así mismo, cuando se consultaba con los propios asambleístas la respuesta era “que algunos temas estratégicos escapen a su decisión”. Por todo esto la CONAIE decide retirarse de esas mesas de trabajo en la Asamblea Nacional y anuncia que en adelante no conversará sino con el presidente Rafael Correa, que es quien decide.

### Breve crónica del levantamiento indígena

Los hechos vividos en esta coyuntura son complejos. Hasta el lunes 28 de septiembre, cuando se inició el levantamiento, en general se daba la apariencia de que las cosas no variaban del esquema “normal” de movilizaciones, especialmente en este periodo del gobierno de Rafael Correa. Alrededor de las 17h00 la situación cambia abruptamente: cuando la inicial curva ascendente de la movilización indígena se desarrollaba dentro de lo previsto, el presidente de la CONAIE, Marlon Santi, anuncia un posible diálogo con el presidente de la República y decreta la suspensión de las movilizaciones, desatando con ello la confusión y el malestar en las organizaciones provinciales. El martes 29 todo indicaba una profunda derrota y desbandada de la CONAIE, agravadas por el desconocimiento del Ejecutivo a cualquier espacio de diálogo.

La primera reacción vino de la Amazonía. El presidente de la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE, desconoció el anuncio de Marlon Santi y reafirmó la decisión de esa regional de la CONAIE de mantener el levantamiento, enfatizando en que los objetivos de la lucha son la defensa de los derechos territoriales y la oposición a las políticas extractivistas del Estado. De su parte, la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, ECUARUNARI, reunida en asamblea y luego de un duro debate en el que las diferentes organizaciones manifestaron su inconformidad con la actitud política y unilateral de la dirigencia nacional, insistió en que la suspensión del levantamiento fue un error grave que desactivó la creciente movilización que estaba en marcha en las comunidades, reafirmando que, si bien el agua es la cuestión central de la lucha, habían otros temas igualmente estratégicos que representan conflictos de importancia, como la necesidad de una reforma agraria y la educación intercultural bilingüe, entre otros.

Por tales consideraciones, y puesto que en la Amazonía seguían las movilizaciones, hubo la necesidad de reactivar el levantamiento. El anuncio de la muerte de un miembro de la nacionalidad Shuar (Bosco Wisuma) aceleró las cosas y la asamblea decretó la movilización hasta que el Presidente de la República se siente a dialogar con el movimiento indígena sobre todos estos problemas.



## ¿Qué revela este proceso?

En primer lugar, si bien el agua puede concentrar muchos de los conflictos subyacentes en una “época de transición” como la actual, no es el único conflicto existente. La suspensión del levantamiento indígena y su posterior reactivación sacó a flote esos otros conflictos que se represaron en la “larga noche neoliberal” y que la “revolución ciudadana” no los está tramitando. Muy por el contrario, en la actualidad se pretende contenerlos en el marco de los “problemas administrativos” y de pugnas políticas entre el gobierno y los “nichos de poder corporativos”. Esto tampoco el movimiento indígena supo interpretarlo adecuadamente.

El agua es un elemento que ha ido acumulando mucha conflictividad en los últimos veinte años, su desprivatización y redistribución son aspectos centrales para desmontar el neoliberalismo, pero el gobierno no ha querido enfrentarlo en toda su complejidad, seguramente porque involucra demasiados intereses y sectores donde tiene compromisos, como la minería, por ejemplo.

Después de la estratégica lucha contra el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (2003-2006), la lucha por el agua le ha permitido a la CONAIE rearticularse e iniciar procesos de renovación de su proyecto político y su discurso, incluso algunas reestructuraciones organizativas todavía débiles y poco orgánicas, con las contradicciones obvias que ello implica. Es una posibilidad abierta, que le está permitiendo una nueva rearticulación con las comunidades de base y conexiones con el escenario político nacional. Prueba de ello es que conforme avanza el tratamiento del proyecto de Ley de Agua del gobierno de Rafael Correa, la CONAIE es la única organización social que ha logrado presentar un proyecto alternativo y sostener el debate y la presencia política.

En esto, el abordaje multidimensional del agua (económico, político, sociocultural, ambiental) reproduce una rearticulación programática más o menos amplia. La problemática del agua fue tratada desde varias entradas: los aspectos ambientales de su manejo, las formas de uso del recurso, el derecho

al acceso... Pero es en el enfrentamiento con el TLC donde se evidenció la magnitud de la privatización acontecida en los últimos 20 años, revelándose que son los proyectos *hidroeléctricos, mineros y la administración privada los que concentran el acceso al agua. Por lo tanto, la lucha por su desprivatización pasa a primer plano en el accionar del movimiento indígena y campesino.*

La disposición transitoria de la Constitución vigente dictamina que en el plazo de un año a partir de su entrada en vigencia la Asamblea Nacional debe aprobar una nueva ley de recursos hídricos.<sup>3</sup> Esto obligó a concentrar el interés en el tema. Pero el gobierno de Rafael Correa decidió priorizar la Ley de Minería, que fue aprobada en enero del 2009, cuyo debate aumentó la conflictividad social y agrandó las diferencias entre el Gobierno y la CONAIE. Una vez aprobada esta ley, tanto el ejecutivo como el movimiento indígena iniciaron por separado procesos de debate del nuevo marco jurídico del agua. La CONAIE y el ECUARUNARI habían presentado su proyecto de ley de agua, conjuntamente con los proyectos de ley de biodiversidad y soberanía alimentaria (19 de noviembre de 2008) en medio de una multitudinaria movilización. Desde entonces se intensificó el debate con sus organizaciones de base, proceso que les permitió superar en mucho el marcado distanciamiento que existía entre las instancias dirigenciales y las comunidades de base.

De su parte, el gobierno de Rafael Correa encargó al Secretario Nacional del Agua elaborar un proyecto de Ley de Recursos Hídricos, para lo cual se creó una comisión mixta, integrada por delegados de SENAGUA, representantes de algunas organizaciones de regantes y ONG's que trabajan sobre el tema. Redactado el primer borrador surgieron discrepancias de contenido y procedimiento. El documento hecho por la comisión fue rehecho por la SENAGUA,

<sup>3</sup> “En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobará las siguientes leyes (...) La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio”. (Disposición transitoria primera, numeral dos). La Constitución entró en vigencia el 19 de octubre de 2008.

fundamentalmente en lo referido a la nueva institucionalidad para el manejo del recurso. Esta discrepancia finalmente terminó dividiendo a la Comisión. En adelante, el trabajo con la sociedad civil se concentró en los “foros regionales” donde se socializó la propuesta oficial. En un momento el Gobierno llegó a presentar una propuesta que implicaba un Código Ambiental y de Agua, donde juntaban estos dos grandes temas, pero ante el rechazo de las organizaciones sociales y fuertes discrepancias internas, tuvieron que dar marcha atrás y retirar ese proyecto. Finalmente, la oficialidad presentó un proyecto de “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua”, a solo dos meses de que termine el plazo fijado en la citada transitoria constitucional.

Este hecho provocó un aceleramiento de los tiempos, y el debate alrededor del agua se intensificó. Como era de esperar, la pugna entre la CONAIE-ECUARUNARI y el Gobierno se caldeó en extremo. La ECUARUNARI respondió convocando tres asambleas regionales (Otavalo, Salasaca y Cuenca). Según los dirigentes indígenas, se esperaba la concurrencia de ochocientos a mil participantes, pero a las tres asambleas acudieron no menos de siete mil personas. Esto en sí representó un hecho político de gran significado, que llevó a la organización a concluir que existían condiciones favorables para organizar un levantamiento, posición que fue ratificada en Consejo Ampliado. La fecha para la medida fue fijada el 28 de septiembre. Bajo la consigna “El agua no se vende, el agua se defiende” se dieron las movilizaciones, que tras la momentánea suspensión que hemos referido antes, se reactivó y lamentando la tragedia de Bosco Wisuma, terminó con la instalación de las mesas de diálogos entre el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE.

## El Estado constitucional y el Estado constituyente

El levantamiento en defensa del agua sorprendió a muchos, pero también visibilizó los dos flujos políticos todavía persistentes en esta coyuntura: el Estado constitucional y el Estado constituyente. El primero sitúa el sentido de aplicación de la estructura jurídica

contenida en la Constitución como condición inapelable para garantizar derechos y organizar la sociedad y el Estado. De ahí que el principal argumento, no pocas veces utilizado como instrumento de presión, de los delegados del Gobierno en las mesas es que “nada puede estar por fuera de la Constitución” y que, por lo tanto, “todo tiene que sujetarse a los derechos que en ella están”. El segundo flujo apela a la dinámica social en movimiento, tal cual se expresa en la realidad, que ha de ser la base y el fundamento para definir la institucionalidad del nuevo Estado Plurinacional.

Estos dos flujos sociopolíticos, que en el fondo son dos visiones distintas de la democracia, se expresaron en las mesas de diálogo entre el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE, en medio de fuertes debates cargados de sentido político. Los delegados del Gobierno organizaron sus argumentos desde el flujo institucional y jurídico. Los delegados de la CONAIE fueron desde un bloque jurídico más amplio: desde el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional, hasta la solución de las relaciones de propiedad en la producción y la economía.

En su manejo también se evidenciaron sentidos diferentes: para los delegados del Gobierno, se trata de que la racionalidad jurídica dote a la institucionalidad del Estado de la capacidad para organizar la sociedad. Para los delegados de la CONAIE, la lógica jurídica tiene sentido en tanto sea útil para resolver la realidad conflictiva existente que viven los pueblos, y sea esa dialéctica la que defina la institucionalidad del Estado.

Resumiendo, el levantamiento indígena por el agua y las mesas de diálogo pusieron sobre el tapete dos visiones respecto del carácter del proceso post-neoliberal y el modelo a construir, en cuyo centro está la democracia. La ECUARUNARI en su Congreso realizado entre el 17 y 19 de diciembre pasado suspendió los diálogos con el Gobierno por considerar que se encontraban en un punto muerto y ser carentes de resultados, anunciando al mismo tiempo nuevas movilizaciones. Es de esperar que esta nueva tensión política abra las puertas a un nuevo momento.

47



# El gobierno de Correa y su conflicto con el

# magisterio

**El Gobierno de Rafael Correa suma** cada vez más conflictos con aquellos sectores populares que a lo largo de más de treinta años han impulsado las banderas que le permitieron ganar la Presidencia. Lo hace desde una perspectiva propia de la democracia liberal que mira solo a sujetos convertidos en ciudadanos y, por tanto, ficticiamente iguales en la sociedad, y desde un absurdo desconocimiento de quienes son los aliados naturales de un proceso de cambio en el que hoy empieza a ponerse en duda la participación del propio Presidente Correa, que da muestras de abandono de sus posiciones iniciales.

Para los promotores de la “revolución” ciudadana solo existen individuos y no sujetos históricos, lo que les lleva a pensar que en su análisis y prácticas no hay las clases y los sectores sociales que conforman la sociedad ecuatoriana y que, al decir de Agustín Cueva, son indispensables en la consideración política porque constituyen “la anatomía de la sociedad civil”. Esto deja al Presidente Correa como el actor central de un cambio cuyo origen y destino está –aunque algunos no quieran verlo– en la lucha de clases y la lucha de las nacionalidades indígenas que tienen lugar en el territorio ecuatoriano.

**Edgar Isch**— Master en Educación Superior, docente universitario, consultor en temas sociales, ambientales y autor de varias obras ligadas a Ambiente, Educación, Género y Derechos de la Niñez. Ha ejercido funciones de dirigencia popular, Ministro de Ambiente y como Director de Investigaciones y Posgrado de la Universidad Técnica de Cotopaxi.

En este contexto debe entenderse cómo el gobierno, con una intensa y hábil propaganda, ha dado muestras de autoritarismo ante el pueblo, y ha confrontado y atacado con los peores epítetos a indígenas, maestros, trabajadores públicos, profesores y estudiantes universitarios, ecologistas y comunidades que luchan por el agua y para que no se entregue a las empresas mineras. Esto, sin contar la renuncia a cumplir los compromisos con los comerciantes minoristas en relación con la aprobación de la ley propuesta por ellos; ni las líneas neoliberales que se revelan en las propuestas de otros cuerpos legales en proceso de aprobación en la Asamblea Nacional; o la presencia de numerosos personajes de la vieja derecha y de la socialdemocracia en el Gobierno de Rafael Correa.

## La naturaleza del conflicto con el magisterio

¿Fue el conflicto con el magisterio un hecho generado por la UNE? Los hechos demuestran que su gestación no fue así. Por un lado, la UNE no había realizado paros desde el 2003, demostrándose la falsedad de quienes sostienen que se trata de un proceso anual o cíclico, que se realiza cada vez que hay elecciones a la vista, algo que tampoco estaba cercano en esta ocasión. Concretamente, frente al Gobierno y al Presidente Correa, la UNE demostró su apoyo en múltiples momentos *sin pedir ni siquiera un puesto de conserje*, apoyo que buscó ser materializado con propuestas importantes hechas por el magisterio.

El Segundo Congreso de Educación Pública se realizó en conjunto con las Facultades de Filosofía, la FEUE y la FESE, padres de familia y otros actores, a fin de apoyar la construcción de un Plan Educativo que hasta hoy el Gobierno de Correa no es capaz de presentar, más allá de algunas palabras impactantes como la *calidad y calidez en la educación*, o dolorosas mentiras como que el Ecuador es un “país alfabetizado; o la premiación prematura de ciertos colegios por las pruebas SER 2008, aunque más tarde se dijo que solo se tenía datos provisionales al respecto.<sup>1</sup>

Más adelante, en el 2008 la UNE realizó su Congreso Nacional en Loja, ocasión en la que más de cinco mil maestros recibieron al Presidente Correa, tal vez el primer mandatario en ser invitado a un evento de esa magnitud. En Loja se le entregó al Presidente la propuesta de cambio educativo integral identificada con el nombre de “Educación para la Emancipación”. Por supuesto, en esa ocasión el Presidente Rafael Correa no insultó a los dirigentes, ni les calificó de “mafiosos”, sino que valoró la propuesta y, así como en momentos escuchó el aplauso de apoyo del magisterio, en otros oyó las pifias al Ministro de Educación, que no cumplía ni siquiera con la generación de las doce mil partidas acordadas a inicio del gobierno. En efecto, hasta noviembre de 2008 se había entregado cerca de tres mil nombramientos, mientras más de seis mil docentes seguían trabajando con la modalidad de “contratos temporales”, manteniendo la flexibilización laboral propia del neoliberalismo.

Más adelante la UNE planteó sus criterios sobre los concursos para ingresar al magisterio y para seleccionar a las autoridades de los planteles educativos, procesos que debían realizarse mediante sendos concursos de merecimiento, pues así lo impusieron los mandatos de los paros del magisterio. Para entonces el gobierno ya había cerrado sus oídos e iniciado un proceso de ataque al gremio. Tampoco había aceptado debatir a tiempo sobre el proyecto de Ley General de Educación, lo que obligó a la UNE a presentar en la Asamblea Nacional la primera propuesta de ley, con el auspicio del Bloque de Izquierda conformado por el Movimiento Popular Democrático y el Movimiento Pachakutik.

Desde el Gobierno se tergiversó las propuestas del magisterio, se descalificó a su dirigencia y el Presidente Correa llamó a conformar una nueva UNE. El diario oficial El Telégrafo (27.01.09) llegó a hablar de cuarenta mil afiliados al “nuevo gremio”, lo que demostraría “la fuga de militantes” para dar a luz una nueva organización del magisterio. La fallida convocatoria al efecto –a pesar del apoyo de la prensa– fue

<sup>1</sup> Solo en diciembre de 2009 se conocieron los datos definitivos de las pruebas SER 2008, aunque se mantuvo ocultos ciertos elementos metodológicos claves.

**El Gobierno incluyó al magisterio en el proyecto de Ley Orgánica de Servidores Públicos, con lo que se eliminaba ocho componentes salariales: sueldo básico, antigüedad, bono del maestro, subsidio educativo y familiar, bono de compensación pedagógica, bono de frontera y amazónico, Napo y Galápagos, incentivo de la jubilación, es decir, se afectaba gravemente los ingresos y derechos de maestros y maestras.**

una derrota política que, por el contrario, ratificó la aceptación que tiene la UNE entre los docentes, y la decisión de mantener la unidad en torno a la organización gremial-sindical del magisterio, que no solo es la más numerosa, sino también la que presenta mejores mecanismos de democracia interna como son, entre otros, la no-reelección de sus principales dirigentes, lo que lleva a formar permanentemente nuevos cuadros; la presencia porcentual de las listas perdedoras en los comités ejecutivos electos; las elecciones con carácter secreto, universal y directo de todas las dignidades, incluyendo el Comité Ejecutivo Nacional, que hasta hace una década atrás se nombraba de manera indirecta a través de los delegados en los congresos; las juntas de delegados de las distintas instituciones para una mejor relación de bases y dirigentes, que cada vez funcionan mejor; y el hecho de que las decisiones fundamentales del gremio se toman en asambleas cantonales o provinciales.

### La evaluación a los docentes

El conflicto por la evaluación a los docentes se presentó motivado por las condiciones que se resumen a continuación. Primero, es un proceso que viola la recientemente aprobada Constitución del Ecuador, al realizarse sin la existencia del respectivo organismo autónomo, y que en lo técnico aparece como parcial, estandarizada en un país multidiverso, basado en un examen de tipo “verdadero o falso” o de opción múltiple, y de carácter punitivo, pues no ha traído más resultados que pretender responsabilizar solo al magisterio de la crisis educativa.

Una intención de esta magnitud pretende ocultar que la educación en crisis en el Ecuador es la

educación neoliberal, la de los proyectos de deuda externa del BID y Banco Mundial, la de los gobiernos que nunca aceptaron las propuestas y criterios de la UNE. Si éstas hubiesen sido acogidas y aplicadas, algún sentido tendría la muletilla de acusar al gremio por el resultado de las decisiones de los sucesivos gobiernos anti-populares, cosa que por supuesto no se hace con ningún otro colegio profesional. Por el contrario, gracias a la lucha social que ha tenido a los maestros como puntal en la defensa de la educación pública, es que no vimos la total destrucción de la misma y la completa aplicación de la receta neoliberal que incluía una insistida municipalización, los *bouchers*, la “libertad” de mercado educativo y la mayor flexibilidad laboral de los educadores.

Nadie en el país se expresó contra la evaluación *per se* y muchas voces críticas –que incluyeron a ex ministros del ramo y a la UNE– tampoco lo hicieron, sino que rechazaron una evaluación de esa naturaleza y demandaron que ésta sea integral al sistema educativo, que se realizara en torno a la práctica educativa y no en función de un examen, y que aportara con elementos que permitan hacer un análisis de causas para, mediante la capacitación y con una visión integral, dar paso a las debidas correcciones. Por ello, la resistencia del magisterio a las pruebas agrupó a la mayoría, a pesar de las amenazas, las presiones e incluso la presencia de la fuerza pública en las unidades educativas.

Como respuesta a la posición del magisterio vino la pretensión de estrangular económicamente a la organización gremial, impidiendo que los aportes voluntarios (lo son al igual que la afiliación a la UNE) llegaran por medio del departamento financiero del Ministerio de Educación, tal y como sucede también con descuentos voluntarios a ciertos almacenes que

tienen convenio con la UNE. Nuevamente, desde las altas autoridades y desde el Contrato Social por la Educación se habló de estructurar otro gremio. Otra vez fracasaron.

No era la primera vez que la UNE enfrentaba esta situación. Recordemos que cuando fue ilegalizada por la dictadura, la UNE realizó su congreso en la clandestinidad. En 1992, otro Ministro de Educación perteneciente a la Izquierda Democrática fracasó en su pretensión de destruir al gremio, desconocer la pertenencia de maestros y maestras, y suspender las cuotas sindicales. La campaña de re-afiliación ganó por inmensa mayoría y los maestros firmaron aprobando sus descuentos, que en promedio son de dos dólares al mes. La medida gubernamental violentaba –además– los Convenios 87 y 989 de la OIT (sobre Libertad Sindical) y la Decisión 475 del Comité de Libertad Sindical, de 2006.

Poco después el Gobierno incluyó al magisterio en el proyecto de Ley Orgánica de Servidores Públicos, con lo que se eliminaba ocho componentes salariales: sueldo básico, antigüedad, bono del maestro, subsidio educativo y familiar, bono de compensación pedagógica, bono de frontera y amazónico, Napo y Galápagos, incentivo de la jubilación, es decir, se afectaba gravemente los ingresos y derechos de maestros y maestras.

De esta manera, el gobierno puso a la UNE ante la obligación de declarar un paro. Aun en esas condiciones, la dirigencia gremial no dejó de señalar la necesidad del diálogo y las puertas abiertas, mientras el gobierno lo rechazaba y lanzaba acusaciones e insultos de toda clase, olvidando los treinta años de neoliberalismo al responsabilizar solamente a los docentes por las fallas en el sistema educativo. Finalmente, procedía a ordenar actos de represión contra docentes y autoridades educativas. En esas condiciones se llegó al paro masivo de la UNE, con grandes acciones públicas que se sintieron con mayor fuerza gracias a la mutua solidaridad entre la UNE y la CONAIE, organización que empezaría su levantamiento en esos días.

### La plataforma de lucha de la UNE

Entre otros aspectos, la plataforma de lucha de la UNE incluyó demandas por:

- Cambios educativos que reabran cinco mil escuelas cerradas; convertir las escuelas unidocentes en pluridocentes o completas; cumplir con los nombramientos y no continuar con la modalidad de maestros contratados; infraestructura para la creación del octavo año de básica en las escuelas actuales; construir el Proyecto Educativo Nacional que garantice la gratuidad, la calidad de la educación con participación social de los maestros, estudiantes, padres de familia y los pueblos del Ecuador; creación de un modelo pedagógico que rompa con las prácticas atrasadas, la cimentación de la Escuela Pública Emancipadora que unifique el proceso de aprendizaje con el desarrollo comunitario y social.
- Cumplimiento de compromisos gubernamentales como el pago puntual de los \$25 por estudiante en educación básica y \$30 por estudiante en colegio, responsabilidad del Ministerio de Educación para garantizar la atención de los sectores populares.
- Aprobación de la Ley Orgánica de Educación General Intercultural que garantice la gratuidad y calidad de la educación, la participación y control social, con el Congreso de Educación con Participación Social y los Consejo Comunales Educativos en cada institución educativa fiscal, fisco-misional y particular, que permita la participación de los estudiantes, padres y madres de familia en el proceso educativo y en la rendición de cuentas.
- Derogatoria de las reformas a la Ley de Carrera Docente que eliminaron la obligatoriedad de ser educador para cumplir con la tarea y el trabajo docente; establecieron la evaluación como causal de destitución; pusieron a los funcionarios y directivos de instituciones educativas como subordinados del Ministro de Educación; y excluyeron a los maestros del derecho a la defensa,



a su representación y la vigilancia en el cumplimiento de la Ley.

- Suspensión del despido a 2.657 maestros y maestras sumariados, atentando al artículo 98 de la Constitución.
- Respeto a los derechos de los docentes como el bono fronterizo, un salario y jubilación de dignidad, el pago puntual de los descuentos del aporte al IESS, el nombramiento, alza de sueldos y seguridad social para trece mil educadores populares, y el rechazo a la propuesta de Ley Orgánica de Servidores Públicos.
- Derogatoria del Decreto Ejecutivo 1780 que entrega a las misiones católicas en la Amazonía, Galápagos y Esmeraldas la potestad y recursos del Estado para la educación, salud, vialidad y medios de comunicación, atentando en contra del laicismo victoria de la Revolución Liberal y Eloy Alfaro.

Con la complicidad de buena parte de la prensa fue ocultada esta plataforma, para querer inducir que la disputa se centraba en la resistencia de la UNE a la evaluación. Falso. Los acuerdos suscritos cuando el Gobierno de Rafael Correa cedió al diálogo así lo demuestran. Lamentablemente, la represión llevó a la muerte del maestro indígena amazónico Bosco Wisuma. Coincidentalmente, Bosco Wisuma reflejaba la unidad del magisterio y el movimiento indígena. Solo entonces el gobierno se abrió al diálogo en momentos en los que las paralizaciones se mantenían, primero con los indígenas tras su marcha nacional y luego con los maestros, igualmente tras una marcha con participación calculada en quince mil personas. El diálogo inicial dio paso a acuerdos iniciales, la suspensión del paro y el inicio de mesas de diálogo de alto nivel.

### Las mesas de diálogo

Bajo los criterios presentados en la plataforma de lucha de la UNE se ha trabajado en las mesas de diálogo, tanto con funcionarios del Ministerio de

Educación, como con asambleístas de la respectiva comisión de la Asamblea Nacional. El diálogo ha dado frutos, pues ya están establecidos acuerdos en numerosos aspectos de la nueva Ley Orgánica de Educación General, que ya pasó el primer debate, y que contiene aspectos importantes para mejorar la educación, tales como:

i) La incorporación de los principios de la Educación para la Emancipación; ii) La garantía del derecho a la participación de maestros, estudiantes y padres de familia; iii) El retiro del magisterio de la Ley de Servidores Públicos; iv) La creación del Instituto Nacional Autónomo de Evaluación; v) La creación de gobiernos escolares o consejos comunales; vi) La aceptación de la propuesta de la UNE de un escalafón con diez categorías y el salario digno para los docentes; vii) Se dio paso a la evaluación en la Sierra sin sancionar a los maestros que ejercieron el derecho a la resistencia. viii) El movimiento indígena recuperó el control de la DINEIB.

### Los temas pendientes

No son pocos los temas que quedan pendientes y se presentan a futuro inmediato. Entre ellos están la manera de garantizar el derecho a la educación; el rol de los municipios en la educación, asunto que en la Ley Orgánica de Educación General queda abierto a interpretaciones, en tanto que en la Constitución es muy claro; la estructuración de los circuitos educativos que debe darse por concurso; y el paso del antiguo escalafón al nuevo, frente a lo cual el Ministerio de Educación plantea una propuesta más bien cercana a un propósito económico que no involucre aumentos salariales mayores a los maestros actuales, mientras que la UNE propone reconocer sus títulos y méritos, así como los años de servicios para entrar al nuevo sistema en condiciones que reconozcan la integridad de lo que es la vida de cada maestro y maestra.

La educación es un área de vital importancia para el futuro del país. Esto lo dice todo el mundo. Estudios y organismos internacionales especializados, reconocen –además– que ninguna reforma es exitosa si se



“  
**Los temas pendientes que se presentan a futuro inmediato: la manera de garantizar el derecho a la educación; el rol de los municipios en la educación; la estructuración de los circuitos educativos que debe darse por concurso; el paso del antiguo escalafón al nuevo, frente a lo cual el Ministerio de Educación plantea una propuesta cercana a un propósito económico que no involucre aumentos salariales mayores a los maestros actuales, y la UNE propone reconocer sus títulos y méritos, así como los años de servicios.**  
”

hace sin la activa participación de los maestros y menos aún en contra de ellos. Se señala también que contar con un gremio unificado y propositivo es una ventaja que hay que aprovecharla. Eso debe entender el Gobierno de Rafael Correa, los maestros y la sociedad en su conjunto, pues el diálogo educativo debe continuar, ampliarse, ser más publicitado, abrir nuevos espacios para que, sin prejuicios ni estereotipos, las partes puedan buscar caminos nuevos de solución de la crisis.

La UNE plantea la necesidad de un gran debate nacional; la existencia de formas democráticas de participación de padres de familia, estudiantes, docentes y la sociedad en su conjunto, a partir de las escuelas; la construcción de un proyecto educativo nacional; la evaluación de todo el sistema, su historia y responsables. Esto encaja con el hecho de que la educación pública de calidad requiere de financiamiento, pero también de la revalorización social de la labor docente, de una gestión democrática, de condiciones dignas de trabajo que impliquen que las construcciones escolares no se caigan sobre los niños y niñas, causándoles daños e incluso la muerte como sucedió en Guayaquil. Es en la esfera del poder estatal que está ahora la responsabilidad de dar respuesta a los planteamientos de la UNE que tienen el apoyo de innumerables estudios de la UNESCO, la Internacional de la Educación y otros organismos especializados.

Si consideramos el conflicto de la UNE en contexto y recordamos lo acontecido con los diálogos con el movimiento indígena, las discutidas leyes de Educación Superior y de Comunicación, podemos concluir que las recientes acciones de los sectores populares son un fuerte llamado de atención al Gobierno de Rafael Correa, y una oportunidad ¿la última? para que éste no se desvíe del cauce que le otorgó el apoyo popular mayoritario. Haría mucho bien al Ecuador que junto al diálogo que ha sido fruto de la confrontación y la firmeza de las organizaciones populares, que retoman su protagonismo, venga el acercamiento pleno entre las partes.

El ejemplo del resultado electoral último en Bolivia, donde creció el apoyo al Presidente Evo Morales ligado a los movimientos sociales y que responde ante ellos, debe ser tomado muy en cuenta por el Presidente Rafael Correa, si quiere pensar en el futuro del proceso de cambio, en las fuerzas necesarias para mantenerlo y en la fuente de las orientaciones que debe tener ese cambio. De lo contrario, podría presentarse una nueva desilusión que coloque al pueblo en la disyuntiva de radicalizarse, o dejar que la derecha asuma otra vez el total control del aparato político del Estado. Las cartas todavía están por echarse a la mesa. <sup>(21)</sup>

# Educación: **más** Estado **más** Sociedad

## Agendas diversas en el ámbito educativo

En el Ecuador, en las dos últimas décadas, las conflictivas relaciones sociales y políticas y la marcha inestable de las políticas públicas, tuvieron como telón de fondo el deliberado y paulatino debilitamiento del Estado y el relativo fortalecimiento, al menos en los años noventa, de la organización y participación social así como de alguna acción gremial.

Uno de los ejemplos más destacados de esta situación se dio en el ámbito educativo. El Ministerio de Educación, cada vez más pobre, grande e ineficiente –con menos cuadros administrativos de calidad debido a la *fuga* motivada por los procesos de “modernización”, con una rotación de un ministro cada nueve meses en promedio, resultado de la inestabilidad política al más alto nivel del gobierno, con unidades ejecutoras poderosas ajenas a la planta ministerial y dependientes de los proyectos financiados por el BID o el Banco Mundial– tuvo como contraparte un sindicato docente, la Unión Nacional de Educadores (UNE) cada vez fuerte, con una dirigencia estable, disciplinada, militante, la mayoría de ella de un solo partido político, del Movimiento Popular Democrático (MPD), con gran capacidad de respuesta política.

El copamiento de la escena política y educativa por parte del Ministerio y del Sindicato se facilitó por el desentendimiento propio o trabas puestas a otros actores respecto de la construcción y seguimiento de las políticas públicas en educación. En estas circunstancias, las relaciones del Ministerio de Educación (ME) con el gremio docente (UNE) marcaron la ruta de tales políticas, con un agravante, que el peso específico de este sindicato estatal, el más grande e influyente del país, por el número de sus afiliados<sup>1</sup>, puso en jaque, a través del paro –su arma más utilizada– y de otros instrumentos de presión y negociación, a diversos ministros o ministras de Educación.

1 En el 2009 son más de 110.000 de un total de 120.000 docentes fiscales del país.

La anacrónica  
relación  
Ministerio  
- UNE

De esta manera el tema docente, y en forma particular el salarial, se constituyó en el referente más relevante de la agenda educativa. No por ello las agendas personales y de Gobierno de los ministros dejaron de tener peso. La mayoría de veces, estas agendas estuvieron condicionadas o influidas por la Iglesia, los grupos privados de la educación, la cooperación de Naciones Unidas (UNICEF y UNESCO) y sobre todo por los organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial, que centraron su atención en los temas de administración y gestión. En todo caso, la agenda del gremio chocó con la de los ministros, imponiendo el tema salarial y neutralizando los procesos de descentralización educativa hacia los gobiernos locales. De todas formas, el programa de los bancos continuó.

En medio de esta tensión y disputa, el tema educativo, visto de manera integral y nacional, estuvo ausente. No hubo agenda nacional. De aquí se desprende una de las causas de la crisis educativa del Ecuador: la invisibilización y la falta de sostenibilidad de políticas educativas de Estado en aspectos cruciales como acceso, permanencia y calidad.

## Ruptura del escenario tradicional

Desde el 2002, esta situación empezó a cambiar. La potente irrupción de una agenda educativa con contenidos más allá del salarial o de la gestión, construida de manera plural por la ciudadanía<sup>2</sup> contribuyó a la ruptura del estrecho escenario impuesto por los dos grandes actores: Ministerio y gremio docente.

La Agenda Básica canalizada por el Contrato Social por la Educación (CSE) permeó de manera paulatina las políticas oficiales, incidiendo de manera sustantiva en algunos de los contenidos claves del programa de acción de varios ministros, consolidándose desde el 2006 a través de la primera agenda del ministro Raúl Vallejo quien asumió gran parte de los

2 Fue una Agenda Básica elaborada por el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, inspirada en un enfoque de derechos: la universalización de la educación básica de calidad y la priorización de la educación en la agenda política nacional, entre otros puntos.

puntos planteados por el CSE<sup>3</sup>, algunos de los cuáles posteriormente formaron parte del Plan Decenal de Educación que fuera confirmado en noviembre del 2006 como política de Estado a través de un referendo.

En el 2007, el presidente electo Rafael Correa acogió el Plan Decenal y ratificó en su puesto al ministro Raúl Vallejo, quien ejercía estas funciones desde el gobierno del presidente Alfredo Palacio.

En el gobierno de Rafael Correa, la política social –y en este caso la de educación–, recibieron un gran respaldo político que se reflejó en los altos montos de inversión en el Plan Decenal: mantenimiento y construcción de infraestructura escolar, distribución universal de textos escolares, eliminación el pago de los 25 dólares de contribución voluntaria en la matrícula, distribución uniformes, entre otros aspectos, tuvieron un impacto en el aumento de la matrícula en los primeros años de primaria llegando a un promedio del 94%.

Respecto al tema docente, que es otro punto del mencionado Plan, el gobierno de la Revolución Ciudadana, en sus dos primeros años, estableció una política de aumento salarial y ofreció 12.000 nuevas partidas docentes. Estas acciones y anuncios consolidaron las buenas relaciones entre el Ministerio y la UNE que venían desde el periodo de Alfredo Palacio<sup>4</sup>, dotando al sector de un ambiente de gobernanza y de paz, altamente propicio para el desarrollo de las políticas y de los planes.

Este entorno de tranquilidad se prolongó desde fines del 2003 hasta 2009, años en los que los sucesivos gobiernos atendieron con oportunidad los acuerdos,

3 Algunos de estas políticas fueron las siguientes: la universalización de la educación básica de calidad, particularmente del primero; política integral docente; financiamiento del 6% del PIB para la educación; transparencia y rendición de cuentas; distribución gratuita y universal de textos escolares; eliminación de los 25 dólares de “contribución voluntaria” que los padres de familia pagaban al momento de la matrícula, entre otros puntos.

4 Las buenas relaciones entre el Ministerio de Educación y el Sindicato docente fueron parte de las buenas relaciones entre el gobierno de Rafael Correa y el MPD. Este partido se constituyó en los dos primeros años de la Revolución Ciudadana en uno de los aliados políticos de este proceso político.



sobre todo salariales entre el gobierno y el sindicato suscritos en diciembre del 2003 al finalizar el último gran paro docente.

## Del romance a la ruptura

Un ambiente de tensión y luego de ruptura entre el Ministerio y la UNE se manifestó en el 2009, en medio de un cambio de dirección estratégica del gobierno respecto de su política de alianzas que, en este nuevo momento post Asamblea Constituyente y de concreción de la Constitución, desestimaría la compañía del MPD<sup>5</sup> y, además, encontraría la oportunidad para “radicalizar la revolución educativa” a través de un conjunto de reformas a la situación docente y sindical, situación que a todas luces acarrearía niveles de enfrentamiento.

El “romance” entre el Ministerio y el sindicato se rompe a partir de la ejecución de la política de evaluación del sistema educativo, particularmente cuando se inicia la de los docentes. Acciones previas de este proceso, cuando se evaluaba a los estudiantes o se establecían nuevas pautas para la designación de las autoridades de los establecimientos, tuvieron al sindicato como un testigo condescendiente.

En una línea reduccionista en términos técnicos pero eficaz en lo político<sup>6</sup>, el Gobierno y el Ministerio de Educación vendieron al país la idea de que la evaluación docente daba como resultado automático la calidad educativa. En tal sentido, la medida recibió

5 Este cambio en la hoja de ruta del Gobierno tiene que ser evaluado en el marco de temas más complejos: relación Estado- sociedad: tendencia hacia el centralismo estatal; estrategias de desarrollo: tensiones entre tendencias extractivistas-pragmáticas y nuevas orientaciones productivas y de desarrollo; que le llevan al Gobierno a enfrentamientos con otros sectores de la sociedad como es el caso de sectores ambientalistas y el más relevante, el movimiento indígena.

6 Entre los expertos en educación, el tema de la evaluación ha recibido críticas. Muchos señalan que el proceso, siendo importante, debía ser concebido como parte de un paquete de reformas al conjunto del tema de la profesión docente, en el marco de políticas más amplias y sistémicas hacia la construcción de calidad educativa. La evaluación debía ser un punto de llegada y no un punto de partida, luego de establecer un diagnóstico de la formación docente y de los procesos adecuados de capacitación de cara a un nuevo perfil docente. Siendo un tema polémico en términos técnicos, éste no es el espacio para desarrollar este debate. De todas formas, en la coyuntura el tema pasó de técnico a político, con lo que los parámetros de discusión cambiaron.

el respaldo mayoritario de la población ecuatoriana. Desde la derecha hasta la izquierda miraron con buenos ojos el proceso que, supuestamente, al fin abriría al Ecuador al cambio de la educación tantas veces proclamado, incluso por el propio Gobierno desde su posesión en enero del 2007.<sup>7</sup>

En una fase inicial del enfrentamiento, con una lectura política inadecuada del momento y del discurso oficial, el sindicato se opuso a la evaluación, siendo esta actitud interpretada por amplios sectores de país como una oposición al cambio. Con esto el gremio ingresó derrotado al escenario de lucha. En una situación inédita en los últimos treinta años de triunfos, la UNE se vio acorralada, sin mayor capacidad de reacción debido a sus errores y a la popularidad, iniciativa y decisión política del régimen. A su vez, el Gobierno aprovechó de esta ventajosa disputa para incrementar su popularidad que empezaba a mermarse debido a los costos que tenía en otros frentes de lucha como los que llevaba de manera simultánea con los indígenas, las universidades y la prensa.

El Presidente en persona empujó al Ministerio de Educación para que radicalice las reformas docentes, apuntando a un debilitamiento deliberado del sindicato. Se promovió una serie de cambios de la Ley de Carrera Docente y Escalafón<sup>8</sup>; se apostó por la alternabilidad de los directivos en todos los establecimientos educativos; se redujo la capacidad de incidencia de los delegados de la UNE en las comisiones de designación y de cambios; se suprimió la comisión de servicios para los dirigentes del gremio y se alentó la separación del magisterio para los profesores que paralicen sus actividades.

Aparte de esto, se decidió debilitar las finanzas del gremio a través de un *acuerdo ministerial* que suspendía la retención por parte del Ministerio de las cuotas obligatorias de su salario, que realizaban los

7 Este respaldo se montó en el gran anhelo de cambio del pueblo ecuatoriano. Anhelo interpretado y usado por el Gobierno nacional frente a un partido político y un sindicato con altos niveles de rechazo en diversos sectores de la sociedad ecuatoriana.

8 El 14 de mayo del 2009 el presidente Correa envió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

docentes a favor del sindicato. Y por si fuera poco, en la propuesta de nueva Ley Orgánica de Educación General, se desarrolla toda una propuesta de escalafón docente, dejando sin piso la Ley de Escalafón Docente dictada en los noventa y que siempre fue reivindicada como una conquista por el conjunto del magisterio.

Frente a esta ofensiva, el gremio no tuvo otra alternativa que lanzarse al paro nacional, que tenía todos los visos de convertirse en un gran fracaso, si no hubiera sido por el “salvavidas” político lanzado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, que en esos mismos días decretó un levantamiento indígena que obligó al gobierno a sentarse a la mesa de negociaciones, no solo con los indígenas sino con los maestros.<sup>9</sup> La acción indígena y docente no hubiera llegado a un “triumfo” de esa naturaleza sino hubiera contado con el apoyo de los medios de comunicación y otros sectores que vieron en ésta una oportunidad para debilitar al Gobierno, acusado de autoritario y de querer concentrar todos los poderes.

El acuerdo entre el Gobierno y la UNE fue un empate político con sabor agrí dulce. El gobierno obtuvo la aceptación del gremio de la viabilidad de la evaluación docente, pero perdió la oportunidad histórica de subyugar al gremio más grande del país. El sindicato, por su parte, aceptó la evaluación a la que tanto se había opuesto y criticado, pero salió de la confrontación con una imagen de haber dado una gran batalla, de haber sentado en la mesa de negociaciones a un poderoso contrincante y de no haber sido derrotado.

Los grandes perdedores de esta nueva confrontación fueron los miles de estudiantes que perdieron sus clases, pero sobre todo fueron los maestros que, durante varios meses, sufrieron el rechazo popular por su negativa a la evaluación. El prestigio de la profesión docente se redujo y la autoestima del maestro sufrió un nuevo descalabro. Las consecuencias de


9 La medida de hecho de los indígenas tuvo su agenda propia: Ley de aguas, mayor participación en organismos de decisión, etc. Sin embargo fue una acción concertada políticamente con la UNE para obligar al régimen de Rafael Correa a sentarse a negociar.

este proceso en la calidad educativa es un intangible que tendrá que ser medido y corregido con seriedad en los próximos años.

## Aprendizajes

La estrategia adoptada por el Régimen al empujar la radicalización de los cambios educativos por la vía de un enfrentamiento con el sindicato docente, sin contar con un conjunto de medidas colaterales y simultáneas como un proyecto educativo nacional de largo aliento, una propuesta consensuada de nuevos modelos pedagógicos, una idea de nuevo perfil docente, un proyecto integral de transformación de la profesión docente, una agenda y un menú de programas educativos innovadores que vayan más allá del Plan Decenal que fue elaborado en base a las aspiraciones y necesidades del 2006, no llegará a topár más allá de la epidermis de la crisis educativa nacional. En otras palabras el tema docente, siendo importante, es uno de los tres o cuatro aspectos cruciales que deben ser abordados simultáneamente bajo una perspectiva integral y sistémica.

La estrategia adoptada ha re-actualizado el viejo escenario con los viejos actores: ministerio – gremio, dejando a la sociedad por fuera de la lucha y de la concertación por el cambio. Aunque en las actuales circunstancias estamos frente a un gobierno fuerte que desea “recuperar la rectoría del Estado”, el cambio educativo sin participación social no será posible. El excesivo poder el Estado central no solo refuerza el viejo sistema educativo sino que es inviable frente a la demanda de calidad educativa que reclama pertinencia y mayor conexión de la educación con el desarrollo y la realidad nacional y local, cuestiones que sólo pueden ser efectivizadas con una escuela en constante interacción con el territorio y con todos sus actores tanto estatales, cuanto sociales.

Se requiere de eficiencia y de capacidad de rectoría del Estado y de sus diferentes niveles de gobierno, pero junto a una intensa corresponsabilidad de los estudiantes, de los docentes, la familia y de la sociedad. La fórmula adecuada es más Estado, junto a más Sociedad. 

**No cabe duda** de que en las universidades hay problemas que exigen políticas decididas, transparentes y serias para superar aquellas dificultades sociales que terminan afectando la calidad del sistema de educación superior en su conjunto. En esa dirección, es acertada la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de realizar un diagnóstico del sistema y proponer un nuevo marco legal.

Sin embargo, la pregunta que surge es la de si el proyecto de Ley de Educación Superior, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), contribuye a que las universidades asuman el reto de su transformación o, más concretamente, si contribuye a crear condiciones favorables para que emerjan y actúen las fuerzas del cambio en su interior y se fortalezca el sistema público de educación superior o, por el contrario, fortalece a las posiciones conservadoras y al mantenimiento de las universidades

El debate sobre el tema, al privilegiar la necesidad de aprobar el proyecto de ley oficial, se ha orientado, por un lado, a exagerar las manifestaciones de la crisis universitaria ignorando sus causas, como por ejemplo, deslindar las responsabilidades del Estado y las políticas neoliberales en la mercantilización de la educación superior y la proliferación de universidades e institutos de educación superior. Y, de otro lado, se ha impuesto la demagogia de decirle a la gente lo que le agrada escuchar: que las universidades no sirven y que, con la aprobación de la Ley, por ejemplo, la totalidad de los egresados y graduados encontrarán un empleo cualificado al acabar sus estudios; que todos los jóvenes tendrán igualdad de oportunidades para ingresar al sistema o que los estudiantes podrán moverse libremente de una universidad a otra.

Con base en esa estrategia comunicacional se ha logrado que las concepciones oficiales sobre la educación superior —que se inscriben en la lógica de continuidad del orden existente, como la considerar las universidades como fábricas de profesionales y no como centros del saber—, sea percibida (erróneamente) como una ruptura radical con el pasado. Por ello he considerado necesario esbozar al menos cinco de las tesis equivocadas en el debate sobre Ley de Educación Superior.

## tesis equivocadas

### sobre la necesaria reforma de la universidad



#### **Que con la sola vigencia de una nueva Ley de Educación Superior se promoverá un cambio cualitativo en las universidades.**

La historia enseña que la excesiva legislación suele convertirse —al contrario de lo que se cree— en un obstáculo a la capacidad de creación e innovación de las instituciones. Más aún si las reformas legislativas promovidas por el Gobierno de Rafael Correa, antes que crear condiciones favorables para que emerjan las fuerzas del cambio al interior de las instituciones universitarias, se orientan a construir organismos para-estatales de control vertical y burocrático de la administración y gestión universitarias. El verticalismo y el burocratismo constituyen, sin duda, una amenaza para la autonomía y el ejercicio de la libertad de cátedra y de la investigación.

Si se reconoce y aplica el principio de la autonomía, al gobierno de Rafael Correa le corresponde promover políticas de Estado, realizar seguimiento a las mismas y evaluar su cumplimiento, pero no controlar al sistema de educación superior. Inclusive en el ámbito del seguimiento y evaluación sugeridos, esto tiene que hacerse mediante acuerdos sobre un marco conceptual, indicadores y procedimientos apropiados para su aplicación, con la participación no solo de los actores universitarios y el Gobierno, sino de la sociedad en su conjunto.

#### **Que contribuir al cumplimiento de los grandes objetivos nacionales y a la solución de los problemas del país equivale a que las carreras y los proyectos de investigación universitarios se ajusten a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado por la SENPLADES.**

La vinculación de la investigación universitaria y el PND privilegia la investigación aplicada, de corto plazo, ligada a proyectos puntuales de coyuntura, que no es lo mismo que la investigación fundamental, es decir aquella que se realiza sin prever ninguna aplicación determinada, ligada al desarrollo de la ciencia y el conocimiento en cada una de las disciplinas científicas: química, física, biología, historia, sociología, antropología, etc. De otro lado, si se considera la orientación actual del Plan Nacional de Desarrollo de la SENPLADES hacia la conservación del modelo primario exportador y el tránsito a un modelo terciario-exportador, la vinculación investigación universitaria-PND significa, en los hechos, renunciar a la creación de un sistema nacional de ciencia, tecnologías y saberes ancestrales que sirva de sustento a la autodeterminación e implementación de un modelo económico auto centrado.

#### **Que el desajuste entre oferta y demanda de carreras y profesionales es responsabilidad de la universidad.**

El exceso de profesionales y posgradistas en carreras tales como administración y gerencia es el resultado de las expectativas promovidas años atrás con el discurso de la modernización del Estado, la desregulación y la apertura externa que, supuestamente, facilitarían el acceso del Ecuador al “mundo globalizado”, a la “nueva economía”, a la “sociedad del conocimiento” (convertida en marca). Resultado de ese “canto de sirena” neoliberal es la multiplicación de universidades y facultades para formar “emprendedores-empresarios” en serie que, como era de esperarse, a la vuelta de dos promociones chocaron con los límites estructurales de un mercado (demanda) laboral correspondiente a una economía primario- exportadora y dependiente.



El desajuste entre oferta y demanda en el mercado profesional es de carácter estructural. Expresa la contradicción entre las “expectativas excesivas” derivadas de la importancia de la formación técnico-profesional sobre la formación humanística, un debate que se remonta al siglo XIX, con la escasa capacidad del aparato productivo nacional para absorber dicha fuerza de trabajo salida de las universidades.

En una economía capitalista, el desajuste entre oferta y demanda de bienes y servicios es permanente. Qué y cuánto producir no se puede determinar *a priori*. El ajuste se produce *a posteriori* en base a las señales del mercado. Lo mismo sucede con la oferta y la demanda de profesionales, con la diferencia de que mientras en el caso de los bienes y servicios se puede ajustar la oferta y la demanda en plazos cortos de acuerdo a la duración del ciclo productivo, en el mercado profesional el ajuste no puede hacerse inmediatamente, pues, entre la expectativas de trabajo y el descubrimiento en el mercado de la demanda efectiva media el lapso de formación profesional que no es menor a 5 años. En la medida que el sistema no ofrece otras alternativas de movilidad social al título universitario, el desajuste oferta-demanda de profesionales se torna crónico, en sociedades tales como Ecuador, Alemania o Estados Unidos.

Si bien el desajuste entre oferta y demanda de profesionales universitarios es un problema estructural y crónico, y su solución requiere de transformaciones sociales profundas, ello no es una justificación para eludir la necesidad y urgencia de introducir cambios institucionales urgentes en las universidades ecuatorianas. Pero en nada contribuye a este propósito el endosar el desempleo de profesionales a la Universidad. Más que un argumento serio a favor de la transformación universitaria se ha convertido en un recurso demagógico para promover la aceptación del anteproyecto de Ley oficial.


**Que la debilidad de la investigación científica y tecnológica es un problema derivado de la ineficiente gestión de las universidades y su orientación profesionalizante.**

La debilidad del sistema de ciencia y tecnología nacional (no solo universitario), así como el divorcio entre éste y el sector productivo, se deriva de la dependencia estructural de la economía ecuatoriana y del lugar subordinado que ocupa en la división internacional del trabajo. Insistir en el modelo primario exportador significa renunciar a la

construcción de un sistema nacional de ciencia y tecnología; y representa sustituir la creación de capacidad industrial propia por la operación en el país de empresas transnacionales, públicas y privadas. Para operar empresas transnacionales ubicadas en los sectores estratégicos de los hidrocarburos, la minería o los productos bioderivados se requiere de una educación que es cualquier cosa, menos promotora del desarrollo de pensamiento crítico. En ese contexto, la educación para el desarrollo de las capacidades y la producción nacional cede terreno a la educación para la administración de los negocios transnacionales o la educación por competencias.

**Que con la aprobación y vigencia de la Ley elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) desaparecerá el drama de la falta de oportunidades, el subempleo y el desempleo de profesionales.**

Se afirma que los graduados encontrarán trabajo al finalizar sus carreras; regirá la equidad y la igualdad de oportunidades para acceder a la educación superior (meta inalcanzable en el orden social actual, a pesar de la supresión del examen de ingreso y la “gratuidad” de la enseñanza universitaria); los más pobres, además de la igualdad de oportunidades, tendrán acceso a becas, libros, computadoras, etc.; los estudiantes y egresados podrán moverse libremente entre las universidades del país y el exterior; etc., etc. Falsas expectativas, pues ajustar la oferta de carreras y el número de profesionales –si pudiera hacerse– a la demanda derivada del Plan Nacional de Desarrollo, significará mayor desempleo juvenil y profesional.

La forma como se ha conducido el debate sobre la Ley de Educación Superior amenaza con anular otra iniciativa o propuesta de interés presentada desde el Gobierno: la necesaria y urgente reforma universitaria. El debate ha contribuido a desprestigiar aún más al sistema de educación superior, antes que a crear condiciones favorables para que los sectores que promueven el cambio al interior de las universidades se fortalezcan, pues, como lo reconoció el propio presidente Rafael Correa, en su discurso por el 50 aniversario de la FLACSO (2008), los espacios académicos... “Son espacios de disputa ideológica en pos de construir hegemonía de unos intereses sobre otros, de unas visiones del mundo sobre otras”. 

Ana María Larrea

# Autonomía universitaria y sociedad de mercado

Ana María Larrea—  
Antropóloga.  
Subsecretaria  
SENPLADES

El proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional ha colocado el tema de la autonomía universitaria en el centro del debate público. La autonomía universitaria ha sido, sin duda, una de las más importantes reivindicaciones históricas de la comunidad académica que data desde el nacimiento de la Universidad como espacio del conocimiento y del saber. No es por tanto, un tema nuevo. Sin embargo, como todo concepto, sus implicaciones son un producto histórico, fruto de las condiciones de la vida social en las que emerge y se desarrolla.

En las condiciones históricas de la sociedad ecuatoriana actual, cabe preguntarse, ¿qué autonomía requiere la Universidad ecuatoriana para cumplir adecuadamente su rol en la construcción del *Buen Vivir* de los ecuatorianos y ecuatorianas?

UNIVERSIDAD ?

**La autonomía es un concepto relacional, que establece unas libertades frente a los poderes establecidos. Es necesario entonces preguntarse, ¿frente a qué poderes es necesaria la autonomía universitaria en el mundo contemporáneo?**

**En el presente artículo analizaré la trayectoria que ha tenido históricamente la autonomía universitaria, los cambios que ha vivido el sistema de educación superior en el Ecuador y América Latina y las implicaciones que tiene la autonomía, como concepto clave para la producción de conocimiento en los centros universitarios. A partir de esta reflexión desarrollaré los objetivos fundamentales que persigue el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior del Gobierno Nacional.**

### La autonomía universitaria

En la historia de Occidente, las primeras universidades aparecen en la Edad Media, en el siglo XIII. En las colonias españolas americanas, estas instituciones se crean en el siglo XVI (en Santo Domingo, Perú y México), como parte del proceso de colonización.

El principio de la autonomía moderna fue formulado en el siglo XVIII por Kant, en su obra *El conflicto de las facultades* (1798), que constituye una respuesta a la censura de enseñar la teoría contenida en su libro *La religión dentro de los límites de la mera razón* (1793). Se acusaba a Kant de sobrepasar los límites de la Filosofía al tratar asuntos religiosos. En el marco de este conflicto, Kant sostiene que la autonomía de la Universidad es una obligación ética del gobernante; para poder alcanzarla, Kant plantea un pacto entre la comunidad académica y la comunidad civil, que exige una forma de gobierno, que para el filósofo es la República.

La lucha por la autonomía universitaria ha estado signada por distintos planteamientos a lo largo de la historia. En un primer momento, se trataba de una lucha por la búsqueda de la verdad en contra del poder hegemónico de la Iglesia y respondía a la necesidad de liberar el proceso científico para la producción de conocimiento de los preceptos religiosos y del oscurantismo imperantes en la época. La lucha por la autonomía universitaria, en ese contexto, tuvo como fuente importante la Ilustración. Un segundo momento clave para la construcción de la autonomía universitaria constituyó la lucha contra la injerencia del poder del Estado en los ámbitos académicos. En América Latina, este proceso se vivió en el siglo pasado, frente a las dictaduras militares que azotaron el continente.

Con la revolución industrial y la expansión mundial del capitalismo, las universidades adquieren un nuevo rol en el contexto mundial. El desarrollo de nuevos campos del conocimiento, desplaza a las tradicionales áreas del saber. La investigación científico - tecnológica se transforma en una pieza fundamental para el desarrollo y la expansión del modelo vigente de acumulación del capital. Se empieza a ahondar progresivamente la brecha científico-tecnológica entre el **norte y el sur**.

La revolución científica tecnológica y el proceso de acumulación del capital en su forma global generaron una enorme presión por parte de las empresas hacia los centros de educación superior para desarrollar investigaciones puntuales con rápidos resultados, para que las industrias puedan competir en el mercado global. Las universidades entran en este proceso perdiendo su capacidad de determinación sobre los temas fundamentales para la investigación, los que estarán dados por las necesidades del mercado mundial (Netto Machado y Méndez, s/f).

De este modo, se ha ido configurando un “mercado internacional de la educación”, signado por los intereses del capital, que provocó la sustitución de la “universidad cultural” de los humanistas, por la “universidad empresarial” de los “managers” (Ibid.).

En este contexto, el concepto de autonomía universitaria cobra nuevas dimensiones, por la necesidad de preservar el campo del conocimiento de los intereses del mercado e impulsar un proceso de generación de pensamiento y conocimiento en beneficio de los pueblos.

El concepto de autonomía busca preservar el campo de producción de conocimiento de cualquier tipo de poder que pretenda cooptarlo para sus intereses. En el mundo actual, el poder del mercado, menos concentrado y más difícil de ser identificado, se volvió imperante sobre la producción científico tecnológica, convirtiendo a las universidades en prestadoras de servicios para el capital transnacional.

El proyecto de ley que actualmente se debate en la Asamblea Nacional parte de la definición del principio de autonomía universitaria, en las cuatro dimensiones establecidas en la Constitución de la República: autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica.

El proyecto garantiza la libertad de cátedra, la libertad académica, suficientes recursos económicos transferidos automáticamente para que las universidades puedan desarrollarse sin inconvenientes, así como libertad para nombrar a sus colaboradores, elegir a sus autoridades y establecer sus órganos de gobierno.

La Constitución de la República establece el principio de autonomía *responsable* para las universidades y escuelas politécnicas. De ahí que las libertades

enumeradas anteriormente deban ejercerse con responsabilidad. Los centros de educación superior, al ser parte de una sociedad, se deben a ella, lo que genera una serie de responsabilidades sociales, la más importante, es el deber de las universidades y escuelas politécnicas de rendir cuentas, no solamente de los recursos económicos que manejan, sino y sobre todo, de los resultados que generan.

La *Conferencia Regional sobre Educación Superior*, realizada en Colombia en 2008, puede ser considerada como un espacio que puso freno a las políticas neoliberales imperantes en el mundo hacia la educación superior. En efecto, en este encuentro se declara a la educación superior como un *bien público social* y una *obligación del Estado*; oponiéndose radicalmente a las concepciones que la veían como un servicio o una mercancía. Esta declaración fue ratificada en la *Conferencia Mundial de Educación Superior* realizada en Francia en 2009.



### El rol del Estado

Al ser la educación superior un bien público, el Estado tiene la obligación de velar por su calidad y garantizar el acceso de la población a ella. La responsabilidad de los centros de educación superior, es sobre todo una responsabilidad con su sociedad

**Kant sostiene que la autonomía de la Universidad es una obligación ética del gobernante; para poder alcanzarla, Kant plantea un pacto entre la comunidad académica y la comunidad civil.**

**Se ha ido configurando un “mercado internacional de la educación”, signado por los intereses del capital, que provocó la sustitución de la “universidad cultural” de los humanistas, por la “universidad empresarial” de los “managers”.**



“ Los centros de educación superior, al ser parte de una sociedad, se deben a ella, lo que genera una serie de responsabilidades sociales, la más importante, es el deber de las universidades y escuelas politécnicas de rendir cuentas, no solamente de los recursos económicos que manejan, sino y sobre todo, de los resultados que generan.”

y su tiempo.

En el Ecuador, el Estado no ha cumplido con su rol frente a la Educación Superior. Bajo una falsa concepción de autonomía, que pretendía que el sistema se autoregulaba, el Estado ecuatoriano dejó abandonada a la educación superior a su propia suerte. No se generaron políticas de promoción y apoyo al sistema y se permitió la proliferación de una serie de universidades sin las mínimas condiciones para transmitir conocimiento, menos aún para generar nuevos conocimientos. El rol del Estado se limitó a la transferencia de recursos para las instituciones del sistema de educación superior, sin rendición de cuentas y sin una verdadera evaluación de resultados.

En el mundo actual, tan solo 5 países de los que se cuenta con información, no tienen un organismo de la función ejecutiva a cargo de promover el sistema de educación superior. Ecuador es uno de estos países. Justamente, aquellos países cuya institucionalidad pública ha dejado abandonada a la educación superior, son los que tienen los más bajos resultados en términos de calidad.

Es necesario por tanto, contar con un organismo dentro de la función ejecutiva que a través de la política pública, promueva y apoye los procesos de generación de nuevos conocimientos. De ahí la importancia que tiene, en el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, la creación de la *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología*. No se trata, de ninguna manera, de una violación a la autonomía universitaria; sostenerlo es igual a decir que en casi ningún país del mundo se respeta la autonomía, dado que casi todos los países cuentan con instituciones del Ejecutivo para apoyar al sistema. Se trata, sobre todo, de asegurar un sistema de educación superior articulado, coherente

con las necesidades del país y que ofrezca a las y los estudiantes una educación de calidad.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 351, establece que la Ley de Educación Superior creará los mecanismos de coordinación del sistema con la función ejecutiva. La creación de la *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología*, obedece a este mandato constitucional.

Si bien es necesario recuperar el rol del Estado hacia la educación superior, la autonomía que gozan las universidades y escuelas politécnicas genera características particulares a las facultades del Estado hacia el sistema de educación superior. Se trata entonces de generar política pública desde los propios actores del sistema, con una participación activa del Ejecutivo. De ahí la importancia de contar con un cuerpo colegiado mixto, con participación mayoritaria de las instituciones académicas y con una participación importante de los organismos rectores de la política pública que guardan relación con la educación superior. La propuesta de ley que actualmente se debate en la Asamblea Nacional crea el *Consejo de Educación Superior*, organismo que según establece la Constitución de la República se encarga de la planificación, regulación, coordinación interna del sistema y articulación con la función ejecutiva.

En el Ecuador, el Consejo de Educación Superior ha tenido una conformación corporativista, con la participación de los actores del sistema, los gremios, representantes de las cámaras de la producción y representantes gubernamentales. Dado que la nueva Constitución de la República, expresamente prohíbe que los entes regulados sean parte de los organismos de regulación, el proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional, cambia el antiguo tipo de representación por un esquema de carácter meritocrático. Los representantes del sistema de

educación superior ante el Consejo deberán ser los mejores académicos, elegidos a través de un concurso público de oposición y merecimientos. Para ser candidatizados, deberán cumplir con los requisitos que la ley establece para ocupar el cargo de Rector de una institución de educación superior.

En la organización del concurso público, el ejecutivo no tiene ninguna injerencia. Se trata de un concurso organizado por el *Directorio de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana*, conformado por 9 rectores, elegidos democráticamente en la Asamblea.

Gran parte de los Rectores Universitarios han cuestionado esta conformación del Consejo, argumentando que quienes representan al sistema son los propios rectores. Este argumento cae por su propio peso, pues va en contra de la construcción de una comunidad académica, fundamento básico para la vida universitaria.

La antigua composición del organismo de planificación y regulación del sistema (actual CONESUP) ha mostrado sus enormes limitaciones; basta ver los pobres resultados del sistema reflejados en los informes presentados por el propio CONESUP y por el CONEA a la Asamblea Nacional.

El actual CONESUP no ha regulado al sistema de educación superior, permitió la proliferación de instituciones que están muy lejos de ser llamadas Universidades, tardó 9 años en promulgar el Reglamento de Régimen Académico, vital para el funcionamiento de las instituciones de educación superior y fue el protagonista de uno de los casos más oprobiosos en la historia de la Universidad ecuatoriana, al permitir que la Universidad Cooperativa de Colombia siguiera dentro del sistema. El 5 de enero de 2007 el CONESUP resolvió levantar la intervención a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. Veinte días más tarde, el 25 de enero de 2007, el CONESUP nombró al señor Milton Altamirano Escobar, Rector de la Universidad Cooperativa de Colombia, Presidente de la Comisión Jurídica del CONESUP (<http://www.conesup.net/sesion04-2007.php>). Estas son las consecuencias de que los regulados sean miembros del ente regulador. Muy difícilmente el CONESUP iba a tomar

alguna decisión respecto a la Universidad Cooperativa de Colombia, pues el rector de esta universidad era parte del pleno del CONESUP. Por eso, fue la Asamblea Constituyente quien tuvo que intervenir para poner fin a este tipo de Universidad que había convertido a los títulos universitarios en una mercancía.

El propio CONESUP reconoce en su Informe sobre la Universidad ecuatoriana:

“El modelo que la universidad ecuatoriana ha venido configurando en los últimos 40 años arroja como resultado una autarquía extrema, hacia el interior de cada institución y una anarquía de conjunto hacia el exterior. De manera que, el modelo funcionalista y profesionalizante no ha sido eficaz al desarrollo estructural del país, donde encontramos serios desajustes como la existencia de un desempleo profesional alto, o una falta de coherencia de los empleos con la formación recibida.

El desarrollo endógeno o autarquía extrema se traduce al final de cuentas como un abuso de la “autonomía” o excesiva libertad **sobre todo** para crear carreras, extensiones y postgrados sin los estudios de demanda que los justifiquen (anarquía de conjunto) y sin la capacidad inherente que la nueva oferta académica requiere. De allí, la improvisación del proceso y la falta de calidad del resultado, es decir la falta de una formación de egresados y graduados que no saben responder a los requerimientos de desempeño profesional ni a las dificultades de una economía de mercado cada vez más competitiva” (CONESUP, 2009).

En términos de calidad, los resultados son desalentadores, el CONEA en su informe establece que 26 Universidades no cumplen con los requisitos para ser centros de educación superior. Es un dato alarmante. Estamos hablando del 36% de las Universidades existentes en el país.

El informe del CONESUP coincide con el diagnóstico, el conjunto de las universidades alcanzan una calificación académica de 5,7/10. En investigación 2,6/10. Datos que demuestran que la Universidad ecuatoriana reprobó su examen académico.

“  
El Gobierno Nacional defiende una universidad autónoma, ligada al desarrollo y a las necesidades de los ecuatorianos. Está en disputa la construcción de una educación superior de calidad, frente al mantenimiento de uno de los peores sistemas de educación superior de América Latina.”

Ecuador es el país de América del Sur con menor número de investigadores por cada millón de habitantes. Las diferencias son abismales, mientras el Ecuador cuenta con 50 investigadores por cada millón de habitantes, Argentina cuenta con 720 y en Canadá 3.597.

Una de los objetivos fundamentales con la nueva Ley de Educación Superior es elevar la calidad de la educación, asociada a la universalización en el acceso a los centros del saber. Esta concepción significa también una ruptura frente a aquellas visiones elitistas de la educación superior que restringían su acceso a los grupos dirigentes. Hay que recordar que el Ecuador es el país de América Latina con menor porcentaje de población estudiantil. Tan solo el 17% de los jóvenes en edad de asistir a la Universidad están en ella. En Cuba, este porcentaje es del 69%.


### Autonomía y Cogobierno

Para concluir esta reflexión, no se puede dejar de hablar del cogobierno como principio contraparte de la autonomía. La autonomía de las universidades y escuelas politécnicas implica que la toma de decisiones académicas debe ser llevada adelante por la propia comunidad académica. Sin embargo, las instituciones particulares que se oponen al proyecto de ley de educación superior, defienden la autonomía sin cogobierno. ¿Qué implica esta posición? Implica que la autonomía es restringida a un pequeño grupo de personas, generalmente aquellos que han “invertido” en la iniciativa; implica una visión poco democrática de la vida universitaria, que no considera la alternabilidad, ni a los distintos actores de la comunidad académica como sujetos de su propio destino. En el Ecuador, muchas autoridades de las universidades se han convertido en gerentes propietarios de

las instituciones. El 36% de los rectores universitarios en el país han estado en su cargo más de 10 años, lo que da cuenta de la baja capacidad de renovación del sistema. Sin cogobierno, la autonomía es una entelequia, que persigue la concentración del poder dentro de los recintos universitarios.

### En síntesis ...

El debate alrededor de la nueva Ley de Educación Superior ha develado dos formas distintas de concebir la educación superior. Quienes se oponen a la ley defienden una **Universidad articulada a los intereses del mercado**, que a través de la ley de la oferta y la demanda determina qué carreras se deben crear, sean estas necesarias o no para el desarrollo del país. El Gobierno Nacional defiende **una universidad autónoma, ligada al desarrollo** y a las necesidades de los ecuatorianos.

Está en disputa la construcción de una **educación superior de calidad**, frente al mantenimiento de uno de los peores sistemas de educación superior de América Latina. Solamente transformando la educación del país podremos hablar de una verdadera revolución ciudadana. 

### Bibliografía

- CONESUP. 2009. *Informe de análisis de la situación académica y jurídica de todas las universidades y escuelas politécnicas*. Quito, mimeo.
- Kant, Immanuel. 1793. *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Trad. de F. Martínez Marzoa, Madrid, Alianza, 1986.
- Kant, Immanuel. 1798. *El conflicto de las facultades*. Trad. esp. de R. R. Aramayo (como La contienda entre las facultades de filosofía y teología): Madrid, Trotta, 1999.
- Netto Machado y Méndez, s/f. “Universidades Comunitárias do sul do Brasil no cenário e na história da(s) universidade(s): a centralidade do problema da autonomia e os processos de interiorização e universalização da educação superior”, mimeo.

# Universidad-ejecutivo:

## una relación de coordinación

Alfredo Ruiz Guzmán

La nueva Constitución le otorga al país un nuevo marco de organización política e institucional radicalmente diferente al anterior, en muchos importantes aspectos. Con ella, el Estado social de derecho es superado por el Estado constitucional de derechos y de justicia que, en lo sustancial, se caracteriza por reconocer y garantizar constitucionalmente un nuevo y amplio conjunto de derechos fundamentales – individuales, sociales y de la naturaleza - así como por compartir el ejercicio del poder con la ciudadanía, mediante un conjunto de novedosos mecanismos de participación y la instauración de una quinta función, la de Transparencia y Control Social.

Ante la apertura del debate legislativo y público sobre la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, que debe dictarse próximamente por mandato constitucional, conviene plantear algunas breves reflexiones sobre el Informe de Mayoría de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional y, específicamente, sobre la nueva estructura orgánica que sugiere para el sistema de educación superior.

### La nueva Constitución y la educación superior

La Constitución de Montecristi regula la educación superior dentro del Título VII, referente al régimen del Buen Vivir y como parte del desarrollo normativo e institucional correspondiente al Capítulo Primero, que trata sobre la inclusión y equidad, destacando, de esta manera, la importancia social que tiene la educación en general y la educación superior, de manera específica.

Por otro lado, los art. 350 al 357 establecen las bases conceptuales y normativas que rigen la educación superior. El art. 350, señala las finalidades del sistema de educación superior, recalando que la formación académica y profesional debe tener visión científica y humanista y debe perseguir la investigación científica y tecnológica, concluyendo que también son finalidades del sistema de educación superior la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.



Concordantemente, el art. 351 impone la articulación del sistema de educación superior al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo, concretando de una manera muy clara, el nuevo concepto constitucional sistémico sobre la educación superior: debe estar articulada de manera solidaria y responsable con el desarrollo del país y, obviamente, con la solución de sus problemas. A partir de este concepto matriz, debe desenvolverse todo el nuevo diseño normativo del sistema de educación superior. En efecto, el texto constitucional, en el mismo art. 351, determina con absoluta claridad y coherencia el papel que debe cumplir la Ley en esta materia, ordenando lo siguiente: “...la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva.”

En consecuencia, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, en lo sustancial, debe limitarse a establecer mecanismos de coordinación que permitan una adecuada relación entre el sistema de educación superior y la Función Ejecutiva, para lograr que el desarrollo de la universidad se articule eficientemente a los objetivos y más puntualizaciones que establezca el Plan Nacional de Desarrollo. El mismo art. 351, ordena además que el sistema se rija por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

El art. 352 señala cuales son las instituciones que integran el sistema: universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores y conservatorios y, como debe ser, no incluye en el mismo al Ejecutivo, bajo ninguna de sus manifestaciones. El art. 353, fija, enumerándolos, los dos organismos públicos que deben regir el sistema. Uno debe encargarse de la planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la coordinación de la relación entre sus distintos actores – universidades, escuelas politécnicas, etc, mencionados en el art. 352 – con la Función Ejecutiva. Es decir que este organismo público, además de planificar la actividad del sistema, debe regularlo y coordinar dos tipos de relaciones: a) la interna,

entre sus diferentes actores o componentes y b) la externa, entre los diferentes actores con la Función Ejecutiva.<sup>1</sup>

Queda claro entonces, que la Constitución determina, muy claramente, que entre la Función Ejecutiva y las universidades y otros actores del sistema, debe existir una relación de coordinación, siendo, además, el organismo público número uno el encargado de realizar dicha coordinación por parte del sistema.

La integración del organismo público número uno del sistema de educación superior debe hacerse mediante la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, aplicando los principios que la misma Constitución señala en su art. 351, esto es los de autonomía responsable y cogobierno; en consecuencia, con la participación de representantes de los diferentes estamentos que concurren al cogobierno: profesores, estudiantes y servidores.

Hacerlo de otra manera, incorporando representantes del Ejecutivo, por ejemplo, sería atentatorio al principio de autonomía responsable. No tomar en cuenta a los estamentos del cogobierno, por otro lado, sería desacatar una clarísima disposición constitucional, que tiene, además, el valor jerárquico conceptual de principio.

En el caso del organismo público número dos, técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, su integración debe hacerse de igual manera, aplicando los principios de autonomía responsable y cogobierno, pero sin la participación de representantes de las instituciones actoras del sistema por prohibirlo la Constitución, de manera expresa, en el art. 353, num. 2.

### La propuesta de la mayoría de la Comisión

El Informe de Mayoría de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, para el primer debate, contiene modificaciones

<sup>1</sup> De ello se deduce, una vez más, que el Ejecutivo es “externo” al sistema de educación superior, que no forma parte de él.

“La integración del organismo público número uno del sistema de educación superior debe aplicar los principios que la Constitución señala en su art. 351: autonomía responsable y cogobierno.”

importantes a las formulaciones del Proyecto de la SENPLADES, pero que no son suficientes para encuadrarse en los parámetros constitucionales. En efecto, le otorga mayoría de seis a la representación académica en el Consejo de Educación Superior e incluye un representante estudiantil, con lo que se estaría aplicando, mínimamente, el cogobierno. Pero, todavía se mantiene una representación del Ejecutivo con cuatro representantes –contraviniendo a la autonomía universitaria–, de los cuales, uno, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, debe presidir el Consejo.

Este funcionario del Ejecutivo, además, por las amplias atribuciones que la ley le otorgaría, en la práctica, dirigiría el sistema, lo cual obviamente contravendría, en forma evidente, al principio de autonomía responsable.

En el otro organismo, que el Informe denomina Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Ejecutivo tendría mayoría con tres miembros designados por el Presidente de la República, uno de los cuales debe presidirlo. Además, no se reconoce ninguna participación de la Academia.

Resulta evidente –lamentablemente– que una formulación así, desconoce la obligación constitucional de aplicar los principios de autonomía responsable y de cogobierno, también en la integración de este organismo, con la única condición - que la impone también la Constitución - de que no podrá estar integrado por representantes de las instituciones que conforman el sistema, es decir los rectores universitarios, politécnicos, etc.

Por otra parte, si bien el Informe de Mayoría de la Comisión, recoge, en principio, la idea de distinguir a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, como un ente de la

Función Ejecutiva, para ejercer la rectoría de las políticas públicas de la educación superior y le confiere, como principal competencia, la de coordinar con los organismos públicos que rigen el sistema, incurrir, no obstante, en un lamentable error de diseño institucional.

En efecto, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, designado por el Presidente de la República y director de la Secretaría del mismo nombre, es también, al mismo tiempo, según la propuesta del Informe, integrante, Presidente y representante legal del Consejo de Educación Superior. Es decir, que el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, para cumplir con sus obligaciones legales, debe coordinar con el Presidente del Consejo de Educación Superior...que es...él mismo. No solo se trata de una duplicidad de funciones y cargos en una misma persona, sino de una duplicidad de representaciones: por un lado, la del Consejo de Educación Superior y por otro, la de la Secretaría Nacional, entidad del Ejecutivo.

### Concertación entre el Ejecutivo y el sistema de educación superior

Debe reconocerse que solamente con la implementación de un conjunto de renovadas políticas públicas en beneficio de la educación superior, se puede impulsar el desarrollo de un nuevo modelo de universidad que responda coherentemente al nuevo modelo de organización social y económica que determina la nueva Constitución. Como dice José Luis Coraggio <sup>2</sup> “...la política educativa no puede ser

<sup>2</sup> José Luis Coraggio. “La crisis y las universidades públicas en Argentina”, en Marcela Mollis (comp.) *Las universidades en América Latina : ¿Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO. Buenos Aires . 2003. Pág.17.

*pensada independientemente de la política económica y de las políticas sociales, ni la educación puede ser pensada independientemente de la economía y de la sociedad.”*

Pero el mismo autor argentino –rector universitario e investigador educativo– hace notar que las características de las políticas educativas, –de subordinación o de autonomización– dependen de las características ideológicas de los sistemas económicos cuando, a línea seguida, afirma que: “...*Un modelo económico puede subordinarla y mercantilizarla, como en el caso del neoliberalismo, o autonomizarla y valorarla como bien público, condición esencial de su propio desarrollo, como han hecho y hacen los países que hoy pueden competir como iguales en el mundo”.*

Desde estos puntos de vista y en aplicación de los principios constitucionales reconocidos al sistema de educación superior y a sus actores, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe regular mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y las universidades que posibiliten una concertación productiva en función de los más importantes objetivos sociales estipulados en el régimen de desarrollo. Una relación de coordinación permitiría que se establezcan, de manera concertada, entre el Estado y la universidad, objetivos y proyectos destinados a resolver los más importantes problemas sociales, incluso dentro de los términos regionales que contempla la nueva estructura de la organización territorial del Estado.

Los recursos que el Ejecutivo está en la obligación de canalizar mediante políticas públicas en beneficio de la educación superior, deben instrumentarse a través de mecanismos institucionales financieros de carácter público también, que armonicen dichas políticas con las prioridades del desarrollo y el papel que deben desempeñar, en ese proceso, cada uno de los actores del sistema, cada universidad en definitiva.

Esta concepción, que parte de la relación de coordinación determinada por la Constitución y que respeta el principio de autonomía responsable y solidaria, permitiría institucionalizar una nueva relación entre el Estado y la universidad en la que los objetivos del desarrollo universitario no los dictaría

el mercado, sino la sociedad, a través de su representación política, de legitimidad democrática y en la que el mejoramiento de la calidad de la investigación y de la docencia serían parte del compromiso solidario asumido por la universidad, en ejercicio de la autonomía responsable.

Una instancia administrativa propia de la esfera del Ejecutivo y en su representación – en Argentina se denomina Secretaría de Estado de Políticas Universitarias– debería ser la contraparte de los organismos públicos de dirección del sistema para la coordinación-concertación que, mediante la canalización de recursos financieros, permita establecer las políticas prioritarias para el desarrollo de la educación superior y el aporte de ésta al desarrollo nacional. La adecuada administración de los recursos públicos, mediante acuerdos concertados, entre la entidad del Ejecutivo y cada una de las universidades y actores del sistema, mediante programas plurianuales acordados en función de sus potencialidades y de los resultados de sus evaluaciones, vincularía, además, el logro de los objetivos públicos de la educación superior y de las necesidades del país con el avance y desarrollo de la calidad de la formación universitaria.<sup>3</sup>

En Argentina, la gestión del Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado de Políticas Universitarias se complementa con la administración del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR). Según Juan Carlos Pugliese, Ex Secretario de Estado de Políticas Universitarias, “*El FUNDAR implica la instancia de institucionalización de esta nueva política, por varios motivos: en primer lugar,*

<sup>3</sup> Sobre una relación concertada entre el Estado y la universidad, conviene revisar el trabajo de Juan Carlos Pugliese, ex Secretario de Estado de Políticas Universitarias de Argentina, “Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis”, en *Perspectivas de la educación en América Latina*, Ana María Goetschel, (comp.), FLACSO, sede Ecuador, Quito, 2009, págs. 39 a 53. Pugliese se refiere a la relación de concertación como una manera de desarrollar políticas públicas a favor del sistema de educación superior sin afectar a la autonomía universitaria: “La nueva modalidad de relación supera la desconfianza del Estado respecto de la universidad autónoma e instaura mecanismos de concertación de objetivos y proyectos para el desarrollo integral de la sociedad. El mutuo respeto que postulan los instrumentos para canalizar la nueva relación permitirá disipar el clima de sospecha que generaron estos años de ausencia e, incluso, de agresión del Estado respecto del sistema.”

**“ Debe admitirse ... que otras visiones y realidades acerca de la transformación universitaria son posibles, dentro de un marco de respeto a los valores, principios y normas que preconiza la Carta fundamental vigente, conciliando el legítimo interés del Ejecutivo de generar políticas públicas en beneficio de la educación superior, con la autonomía responsable que la Constitución le reconoce al sistema de educación superior y a cada universidad. ”**

*porque se presenta como un instrumento capaz de canalizar las políticas prioritarias para el sector universitario estatal a través de distintos programas. En segundo lugar, incorpora los procesos de evaluación y acreditación asignándoles el carácter de diagnóstico estableciendo claramente para ellos un objetivo de mejoramiento en el marco del cumplimiento de la función social de cada universidad, y, finalmente, concurre con aportes financieros a la promoción de las reformas que las mejoras requieren.”*

Continúa, refiriéndose al significado de los contratos - programas plurianuales, señalando “*En este marco, se propicia que todas las universidades transiten hacia un proceso de celebración de contratos-programas plurianuales, ya que ellos constituyen la posibilidad de una concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado que se expresan en esas líneas de política sectorial. El contrato programa será, entonces, el resultado de este “acuerdo” entre partes.”*

Concretando, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe diseñar mecanismos de coordinación que respeten y apliquen, al mismo tiempo y en forma armónica, por una parte, los principios de autonomía y cogobierno reconocidos al sistema de educación superior y, por otra, las normas constitucionales que obligan al Ejecutivo a impulsar políticas públicas hacia la educación superior, en el marco del plan nacional de desarrollo.

Por un lado, tanto el Consejo de Educación Superior como el Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior deben integrarse aplicando los principios de autonomía y

cogobierno, sin la participación del Ejecutivo, para lo cual la Ley debe fijar las ponderaciones de las representaciones de los estamentos y los requisitos del más alto nivel académico que se necesitan para el adecuado desempeño de tan delicadas funciones.

Por otro lado, la Ley debe diseñar la estructura y competencias del órgano del Ejecutivo encargado de impulsar las políticas públicas dirigidas a la educación superior y a canalizar los recursos económicos para sustentar dichas políticas, en estrecha relación con los objetivos del plan de desarrollo. Esta puede ser la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, prevista en el Informe de Mayoría de la Comisión, deslindándola de su vinculación orgánica con el Consejo de Educación Superior y dotándola de competencias, atribuciones y recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

Un esquema orgánico de esta naturaleza debería confluir en un Comité Nacional de Coordinación de la Educación Superior integrado por los representantes de los dos organismos de dirección del sistema de educación superior, integrados autónomamente y en función del cogobierno –por una parte– y por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, máximo personero del órgano del Ejecutivo encargado de impulsar las políticas públicas para la educación superior, designado por el Presidente de la República, y el máximo representante del organismo público de planificación, cúpula que, en lo sustancial, debería establecer, de manera concertada, los grandes lineamientos del desarrollo de la educación superior, dentro de los parámetros del plan nacional de desarrollo. <sup>(47)</sup>



Pedro Páez Pérez

# La nueva arquitectura financiera:

Instrumento para la integración y el desarrollo de la Región frente a la crisis

## Respuestas a una matriz histórica de dependencia

La propuesta de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) nace como respuesta frente a una matriz histórica de dependencia y es urgida ahora dado el violento despliegue de la crisis internacional.

La misma cúspide de la pirámide económica –vinculada a los intereses financieros especulativos, al complejo industrial militar y a las transnacionales ligadas al control de los recursos naturales–, es la que provoca la crisis y la que, ahora, define el curso de los acontecimientos y de cómo se está actuando frente a ella. Desde el interés de los pueblos se requiere con premura bloquear la agenda de esos sectores, superar la unipolaridad y recuperar el sujeto histórico desde la reconstitución de las capacidades efectivas de actuar. Más allá de la ilusión de los índices de la recuperación (manipulados o no) y de la retórica edulcorada de la cooperación, la ferocidad de la crisis ha concentrado el poder de actuar (incluso si perniciosamente) en el Norte, mientras empiezan a generalizarse las restricciones macroeconómicas, financieras e institucionales en el Sur que van obligando poco a poco a políticas procíclicas.

Aunque nacida desde la crítica al neoliberalismo, la NAFR se convierte ahora en un esfuerzo de repensar a la crisis desde sus orígenes. Orígenes que, fundamentalmente, están ligados a las condiciones estructurales de la producción y que, por lo tanto, imperiosamente lleva a pensar en una salida que considere la transformación del aparato productivo en el marco de una relación más sana con el sistema financiero.

De hecho, una de las características estructurales que ha llevado a la crisis es la hipertrofia del sistema financiero que, en condiciones parasitarias, ha asfixiado al aparato

productivo, tanto en el centro como en la periferia, y ha generado condiciones exacerbadas de especulación y de exacción, desde la esfera de la circulación, sobre la producción real. Por eso se vuelve tan importante la recuperación de la coherencia productiva desde los parámetros de la sostenibilidad y de la redistribución. Por eso es menester poner a esta “exuberancia irracional” dentro de los moldes de lo que es conveniente en el interés de garantizar el *buen vivir*. Se busca cambiar la relación de servidumbre que tiene la producción con respecto de la especulación financiera, incluyendo el tipo de innovaciones que permitan el despliegue de lógicas productivas inviabilizadas previamente en tanto “no rentables”.

Asimismo, la búsqueda desde el Sur de una salida a la crisis financiera internacional plantea el reconocimiento de otras dificultades estructurales como, por ejemplo, el vínculo entre la división internacional del trabajo y el financiamiento para el desarrollo: tenemos nichos de mercado que, dada la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, generan déficits estructurales en la balanza comercial y que temporalmente se resuelve con deuda externa o con inversión extranjera directa; pero si luego tenemos que pagar con creces ese financiamiento para el desarrollo, el hueco no solamente que puede agrandarse, sino que conduciría a un desfaldo del patrimonio social y natural de un país, lo cual es absolutamente insostenible.

En ese contexto y perfilando respuestas concretas, desde el Ecuador surgen una serie de propuestas para una *Nueva Arquitectura Financiera* global y regional, articulando una salida financiero-productiva de carácter democrático y multipolar. Los procesos de integración, aquí, desempeñan un papel trascendental, por cuanto el reconocimiento de un mundo cada vez más complejo y diverso vuelve crucial el avanzar, paralelamente, en mecanismos de coordinación de bloques regionales, como por ejemplo, los acuerdos monetarios que permitan una más estrecha coordinación macroeconómica, conforme a las condiciones y realidades económicas y políticas de cada zona.

No obstante, estos procesos deben gestarse fuera del espíritu neoliberal del pasado, fuera de la restricción y de las políticas procíclicas convencionales que se han venido aplicando a diferentes ritmos en nuestros países. Deben convertirse en acuerdos que contemplen, de manera sostenible, la posibilidad de impulsar el crecimiento, el desarrollo, el empleo, reduciendo la necesidad actual de asumir posiciones estratégicas defensivas ante ataques especulativos, con sacrificios masivos de recursos potenciales para la inversión productiva y social y el empleo, “sepultados” virtualmente en calidad de reservas internacionales.

En la propuesta ecuatoriana presentada en varios foros internacionales como las Asambleas Generales de las Naciones Unidas (octubre de 2008 y junio

<sup>1</sup> Agradezco a Vania Preciado y Fredy Trujillo por la inicial sistematización de mi exposición del 20/04/09 para la ALADI.

**Pedro Páez Pérez**— PhD en Economía. Ex Ministro Coordinador de la Política Económica. Miembro de la Comisión de Expertos sobre Reformas a las Finanzas Internacionales y las Estructuras Económicas de las Naciones Unidas, presidida por el profesor Joseph Stiglitz en 2008-9. Representante Plenipotenciario del Gobierno del Ecuador para los temas de la Nueva Arquitectura Financiera y Presidente de la Comisión Técnica Presidencial Ecuatoriana para la configuración de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, Banco del Sur.

2009), se abría un período de transformación del sistema global de reservas en transición hacia un “nuevo Bretton Woods” con tipos de cambio fijos pero ajustables, en un contexto de drástica reducción de la especulación. La aspiración es que una emisión de derechos especiales de giro, actuando como prestamista de última instancia, permita una coordinación global de los acuerdos bloque-regionales –como la que se está haciendo en América del Sur con el Banco del Sur, el SUCRE y la Nueva Arquitectura Financiera Regional, o la que se lleva a cabo con la iniciativa Chiang Mai en Asia–, se logren marcos de compromisos cambiarios viables que reduzcan la incertidumbre sistémica y liberen recursos para que el Sur pueda aplicar efectivamente paquetes domésticos de estímulo frente a la crisis y simultáneamente se posibiliten acciones regionales directas contra la destrucción de bienes públicos globales, como en el caso de la inestabilidad financiera, el creciente peligro de hambruna y la exacerbación de los problemas de extrema pobreza y crisis ambiental.

### Características y Pilares de la NAFR

La propuesta ecuatoriana para una *Nueva Arquitectura Financiera Regional* parte de tres características básicas ligadas a los elementos que son cruciales para salir de la crisis:

Primero, este arreglo regional debe fundamentarse en una institucionalidad democrática: no puede reproducirse una situación en la que el monto del capital defina la gobernanza de estas instituciones.

Crear instituciones en donde se rescate el principio de “*un país - un voto*”, en un marco de fraternidad, transparencia y rendición de cuentas, constituye un elemento esencial para la nueva institucionalidad que está naciendo.

Luego, las instituciones y mecanismos deben incorporar el financiamiento sostenible y deben ser eficientes, con un componente claro y rastreable de subsidiaridad, cuya continuidad deberá ser evaluada permanentemente en contraste con los beneficios sociales y económicos obtenidos en torno a una estrategia alternativa de desarrollo. Deben incluir, de igual manera, elementos de validación en términos del mercado que les permitan, en condiciones del desarrollo desigual de los distintos países, ser sostenible política, ambiental y económicamente.

Finalmente, el diseño ecuatoriano enfatiza la noción de integralidad: no es posible tener medidas *patches* y por eso es que el diseño de la NAFR está concebido para contener, al menos, tres pilares esenciales:

### El Banco del Sur

En primer lugar está el Banco del Sur, eje fundamental que no debe ser entendido como un banco de desarrollo más, sino como el corazón de la transformación de la existente red de bancos de fomento en América Latina. Este banco, en lugar de apoyar el proceso de construcción de infraestructura para reforzar el actual nicho en la división internacional del trabajo, primario-extractivista-exportador, está

llamado a ser la columna vertebral de un proceso virtuoso que articule, de manera distinta, desde los territorios y las comunidades, las potencialidades de producción y productividad entre la economía popular, la economía privada empresarial y la economía del Estado.

Así, por ejemplo, si la amenaza de la lógica de crisis es agudizar la posibilidad de una crisis alimentaria, tener la construcción de un espacio de soberanía supranacional en el campo agro-alimentario sería un elemento crucial; pero no desde la individualidad de las repúblicas pequeñas, sino desde la construcción del que fue el sueño del Libertador Bolívar: la Patria Grande. Esto sin duda plantea la complementación y la coherencia de los aparatos productivos nacionales en un bloque regional, a fin de enfrentar la globalización desde una perspectiva más democrática y de sostenible.

Del mismo modo, si la lógica de crisis nos coloca ante una situación de problemas en el tema energético, entonces, en América Latina tendríamos las posibilidades de establecer mecanismos supranacionales de soberanía energética, que permitan, desde la construcción de la coherencia interna del aparato productivo, defendernos y blindarnos de la inestabilidad de los mercados internacionales y de las perturbaciones financieras externas.

Igualmente, si las dificultades de la inserción internacional del continente están ligadas a los problemas en la generación eficiente de valor, por las disparidades en el manejo y utilización del conocimiento, pues es necesario crear, de manera supranacional, una base sólida de innovación, ciencia y tecnología que nos permita ser soberanos en el ejercicio del conocimiento, incorporando no sólo lo más avanzado de la ciencia y tecnología a nivel mundial, sino también los saberes ancestrales y los conocimientos holísticos de nuestros pueblos originarios. Desde esa perspectiva, pueden construirse ejes de soberanía en el cuidado de la salud, con la producción programada de medicamentos genéricos, una nueva red de infraestructura ligada a la conexión física continental, etc.

### El Fondo del Sur

En segundo lugar, y aunque el golpe fundamental para el Sur en esta fase de la crisis le ha venido por la recesión de la economía real y no tanto por el lado de la economía financiera, debemos estar alerta de grandes coletazos financieros y cambiarios que podría movernos de una situación recesiva a una catástrofe económica y política, justamente por la fragilidad macroeconómica que ha significado el proceso neoliberal de desmantelamiento de las capacidades del ejercicio de la soberanía económica a nivel de los pequeños países.

Es preciso y necesario crear un espacio para el ejercicio de la política económica que permita recuperar la capacidad real de decisión en la gestión de la macroeconomía, para lo cual es fundamental la construcción de espacios supranacionales de manejo monetario y financiero. Un *Fondo Común de Reservas* alternativo al Fondo Monetario Internacional sería el núcleo de ese nuevo espacio que a su vez se articule al tejido de una red de bancos centrales que actúen conjuntamente en este horizonte de cooperación y coordinación macroeconómica, superando la cerrada visión neoliberal de la estabilidad de precios como objetivo único.

Desde esa articulación regional, puede establecerse un mercado de valores continental y desmaterializado que elimine el estigma en el manejo de liquidez tanto de los bancos centrales como de las cajas fiscales nacionales. Así mismo, el esquema podría fundamentar una matriz de convenios de crédito recíproco y de pagos y un sistema de facilidades de seguro de balanza de pagos y emergencias fiscales.

### Un horizonte monetario regional

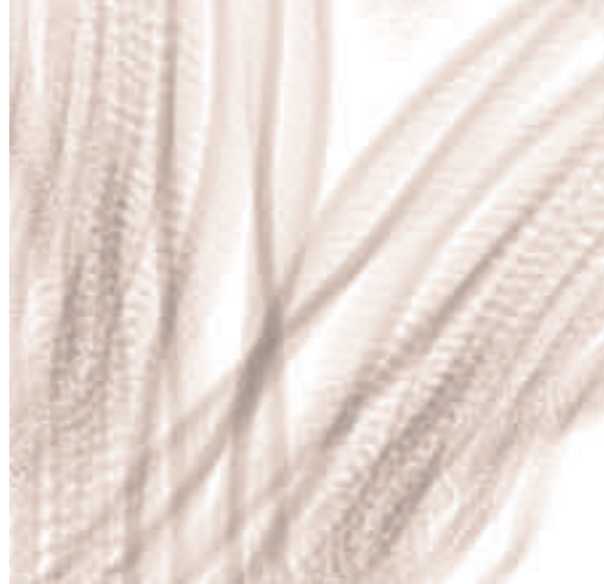
En tercer lugar, todas las nuevas prioridades de desarrollo que están planteadas desde el mismo nacimiento del Banco del Sur tienen que estar sostenidas y apoyadas por un nuevo esquema monetario. En ese sentido, emerge la propuesta de la NAFR de un sistema de compensación regional de pagos ligada a los pilares anteriores. Esa es la proyección

“ El Banco del Sur está llamado a ser la columna vertebral de un proceso virtuoso que articule, de manera distinta, desde los territorios y las comunidades, las potencialidades de producción y productividad entre la economía popular, la economía privada empresarial y la economía del Estado. ”





Un Fondo Común de Reservas alternativo al Fondo Monetario Internacional (... puede establecer...) un mercado de valores continental y desmaterializado que elimine el estigma en el manejo de liquidez tanto de los bancos centrales como de las cajas fiscales nacionales. Así mismo, el esquema podría fundamentar una matriz de convenios de crédito recíproco y de pagos y un sistema de facilidades de seguro de balanza de pagos y emergencias fiscales.



Todas las nuevas prioridades de desarrollo que están planteadas desde el mismo nacimiento del Banco del Sur tienen que estar sostenidas y apoyadas por un nuevo esquema monetario. En ese sentido, emerge la propuesta de la NAFR de un sistema de compensación regional de pagos (...) el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), que se crea en el contexto del ALBA.

del Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), que se crea en el contexto del ALBA. Consiste en un sistema de liquidación bruta en tiempo real, de las transacciones de comercio exterior a través de la utilización de una moneda electrónica que cumple principalmente la función de unidad de cuenta y es el medio de pago para las transacciones entre los bancos centrales, quienes a su vez liquidarán las operaciones de comercio exterior en sus respectivas monedas, con sus agentes locales, conforme los arreglos domésticos correspondientes.

Esta especie de tarjeta de crédito entre bancos centrales permitirá incorporar a nuevos actores, a nuevos productos y a nuevos mercados, a una dinámica de construcción de demandas endógenas continentales. Poco a poco se podrían ir incorporando nuevas transacciones, a fin de que se empiece a perfilar el papel de lo que podría ser un espacio de circulación para una moneda regional en el futuro, incluyendo pagos a los gobiernos, entre gobiernos y finalmente, con y entre empresas públicas y privadas.

Este no sería el único y obligatorio mecanismo de pago internacional disponible para el comercio entre los países participantes, sino una opción más. El monto del crédito sería aumentado a medida que se incrementen las transacciones. A través de varios mecanismos se avanzaría en el radio de acción de esta moneda fiduciaria sin costo fiscal para los países miembros reduciendo el costo financiero para

los participantes mientras se realiza la liquidación en dólares. Al mismo tiempo, podría haber otro tipo de incentivos que incluyan la posibilidad de su utilización en redescuentos, en mecanismos de reporto y *factoring*, que provean de una liquidez inmediata a los eventuales poseedores de los valores.

El carácter fiduciario de los nuevos recursos permitiría una mayor holgura en la complementación de una serie de incentivos adicionales: un seguro a las exportaciones y ulteriores modalidades de operación, no solamente con transacciones comerciales y de servicios, sino también para el rescate de algunas funciones del mercado de valores, en sinergia con una nueva organización del crédito y la liquidez a nivel continental, apoyada en los otros pilares.

Este instrumento ayudaría a un manejo mucho más racional de las divisas, en una circunstancia de tanta incertidumbre como la que estamos viviendo con la contracción de los mecanismos de financiamiento y liquidez para las transacciones de comercio exterior y de reducción de los mercados tradicionales.

#### **Innovaciones institucionales, flexibilidad y sinergias de la propuesta**

El diseño propuesto es modular, portable y flexible. Será el balance de fuerzas el que eventualmente defina el espacio para la reforma interna de la vieja

arquitectura financiera y el marco de institucionalidad en el que se despliegue el esquema. Cada pilar tiene su especificidad y su validez individual, pero el conjunto puede desarrollar otras sinergias, y consolidar un nuevo horizonte de integración latinoamericana bajo la égida de UNASUR, frente a la encrucijada en la que se hallan los mecanismos vigentes basados en una perspectiva tradicional de énfasis arancelario.

En la propuesta ecuatoriana, el Banco del Sur incluye nuevas modalidades de operación, potencializando el uso de las monedas nacionales y, eventualmente tareas de intermediación en esta moneda fiduciaria regional: por ejemplo, la utilización de los sucres como una suerte de derechos regionales de giro ampliados, más allá de su función de unidad de cuenta y apuntando a convertirse en un activo de reserva y medio de pago regional, con lo cual se dará lugar al desarrollo de nuevos componentes, de nuevas tareas, de nuevas misiones y de nuevos países, conforme a las posibilidades políticas y económicas en el ámbito latinoamericano.

La posibilidad, por ejemplo, de disponer de un sistema de compensación de pagos que reduzca el uso cotidiano del dólar, va a significar una ganancia neta inmediata en los grados de libertad en la gestión de la política económica, reducirá la presión sobre los mercados cambiarios al interior de cada país, disminuirá las necesidades óptimas de reserva en cada uno de los países y mejorará las disponibilidades de

liquidez interna. Si a esto le sumamos la posibilidad de liberar parte de las reservas individuales y crear medios de pago alternativos para transacciones comerciales y financieras (de liquidez y de fondeo) de todo el espectro de actores económicos, incluyendo de manera fundamental en este proceso a las economías populares, estaremos creando el sustrato material de revitalización de la economía real que propiciará, justamente, una salida a la crisis desde una perspectiva mucho más democrática, incluyente y sustentable.

La NAFR se convertiría, en plazos relativamente cercanos, en una herramienta fundamental para el despliegue efectivo de políticas contra-cíclicas, cuando las presiones de la crisis internacional obligan a procesos de ajuste en nuestros países, con recortes en la inversión pública, en la inversión social, en el crédito para el desarrollo, en aumentos de las tasas de interés, etc. En una perspectiva más estratégica, la NAFR es condición necesaria, aunque no suficiente para emprender efectivamente en un desarrollo alternativo, reducir las asimetrías estructurales y hacer realidad el nuevo mandato popular del *buen vivir*. <sup>lat</sup>

La NAFR se convertiría, en plazos relativamente cercanos, en una herramienta fundamental para el despliegue efectivo de políticas contra-cíclicas, cuando las presiones de la crisis internacional obligan a procesos de ajuste en nuestros países.



Gaitán Villavicencio

# Crisis energética, vida cotidiana y gobernabilidad democrática

## Emergencia eléctrica y gestión del gobierno del nacional populismo

**Sostiene Paulo Coelho:** “La mediocridad puede ser cómoda, hasta que un día la tragedia llama a la puerta, y entonces las personas se preguntan: *¿Pero por qué nadie dijo nada, si todo el mundo estaba viendo que esto iba pasar?*” Esta reflexión cae como anillo al dedo para analizar por qué, después de una década en que no se ha producido una crisis energética en el país, ésta se vuelve a dar como en los tiempos de los gobiernos de “la larga noche neoliberal”, como suele mencionar recurrentemente el presidente Correa. ¿Cómo es posible que en el tercer año de gestión, integral y absoluta del Estado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana se estén viviendo, permanentemente y cotidianamente, los consabidos apagones que afectan todas las actividades del convivir societario, tanto del campo como de la ciudad y afectando a todos los actores sociales sin excepción, pero principalmente a los más pobres y vulnerables?

No se puede dejar de resaltar que la coyuntura que le ha tocado gobernar al Movimiento PAIS, con sus aliados actuales y con los ahora enfrentados, se ha caracterizado, hasta septiembre de 2008 cuando estalló la crisis financiera global, como una etapa de gran bonanza económica, como lo destacan los macroindicadores oficiales, pero también de gran incremento del gasto público como parte de la gestión integral de la administración correista. Así mismo debemos reconocer que, paradójicamente, al mismo tiempo que se reivindica nuevamente el valor instrumental de la planificación

en la misión del nuevo Estado democrático y se conforma la SENPLADES con la capacidad de un superministerio, vuelven a reaparecer los apagones y nadie institucionalmente es capaz de autocriticarse o de sancionar a los responsables de este atentado contra los derechos al *buen vivir* y al *régimen de desarrollo*, como una forma de rendición de cuentas a la ciudadanía nacional, en un régimen que se intitula de “izquierda” o de esa entelequia verbal que es la consigna del *socialismo del siglo XXI*.

El Estado también se incrementó con organismos especializados como los ministerios de Sectores Estratégicos y de la Electricidad y Energías Renovables, que se agregaron a los existentes como el CONELEC, el CENACE, el CNEL, Empresa Nacional de Electricidad y, actualmente, el Comité de Crisis Energética.

La situación se complica y se torna más crítica políticamente cuando se conoce que el ex-ministro de Energía y Minas, Alberto Acosta había dejado formulada una *Agenda Energética 2007-2011 - Hacia un Sistema Energético Sustentable*, con una propuesta viable para que no se vuelvan a presentar los apagones<sup>1</sup>. Desde aquí afloran preguntas ciudadanas sobre la incapacidad de algunas instancias técnicas especializadas de la administración central, o la indecisión de algunos “political decision making” que no quieren afectar a la centralidad del poder, o la confusión de las prioridades institucionales del Gobierno de la Revolución Ciudadana. O, lo que pensamos muchos, que desde el régimen hay un plan donde prevalecen las necesidades de corto plazo en términos de generar por sobre todo una legitimidad política, ya que la propuesta de reforma institucional se haría en el largo plazo.

Finalmente, los escuetos antecedentes mencionados, más otros que presentaremos a continuación, nos van a permitir reflexionar sobre algunos presupuestos que desde la centroizquierda debemos salvaguardar para evitar que las oligarquías y la derecha

<sup>1</sup> Como consecuencia del período de estiaje y hasta que entren en funcionamiento las hidroeléctricas; o por una etapa de sequía que se presentaba en el país como manifestación de el Fenómeno de La Niña, como lo preveía desde abril de este año el Ministerio de Agricultura-MAGAP

después de este (des)gobierno, nos invisibilice y el favor popular nos ignore por un largo tiempo como alternativa política de poder, como consecuencia de este sospechoso proyecto político del que somos, lamentablemente, encubridores. A presionar ciudadanamente para que el régimen rectifique, realizando un buen gobierno democrático y promocióne y asegure la alternabilidad desde y para la centroizquierda en el mediano plazo, para poder impulsar un proyecto histórico socialista y democrático. Destaco para los lectores este pensamiento que se lee en la *Agenda Energética* antes mencionada: “La historia juzgará las acciones y las omisiones. Y será un juicio aún más duro si, conociendo los riesgos inminentes, no se hace nada para evitarlos”.

### Incidencia de la emergencia eléctrica en la vida cotidiana y la economía nacional

Debemos partir, para el desarrollo del análisis, de tres ejes temáticos con fuertes incidencias metodológicas para el desenvolvimiento de este artículo, que son:

1.- El papel del Gobierno de la Revolución Ciudadana en la gestión integral del sector energético, el por qué se han reiniciado los apagones desde el 5 de noviembre de 2009 y se ha agudizado la crisis eléctrica en el país como consecuencia de la creciente sequía, que de acuerdo a los voceros oficiales, es la más aguda de los últimos 40 años debido a las alteraciones provocadas por el cambio climático. A ello se debe agregar, de un lado, la inoperancia e irresponsabilidad de los aparatos técnicos y especializados del Estado para enfrentar la sequía y sus efectos catastróficos en la producción y la vida de los habitantes del sector rural. Por otra parte, los problemas atmosféricos y climáticos provocadores de la sequía inciden directamente en la inoperatividad del subsector hidroeléctrico por el escaso caudal de los ríos, cerrándose un círculo perverso de incalculables consecuencias materiales e intangibles para la convivencia social y la economía.

Pero lo que más sorprende es que en la *Agenda Energética* formulada durante la administración



del ex-ministro Alberto Acosta, ex-presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, documento difundido a partir de junio del 2007, referente obligatorio del Movimiento PAIS y de la Revolución Ciudadana, se destacan los siguientes aspectos diagnósticos con respecto a la situación del subsector eléctrico y propuestas inmediatas para que no regresen los apagones y racionamientos:

“El Ecuador requiere repensar íntegramente su sector energético. No es posible seguir manejándolo sin una planificación estratégica y en forma de compartimentos aislados. Los hidrocarburos, la electricidad y las diversas formas de energías renovables merecen ser tratados íntegramente y bajo un esquema profundamente renovador. Además, hace falta una adecuada política que aliente el uso eficiente de la energía disponible y el desarrollo de una cultura de ahorro”.

El mencionado documento oficial destaca que “El subsector eléctrico exige respuestas por igual profundas. No es posible que se mantenga un esquema perverso de descapitalizaciones programadas. Tampoco es tolerable el robo de electricidad propiciado por grandes consumidores, en empresas eléctricas corrompidas por la politiquería y los negociados. Igualmente habrá que revisar todos los contratos de suministro de electricidad a nivel nacional e internacional. No se puede seguir ampliando el suministro de electricidad con plantas térmicas, cuyos costos crecen cada vez más con los altos precios del petróleo y cuyo impacto ambiental es devastador. La tarea pasa por sanear al subsector de todas sus taras, al tiempo que se arranca con la construcción de una nueva y más vigorosa infraestructura hidroeléctrica, que no sólo debe considerar los grandes proyectos hidroeléctricos, sino que debe alentar la construcción descentralizada de pequeñas y medianas centrales para la generación de hidroelectricidad. Las comunidades están convocadas a formar parte de este proceso”.

Y establece una conclusión que todos los ciudadanos debemos conocer y reflexionar, más allá del providencialismo político vigente que no toma en cuenta las graves vulnerabilidades estructurales que

afectan nuestro desarrollo y seguridad nacional: “A pesar de ser el Ecuador un país exportador neto de energía, su abastecimiento interno depende cada vez más de importaciones de derivados de petróleo y de electricidad”.

A continuación reseña que, “Otro factor que ha contribuido a agudizar la dependencia energética del país es el desequilibrio entre la estructura del parque térmico de generación de electricidad y la oferta interna de combustibles. Las centrales térmicas a vapor no están diseñadas a las características del combustible disponible y el parque de centrales a gas y motores de combustión interna ha crecido incontroladamente en los últimos años con el consiguiente aumento de la necesidad de importaciones de diesel. Estos desajustes muestran una vez más la ausencia de políticas energéticas consistentes, que abarquen en forma coherente los diversos recursos energéticos. La improvisación de muy corto plazo ha sido la norma en la gestión del sector y por consiguiente, las soluciones a los problemas urgentes que se han ido presentando ha sido la de capear el temporal sin considerar elementales normas y principios de coordinación y eficiencia en la asignación de los recursos”.

De la mencionada *Agenda Energética* entendemos mejor que “el colapso del sistema de generación de electricidad ha sido evitado por la bondad del clima así como mediante la energía proveniente de las barcazas a precios especulativos, la importación de electricidad desde Colombia, a un costo oneroso para el país y en menor escala, por la iniciativa privada que a pesar de los riesgos y la incertidumbre del mercado, ha desarrollado proyectos alternativos para asegurar el abastecimiento eléctrico de determinadas actividades productivas”.

A ello se agrega: “Mientras que las pérdidas por concepto de transmisión de electricidad han disminuido gradualmente a lo largo del periodo analizado hasta alcanzar niveles del 3,1% respecto a la energía generada en el año 2005, las pérdidas de distribuciones mantienen en alrededor del 23% con respecto a la energía disponible, niveles que superan largamente los estándares aceptables. Con el fin de situar en



“**Parece que la nueva racionalidad estatal no puede marchar debido al carácter concentrador del ejercicio del poder por parte de la presidencia de la República, ya que de las cinco y más instancias estatales vinculadas a la cuestión de la energía eléctrica ninguna fue capaz de tomar una decisión como convenía a los objetivos nacionales y de cambio.**”

perspectiva el significado de este volumen de pérdidas conviene señalar que si éstas hubiesen sido en el 2005 equivalentes al 12% de la energía disponible (nivel aceptable de acuerdo a estándares internacionales), el exceso, respecto al 23% ocurrido, representa alrededor de 1.500 GWh, energía equivalente a la generación media anual estimada para el proyecto San Francisco (212 MW). Si a este desolador panorama se agrega el auto consumo de las plantas de generación, que inexplicablemente en el año 2005 alcanza alrededor del 10% del total de la energía bruta generada, se tiene que en este año del total de la electricidad bruta generada únicamente el 65% llega a los consumidores finales, el 32% restante es absorbida por las pérdidas técnicas y el autoconsumo del sector”.

La Agenda destaca así mismo que “Una situación similar caracteriza al subsector eléctrico. Una sola central de generación, Paute, representa el 34% del total de la capacidad nacional de generación de electricidad y alrededor del 62% de la capacidad hidroeléctrica. Como resultado, el sistema energético del país se caracteriza por sus niveles críticos de fragilidad que le proporcionan márgenes muy estrechos e inapropiados de acción ante eventualidades. En otras palabras, la resiliencia del sistema energético, es decir, su capacidad de enfrentar la variabilidad y ocurrencia de eventos imprevistos es mínima. Así, las respuestas ante fallas técnicas y comportamientos hidrológicos anómalos se han limitado a racionamientos eléctricos, desabastecimiento de derivados de petróleo y/o importaciones de urgencia”.

2.- En la construcción del Estado nacional, particularmente desde inicios del siglo XX cuando comienzan a funcionar los servicios urbanos de “luz y fuerza” a través de la energía eléctrica, empieza a conformarse

una burocracia que va ir creciendo paulatinamente según como se urbanizan los centros poblados, se extienden las demandas sociales y, posteriormente, cuando el servicio es asumido en su operación integral por el Estado después de que concluyen las concesiones entregadas preferentemente a empresas extranjeras. A lo largo del siglo pasado, en particular durante la segunda mitad, se conformó y fortaleció un aparato técnico estatal que se encargó de la gestión centralizada de este servicio público pero con empresas operadoras localizadas en las capitales de provincia.

Después de las crisis de la deuda externa y económica de 1982, cuando se inicia la *larga noche neoliberal*, se produce una reingeniería institucional con la conformación del Fondo de Solidaridad como dueño absoluto del sistema nacional de electrificación y de las hidroeléctricas que se construyeron como Paute y Agoyán. Aunque ciertos gobiernos presionaron para la privatización de las empresas, se produjo una división en las élites, principalmente de las empresariales, por el posible incremento de costos de producción que incidirían sobre la competitividad general. Esta situación no impidió la existencia de un mal servicio y el inicio y recurrencia de los apagones a nivel nacional, a partir de una dialéctica perversa de estiajes-ausencia de equipamientos básicos-imprevisión e incapacidad institucional.

En este sucinto recuento, queremos resaltar lo sucedido en la actualidad cuando se produce el retorno del Estado, como lo denomina SENPLADES, y se provoca la reforma del Ejecutivo a través del impulso de una nueva arquitectura institucional y modelo de gestión, para conformar “un Estado que distribuye los beneficios del desarrollo”. De acuerdo a SENPLA-

DES2, “El proceso de reforma ha concebido al Estado como la articulación entre centros de poder y redes de acción ( Estado-red) [...] El objetivo prioritario de la reforma, de gran complejidad, es asegurar el mayor grado de consistencia y coordinación entre estas diversas dependencias y ámbitos de intervención públicas”.

Pero parece que la nueva racionalidad estatal no puede marchar debido al carácter concentrador del ejercicio del poder por parte de la Presidencia de la República, ya que de las cinco y más instancias estatales vinculadas a la cuestión de la energía eléctrica ninguna fue capaz de tomar una decisión como convenía a los objetivos nacionales y de cambio.

3.- Los efectos de la crisis eléctrica sobre la sociedad y la economía son múltiples y cuantiosos, ya que las afectan totalmente en su cotidianidad como en lo relacionado a el *buen vivir*, que tanto pregona el régimen mediáticamente. Así tenemos, los siguientes resultados preliminares:

De acuerdo a los medios de comunicación, “Los empresarios aseguran que han perdido el 70% de sus ingresos durante los racionamientos”. Así mismo, “Las entidades como el Registro Civil y el Municipio utilizan plantas generadoras, para evitar que sus servicios públicos se interrumpan por los cortes de energía”. De acuerdo a las Cámaras, “La economía se contrae también por los apagones. El 28% el PIB comercial se perdió”.

Según el diario Expreso del 19 de diciembre, “la suma de pérdidas en los negocios pequeños, medianos y grandes es alarmante. La Cámara de Comercio de Guayaquil la cifra en 1.004,19 millones de dólares, entre el 5 de noviembre y el 15 de diciembre pasados. El monto equivale al 28,6% del Producto Interno Bruto (PIB) del comercio al por mayor y al por menor, estimado para el 2009 por el Banco Central”.

De acuerdo al Expreso del 21 de diciembre, “La crisis energética le obligó al Gobierno a realizar altos

gastos en equipos termoeléctricos, para que provean más energía al país. Según la ministra Coordinadora de la Producción, Nathalie Cely, hasta el momento se han invertido alrededor de 245 millones de dólares. De este monto, la inversión más significativa es la compra de siete unidades de generación termoeléctrica realizada en Houston y que suman 150 megavatios (MW) de potencia, más tres transformadores y otros equipos por un valor total de \$176 millones. Solo las siete turbinas, de 22 MW cada una, costaron \$ 150 millones, a razón de \$ 1 millón por cada MW de potencia instalada. Al parecer, los costos de estos equipos resultarían muy elevados, en comparación con la oferta de los mercados internacionales”.

Finalmente, debemos destacar, de acuerdo al Expreso del 20 de diciembre de 2009, que en “Los 35 meses que lleva el actual Gobierno la indisponibilidad de generación térmica se ha incrementado en 250 megavatios (MW) en el País. El año 2006 cerró con un promedio de 446,90 MW ausentes del Sistema Nacional Interconectado (SNI), pero hasta octubre pasado las plantas termoeléctricas no disponibles sumaron 697,33 MW. Lo último equivale a un tercio del parque que produce energía con combustible y apuntala el suministro eléctrico en tiempos de estiaje, y que no estuvo operando por razones diversas como falta de combustible, daños de piezas y mantenimiento programado. Las cifras son oficiales y constan en los informes del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), la entidad que administra el Mercado Eléctrico Mayorista”.

### ¿Tozudez política del liderazgo o incompetencia gubernamental?

La crisis eléctrica-energética fue declarada oficialmente por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 214, del 6 de noviembre de 2009. Esta declaratoria de estado de excepción se funda en que “una indisponibilidad de generación de energía eléctrica por razones climáticas significaría una afectación importante a la producción, productividad, transporte, seguridad ciudadana y, en general, en la calidad de vida, lo que provocaría una grave conmoción interna”.

No podemos aceptar las verdades a medias desde el poder, cuando en la Agenda Energética se plantea un Programa de Acciones, que lamentablemente desde el Ejecutivo se desechó, que señala y destacamos:

- Garantizar la seguridad del abastecimiento energético del país sobre la base del desarrollo de la infraestructura necesaria para satisfacer los requerimientos energéticos sociales y productivos.
- Aumentar los niveles de eficiencia en los procesos de transformación y usos finales de la energía
- Emprender un programa de diversificación de fuentes y tecnologías energéticas para disminuir la vulnerabilidad del sistema energético ante contingencias económicas, técnicas y naturales.

Según Alberto Acosta, en declaraciones hechas al diario El Universo, el 15 de noviembre de 2009, “En el plazo inmediato se estableció (durante su gestión enero-junio 2007) que había que construir plantas térmicas por 380 megavatios. Tenemos que salir de una etapa de enorme dependencia de plantas térmicas a una etapa donde el predominio sea la generación hidroeléctrica. Para llegar a eso, reconociendo que toma mucho tiempo, había que tener un puente de plantas térmicas... Lo que sí me queda la duda es por qué no se construyeron”. En otra parte de la entrevista señala que “Cometieron (el Gobierno) un error en el corto plazo: confiarse en el suministro de Colombia y en las lluvias y no tomar las precauciones del caso. Y sobre todo, no construir las plantas térmicas. A mí no me gustan, pero hay que construirlas”.

Después, de lo reseñado, debemos destacar lo señalado por Walter Spurrier, “¿Cómo es que durante el 2008, año en que se realizó una fortísima inversión pública, no se compraron termoeléctricas? Debió ser la inversión de mayor prioridad. Lo cual arroja una sombra de duda sobre si el gobierno hizo un correcto cálculo de costo beneficio para determinar en qué invertir.” (El Universo 20-Nov-09).

### Perspectivas

Sin lugar a dudas, la vigencia del binomio racionamientos-apagones permite que, por encima de los discursos, publicidad y propuestas, se perciba la falta de previsión y de fallas de la planificación de mediano y largo plazo de éste y de los gobiernos anteriores. No ha marchado la consigna de “poner la casa en orden” en lo relacionado a la cuestión de la energía eléctrica, como era la aspiración del Presidente y de sus cuadros asesores y técnicos.

Desde la perspectiva de la política, es incomprensible la existencia de un Gobierno central que se dice fuerte, cuya autoridad se basa en lo que dicen las encuestas de opinión y en la votación. Lo que nos lleva a destacar una reflexión hecha por un analista político que sostiene que, “La verdad es que el apoyo electoral difuso de un electorado despolitizado tiene sus límites tanto para el diseño del proyecto político como para su defensa”. Y plantea, innegablemente, problemas de gobernabilidad, que ya comienzan a producirse.

El gobierno del Presidente Correa no puede perder de conocer que se comienzan a aquejar ciertos indicadores sociales que están afectando directamente a los sectores más pobres de la sociedad, entre los cuales podemos destacar el incremento del desempleo y subempleo como la disminución del consumo.

Finalmente pensamos, desde una propuesta socialista y democrática, que se han cometido por parte del Gobierno una cantidad de errores como los que hemos reseñado, pero también percibimos que todavía tiene la oportunidad histórica de enmendarlos. Esperamos que el narcisismo populista y las tentaciones autoritarias no fracasen una oportunidad única para beneficiar al pueblo ecuatoriano, como la que se le está brindado a la Revolución Ciudadana en la actual coyuntura. Gobernar es rectificar, concertar y actuar de acuerdo a un proyecto de país.





Kintto Lucas

# ¿Comunicación democrática o dictadura mediática?

## Libertad de intereses

A finales del siglo XIX en Estados Unidos, una campaña orquestada en los periódicos del empresario William Randolph Hearst, encabezados por el New York Journal, precedió a la invasión militar de Cuba en 1898. Hearst había enviado un reportero y un dibujante a La Habana para cubrir la guerra. El dibujante, Frederic Remington, telegrafió a su jefe pidiéndole autorización para regresar, pues no había ninguna guerra, y por lo tanto no había nada para cubrir. “Todo en calma. No habrá guerra”, dijo Remington. La respuesta del empresario periodístico fue célebre: “Le ruego que se quede. Proporciono ilustraciones, yo proporcionaré la guerra”.

La anécdota es solo un ejemplo de los medios de comunicación que se asumen como actores políticos sin transparentar al público sus intenciones. Es la libertad irrestricta de los empresarios al servicio de determinados intereses y en contra del bien común, en contra de la libertad de expresión.

Los empresarios dueños de los grandes medios de comunicación en Ecuador y América Latina, escoltados por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y otros cuentos, han tenido una libertad irrestricta en defensa de sus intereses, pero no necesariamente en defensa de la libertad de expresión.

Una Ley de Comunicación sea en Ecuador, Argentina, Uruguay o en cualquier parte puede ser una herramienta para comenzar a ordenar los distintos espacios comunicacionales teniendo en cuenta que la libertad de expresión debe llegar a todos los ciudadanos y no solamente a los dueños de los grandes medios. Teniendo en cuenta la democratización de la comunicación y particularmente de los medios de comunicación.

## El caso de Teleamazonas y la libertad de expresión

El cierre del canal Teleamazonas por tres días fue una medida burda de parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, no porque vaya contra la libertad de expresión de los ecuatorianos, sino porque ayuda a trabar la aprobación de la Ley

de Comunicación. La derecha, que intenta fortalecer su oposición al Presidente Rafael Correa en torno a una supuesta defensa de la libertad de expresión, parece confluir con la derecha ubicada al interior del gobierno en el interés de archivar la Ley de Comunicación.

El principal problema para los dueños de los grandes medios y para la derecha externa e interna no es la mordaza, sino el reparto equitativo de las frecuencias de radio y TV entre medios públicos, comunitarios y privados. El principal problema es que la democracia llegue al espacio radioeléctrico, que se apliquen las recomendaciones de la auditoría sobre frecuencias y empiece la reversión de las que fueron otorgadas en base a la libertad de intereses, no a la libertad de expresión, de las frecuencias que fueron otorgadas en forma antidemocrática.

En un momento crucial del camino hacia la aprobación de la Ley de Comunicación, el cierre de Teleamazonas dio nuevos argumentos a la derecha, liderada en la Asamblea por “maderistas guerreristas”, para atacar la Ley y retrasar su aprobación. El cierre de la radio shuar La Voz de Arutam, en cambio, distancia al gobierno de un aliado natural, que es Pachakutik. ¿Es esto solo una casualidad?

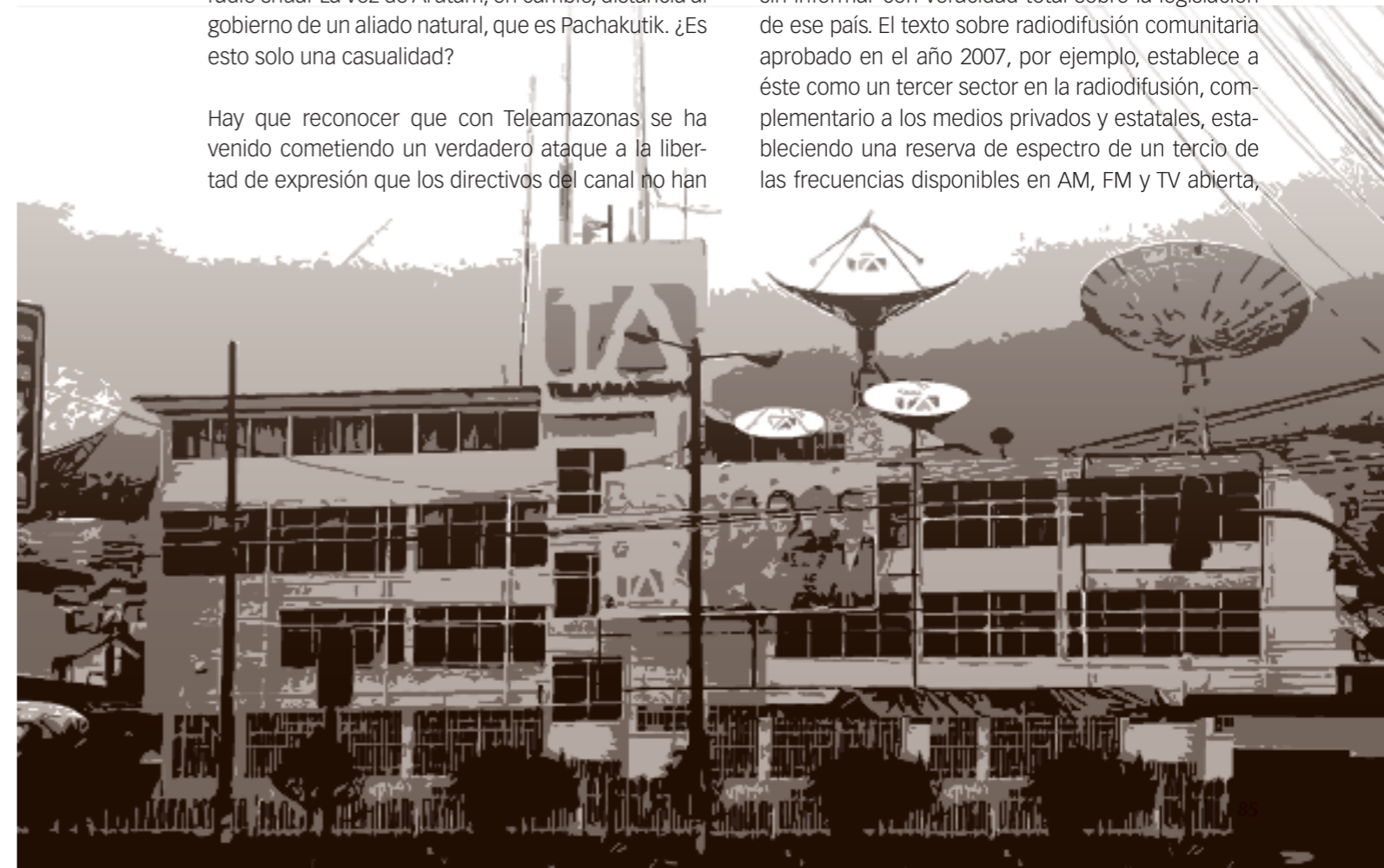
Hay que reconocer que con Teleamazonas se ha venido cometiendo un verdadero ataque a la libertad de expresión que los directivos del canal no han

denunciado: ha sido el medio de comunicación que ha recibido más publicidad del gobierno central y de diversos ministerios, mientras decenas de radios locales no han sido tomadas en cuenta. El hecho de no repartir la publicidad en forma equitativa y haber entregado tanto dinero a Teleamazonas vía publicidad sí debería ser considerado un ataque a la libertad de expresión de todos los ciudadanos que quieren la democratización de los medios. Su cierre ha sido solo una parodia que conspira contra la Ley de Comunicación.

Además del reparto equitativo de frecuencias, la Ley de Comunicación debería establecer claramente la equidad en el reparto de la publicidad del gobierno central y los gobiernos locales.

## La legislación uruguaya sobre comunicación

Desde los grandes medios de comunicación ecuatorianos varios opositores al proyecto de Ley de Comunicación han mencionado la Ley de Uruguay, sin informar con veracidad total sobre la legislación de ese país. El texto sobre radiodifusión comunitaria aprobado en el año 2007, por ejemplo, establece a éste como un tercer sector en la radiodifusión, complementario a los medios privados y estatales, estableciendo una reserva de espectro de un tercio de las frecuencias disponibles en AM, FM y TV abierta,





para garantizar una mayor diversidad en la propiedad de medios de comunicación.

La legislación uruguaya incluye procedimientos transparentes y no discrecionales para el otorgamiento de frecuencias, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso a través de concursos abiertos y públicos, y la realización de audiencias públicas para la concesión y renovación de los permisos.

Establece también la creación de un organismo asesor con participación ciudadana que controla el desempeño estatal y brinda mayores garantías a todas las personas en los procedimientos de otorgamiento de frecuencias. El denominado Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria está integrado por representantes de algunos ministerios, de los propios medios comunitarios, universidades públicas y privadas, y organizaciones de defensa de la libertad de expresión.

El artículo sobre la reserva del espectro radioeléctrico para Radios y Televisoras Comunitarias dice: “El Poder Ejecutivo, previo informe de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, reservará para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión. La reserva deberá ser actualizada anualmente y será de conocimiento público”.<sup>1</sup>

#### **Puntos positivos del proyecto de Ley de Comunicación**

Más allá de los errores iniciales en la presentación del proyecto de Ley de Comunicación, de la falta de participación y la poca profundización en el debate previo del proyecto de ley, así como de ciertos contenidos a mejorar o modificar, el proyecto tiene


<sup>1</sup> La Unidad Reguladora en Uruguay es un ente similar a la Superintendencia de Telecomunicaciones del Ecuador.

elementos destacables que apuntan a la defensa de los derechos de las personas que consumen medios de comunicación, de los periodistas que hacen los medios y, obviamente, de los dueños de los mismos. No puede ser, como quieren unos pocos, que los únicos con derechos sean los dueños de los medios de comunicación.

Otros puntos importantes del proyecto son la necesidad de un código de ética que marque el rumbo de cada medio, que diga los parámetros por los que se regirá y la obligación de dejar en claro cuándo se trata de la opinión de una persona y cuándo del punto de vista del medio de comunicación. Tanto el código de ética como la identificación de la opinión sirven para transparentar al medio, para ubicar desde dónde habla ese medio. Cuando un medio de comunicación presenta a un banquero como analista económico independiente, sin especificar que es banquero y que su análisis lo hace desde su visión como tal no está siendo transparente con la gente que lo ve, escucha o lee, no está siendo ético.

La figura del Defensor del Público, que la propuse hace 15 años desde la columna editorial que mantenía en el diario Hoy, es una propuesta revolucionaria en materia de defensa de derechos de los ciudadanos, en este caso los consumidores de medios de comunicación, en un mundo globalizado y, sobre todo, mediatizado.

La objeción de conciencia de los periodistas es otra reivindicación de un derecho. Quienes hemos estado en medios, sabemos cómo se ataca la libertad de expresión cuando se prohíbe a los periodistas difundir información que va contra los intereses vinculados al medio, o cuando se les obliga a realizar coberturas que van contra sus principios.

La disyuntiva que se presenta con la Ley de Comunicación en debate no es entre mordaza y libertad de expresión, es entre democratización de los medios y los medios como expresión del poder. Es entre comunicación democrática y dictadura mediática. 





# El fundamento constitucional de la nueva economía

Julio César Trujillo y Agustín Grijalva

El Artículo 283 de la Constitución declara que la economía ecuatoriana es social y solidaria (ESS), y define algunos principios y enunciados que contribuyen a diferenciarla de otros sistemas económicos: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”

A continuación se examinan cada uno de estos conceptos a fin de dilucidar, desde la base constitucional, el alcance del sistema económico que establece la Constitución.

## La Economía Social

La *economía social* enfatiza la participación democrática de quienes aportan con su trabajo en la gestión de los procesos productivos y, al mismo tiempo, la distribución equitativa de sus frutos entre todos ellos; propugna la primacía del trabajo sobre el capital y la provisión de bienes y servicios de óptima calidad a las y los consumidores, mediante un intercambio según las reglas del precio justo y de respeto a la diversidad étnica y cultural.

En el caso ecuatoriano, puesto que el sistema económico en su conjunto es definido como de economía social o mixta, ello implica que la participación en la producción debe llevarse a cabo no solo mediante las formas cooperativas de organización productiva, sino además con la concurrencia de los sectores estatal y privado de la economía.

La *economía social* puede ser vista como el desarrollo del tipo de economía requerida por un Estado social y democrático que proclama la

Constitución en el Artículo 1 y que tiene como fundamento el derecho y principio de igualdad material y formal, para cuya consecución el Art. 11.2 de la misma Constitución determina que “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

El *principio de igualdad material o real*, empero, como lo ha advertido Garrorena, puede entrar en tensión e incluso en contradicción con el mercado y la propiedad capitalista, en tanto éstos tienden a la acumulación indefinida a favor de los dueños del capital, subordinando siempre a quienes proveen su conocimiento y trabajo en el proceso productivo<sup>1</sup>. Esta subordinación del trabajo al capital es la fuente de la crónica desigualdad material y mucho más si al mismo fin se organiza el mercado. Por lo tanto, la profundización del *principio de igualdad material* puede y debe llevar a la regulación del mercado y a la democratización tanto de la propiedad como de las decisiones en pos de una economía efectivamente más igualitaria

<sup>1</sup> Angel Garrorena, *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Editorial Ténos, Madrid, 1991.

que corresponda a los fines del Estado social.

Otro pilar del Estado Social está dado por los *derechos económicos, sociales y culturales*. En la Constitución de Montecristi se profundiza la tendencia creada en la Constitución de 1998, de otorgar a todos los derechos igual jerarquía. Pero la plurinacionalidad y los derechos sociales, en particular, están vinculados estructuralmente al régimen de desarrollo (Art 275-3), a la economía social y solidaria (Art. 283), al régimen del buen vivir (Art 340). Las políticas públicas y los servicios públicos deben servir para garantizarlos (Art. 85). En esta línea, el fortalecimiento de los derechos sociales corresponde al Estado social y a la economía solidaria.

## II. La Economía Solidaria

Las relaciones de intercambio utilitario que se producen en el mercado no agotan la gama de relaciones económicas posibles, todas las cuales deben girar en torno a la cooperación, la reciprocidad, la redistribución, etc. Desde el punto de vista de la ESS, la introducción progresiva de solidaridad en los procesos económicos, incluyendo los de mercado, tiende a generar procesos de eficiencia sistémica o social.

Inscrita en esta línea, la Constitución de Montecristi erige la *solidaridad* como un *principio económico* que viene a redimensionar conceptos claves como son la productividad y la competitividad. Productividad y competitividad que, según el Artículo 284-2, deben tener carácter sistémico, es decir, deben responder no solo a expectativas y necesidades de la unidad de producción en particular, sino de toda la economía y la sociedad en su conjunto. En igual sentido, el Artículo 320-2 hace referencia además de la productividad sistémica, a la complementariedad de todos los sectores, a la valoración del trabajo y la eficiencia económica y social.

La dimensión de solidaridad en la economía se expresa de múltiples formas. Así, por ejemplo, entre las responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos el Artículo 83-9 establece el “*practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios*”.

### Primer principio: el ser humano como sujeto y fin

Tanto la *Constitución de Montecristi* como el *Plan Nacional de Desarrollo* plantean un modelo de desarrollo y una economía cuyo eje y fin es la realización de las capacidades del ser humano. Este

enfoque guarda correspondencia con el enfoque de derechos sobre el desarrollo, para el cual garantizar los derechos humanos constituye el objetivo<sup>2</sup>, límite y parámetro de evaluación de las políticas públicas, las cuales son concebidas en la Constitución como un tipo de “garantía” de los derechos, es decir, como medio concretos para su realización.<sup>3</sup> El enfoque de derechos impide un diseño institucional orientado exclusivamente al crecimiento o la estabilidad macroeconómica, puesto que requiere explicitar de manera concreta el modo como determinada política o institución pública proyecta concretar ciertos derechos.

La Constitución de 1998 (Artículos 242 y 243) establecía que la *economía social de mercado* debía responder a principios y objetivos de solidaridad, sustentabilidad e igualdad de derechos. Por tanto, más que en la proclamación de los derechos como objetivos de la economía, lo que diferencia a la *economía social y solidaria* de la *economía social de mercado* son **los medios que se constitucionalizan para efectivizarlos**. En la Constitución de 1998 el mercado, aunque formalmente regulado por el Estado, es el proceso central del sistema económico, como queda claro en su Artículo 244, que establece que “*dentro del sistema de economía social de mercado*” le corresponde al Estado regular, planificar, promover actividades económicas e incluso emprenderlas por sí mismo cuando lo requiera el interés general. Este grado de intervencionismo estatal en el mercado diferencia, a su vez, la economía social de mercado del paradigma principal del libre mercado, propio del liberalismo decimonónico y del neoliberalismo reciente.<sup>4</sup>

En contraste, en la *economía social y solidaria* que proclama la Constitución del 2008, el mercado pierde esa centralidad en el sistema económico para convertirse en un mecanismo más, junto con otras formas de intercambio justo y de organización económica de tipo comunitario, público, autónomo o mixto, según el Artículo 319. No es el afán de lucro el móvil del sistema económico sino la armonía en las relaciones de los seres humanos entre sí, con la naturaleza y las futuras generaciones, a esos objetivos deben tender todas las formas de organización económica y así garantizar los derechos constitucionalmente reconocidos y una creciente participación, conforme los Artículos 319 y 320.

<sup>2</sup> Artículo 275-2.

<sup>3</sup> Artículo 85.

<sup>4</sup> Para una diferenciación constitucional entre la economía social de mercado y economía neoliberal, véase: Agustín Grijalva y José Vicente Troya, “Elementos para un Derecho de la Competencia en Ecuador”, en *Revista Foro* Nro. 1, Corporación Editora Nacional, Quito, 2003.

## Segundo principio: equilibrio en la relación Sociedad - Estado - Mercado

Una premisa de la ESS para que se dé una relación equilibrada entre sociedad, mercado y Estado es la valoración de la dimensión económica de experiencias sociales tales como el cooperativismo, el trabajo autónomo, las redes de productores y de comercio justo, las empresas autogestionadas, entre otras. La ESS implica una profundización de la democracia en el plano económico. A diferencia de las economías centradas en el mercado, la ESS valora y promueve la participación democrática de las personas y los colectivos en los procesos económicos en que actúan. En otras palabras, a las relaciones del Estado con el mercado, la economía solidaria añade la sociedad como el escenario en el que actúa el mercado y a cuya paz debe contribuir abriéndose a la participación equitativa de todos en la producción, distribución y circulación. A esta democratización de la economía se refiere el Artículo 320 de la Carta Política que dispone que “En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente”.

En la búsqueda de esa relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado se procura reinstaurar el sentido de lo público en la gestión estatal mediante la planificación participativa y descentralizada que establecen los Artículos 279 y 280. Además le corresponde al Estado (Artículo 277) regular las actividades económicas, asumirlas directamente cuando tienen un carácter estratégico (Artículo 313), y promover especialmente aquellas actividades económicas que hagan efectivos los derechos conforme al Artículo 319.

En cuanto al mercado, la Constitución lo reconoce y promueve en tanto guarde esa relación dinámica y equilibrada con la sociedad y el Estado. Es decir, dispone que sea funcional a los objetivos del Estado constitucional, social y democrático. De este modo, el Artículo 284-4 se refiere al fomento del intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes; el Artículo 304-1 plantea el fortalecimiento de los mercados internos; el 304-6 busca evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, especialmente en el sector privado de la economía.

La Constitución de Montecristi otorga gran importancia a la planificación. Mientras la Constitución de 1998 incluía (Artículos 254 y 255) disposiciones generales sobre la planificación económica y social, la Carta Magna vigente en sus Artículos 275, 279 y 280 fortalece el Sistema Nacional de Planificación, que deberá estar conformado por el Consejo Nacional de Planificación y los consejos

de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados y aunque se destaca la participación de la ciudadanía en la conformación del Consejo Nacional, hemos de entender que igual participación de la ciudadanía se ha de garantizar en los consejos de planificación de los gobiernos autónomos, porque solo así se puede lograr que el sistema y no solo uno de sus órganos sea participativo, como dispone el Art. 279. Además el trabajo de todos estos órganos de planificación debe ser tal que lo local esté articulado a lo nacional y éste a aquel.<sup>5</sup>

El Sistema de Planificación y el Plan Nacional de Desarrollo establecen los objetivos de la política económica que son a la vez los medios para el fin último que es el establecimiento de un *sistema económico social y solidario* (Artículo 284). Avanzar hacia el mismo fin persigue la política fiscal (Artículo 285), la monetaria, cambiaria, crediticia y financiera (Artículo 302), la política comercial (Artículo 304) y de inversiones públicas (Artículo 339), entre otras.

La planificación, además de descentralizada y participativa (Artículo 279), debe coordinar las diversas formas de organización económica, de modo que se orienten al tipo de desarrollo que determina la Carta Magna, debe promover o desincentivar diversas formas de producción, no de modo arbitrario sino conforme éstas respondan objetivamente a crear las condiciones para que todos gocen efectivamente de los derechos constitucionales, el *sumak kawsay*, la sostenibilidad y productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social (Artículo 319).

El *Estado social y democrático de derecho* tiene varias funciones además de las tradicionales de legislar, ejecutar y administrar y administrar justicia; de estas nuevas funciones nos interesan ahora las económicas y de ellas se destaca la gestión de los sectores estratégicos que están constituidos por las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y en general lo que, de acuerdo con la ley, por su trascendencia, tenga decisiva influencia económica, social, política y ambiental (Artículo 313).

<sup>5</sup> Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los planes locales, son obligatorios para el sector público e indicativo para los demás sectores. La ejecución del Plan se asegura mediante la vinculación de lo previsto con la asignación de recursos en el Presupuesto General del Estado y es la Asamblea Nacional la responsable de que esto se cumpla y los órganos encargados de aprobar los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se encargarán de que éstos financien los planes de desarrollo local.

Para realizar las actividades que requiere la gestión de estos sectores, lo mismo que para organizar y mantener en funcionamiento los servicios públicos, el Estado tiene facultades para constituir y administrar empresas públicas (Artículo 315); puede delegarlas a las empresas mixtas en las que tenga mayoría accionaria, y solo por excepción y mediante ley, a la empresa privada o a empresas de economía solidaria y popular. La ley, además de autorizar la delegación, deberá fijar los plazos y límites de ella (Artículo 316).

En definitiva, la ESS no es una economía centralmente planificada o estatista, pues reconoce y apoya las formas de organización económica comunitaria gestadas en la sociedad, incluyendo la autogestión de los trabajadores; mantiene el mercado aunque fuertemente regulado, preserva la propiedad privada, garantiza la libertad de empresa y en general el sector privado de la economía. Incluso las empresas públicas (Artículo 315) tienen autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, si bien se hallan bajo supervisión de organismos técnicos. El Artículo 334 promueve el acceso equitativo a factores de producción, evitando su concentración o acaparamiento.

## Tercer principio: la armonía con la naturaleza

La Constitución de 2008 fortalece decididamente el principio de la armonía con la naturaleza. Los *derechos de la naturaleza* (Artículos 71, 72, 73 y 74) expresan el principio de que el desarrollo y el sistema económico no pueden ser asumidos como procesos externos o aislados de la naturaleza. A su vez, la naturaleza no puede ser reducida a fuente de recursos naturales para ser extraídos, transformados y consumidos en el proceso productivo. Los procesos económicos se generan siempre en el marco de ecosistemas, hay por tanto una relación intrínseca y estructural entre economía y naturaleza. No se trata solamente de preservar los recursos naturales o un ambiente sano para las generaciones futuras, sino, además, de respetar los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos naturales como realidades valiosas en sí mismas, más allá de su utilidad para los seres humanos (Artículo 271).

Cuando la Constitución hace referencia a que al sistema económico solidario busca la armonía con la naturaleza (Artículos 283 y 275-3), este

La economía social y solidaria no es una economía centralmente planificada o estatista, reconoce y apoya las formas de organización económica comunitaria, incluyendo la autogestión de los trabajadores; mantiene el mercado aunque fuertemente regulado, preserva la propiedad privada, garantiza la libertad de empresa y en general el sector privado de la economía. Incluso las empresas públicas (Artículo 315) tienen autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión.

enunciado no puede entenderse sino en relación con una economía en la que la producción y el consumo no se convierten en procesos depredatorios de la naturaleza, sino que atienden a su existencia, mantenimiento y regeneración conforme al Artículo 71 de la Constitución. Tampoco podría entenderse tal equilibrio -pues sería inaplicable- como limitación absoluta de la actividad productiva. De hecho, luego de que se consagran los derechos de la naturaleza (Artículos 71 y 72), se determina que “las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.” (Artículo 73)

La Constitución de Montecristi reconoce tanto la dimensión ambiental inherente a toda actividad económica, como las necesidades humanas de intercambiar bienes, energía e información con el medio ambiente, pero en términos que permitan la continuidad tanto de los seres humanos como de los ecosistemas en que éstos existen, con los que se relacionan, y de los que finalmente también son parte. En este sentido el ideal de *buen vivir* constituye un principio ético estructurante de la nueva economía. El buen vivir supone formas de trabajo, comercio y consumo que necesariamente consideren la dimensión ambiental atendiendo tanto a los derechos de las personas como a los de la naturaleza.

La Constitución enfatiza en el fomento de la producción y la productividad, especialmente nacional (Art 284-2), actividad productiva que no puede hacer abstracción de la búsqueda de una relación equilibrada con la naturaleza. Así por ejemplo, se refiere a que la política económica debe fomentar la “incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza...” (Artículo 284-4). Además, establece como objetivo el “mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo” (Artículo 284-7), y se promueve el “consumo social y ambientalmente responsable” (Artículo 284-9).



Se trata -entonces- de enmarcar la producción y consumo en la concepción del *buen vivir*, esto es, en una relación armoniosa y equilibrada con la naturaleza. La descripción de este tipo de economía y del modelo de desarrollo que integra se halla condensada en el Artículo 395-1: “El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.”

A fin de concretar este tipo de relación entre sistema económico y naturaleza, la Constitución establece (Artículo 14) el derecho humano a vivir en un medio ambiente sano generando así un vínculo entre economía, derechos humanos y ecología. En esta misma línea, se desarrolla un amplio capítulo (Artículos 395 al 415) relativo a la biodiversidad y los recursos naturales, donde se formulan lineamientos de políticas, principios e instituciones constitucionales que por todo lo dicho son relevantes para la política y el modelo económico.

#### Cuarto principio: el Sumak Kawsay

El *Buen Vivir* ha sido criticado por su amplitud, indefinición y por ser supuestamente extraño a la cultura de la mayoría de la población. Sin embargo, la Constitución provee elementos que perfilan una definición y su relación con algunos valores actualmente universalizados mediante los derechos humanos. Así, se establece que “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza” (Artículo 275 tercer párrafo). Aquí se deja entender que el buen vivir es un valor, un fin u horizonte que comprende el respeto a la diversidad, el ejercicio de los derechos y responsabilidades constitucionales y otros, como el derecho a la paz consigo mismo y con todo el entorno físico y humano en el que se desenvuelve la vida humana.

Tanto el régimen de desarrollo como el sistema económico tienen como objetivo y condición el *buen vivir*. En otras palabras, la economía social



no puede asegurarse su efectividad y universalidad.

La subordinación de la economía a los derechos profundiza el proceso de des-mercantilización de los derechos. Tal cual lo ha planteado Ferrajoli, hay un ámbito de la vida social, el de los derechos constitucionales, que deben sustraerse del mercado, pues de otra forma se reducen a mercancías y

solidaria plantea una nueva relación estructural entre economía y derechos, de los seres humanos entre sí y de estos con el universo. Los derechos son elementos constitutivos del buen vivir y la economía es un medio para efectivizar los derechos, de modo que éstos han de respetados en todas las fases de ella. Hinkelammert y Mora lo han expresado en estos términos: “El reconocimiento del ser humano como sujeto viviente, la corporalidad del sujeto, sus necesidades y derechos, han de ser el punto de referencia básico, fundamental, para la evaluación de cualquier racionalidad económica y de toda organización económica institucionalizada. Y no -como es la norma dominante- la eficiencia abstracta o cualquiera de sus derivaciones...”<sup>6</sup>

Esta subordinación de la economía a los derechos profundiza el proceso de des-mercantilización de los derechos. Tal cual lo ha planteado Ferrajoli, hay un ámbito de la vida social, el de los derechos constitucionales, que deben sustraerse del mercado, pues de otra forma se reducen a mercancías y no puede asegurarse su efectividad y universalidad. Derechos como la salud o la educación son negados como tales cuando se los reduce a servicios al alcance solo de quienes pueden pagarlos.<sup>7</sup>

En términos económicos, esta concepción puede expresarse del modo siguiente: “Estas visiones de la economía social y solidaria comparten la visión de privilegiar los valores de uso respecto del valor de cambio, lo que implica valorar los bienes y servicios por su contribución a la reproducción de las comunidades, y no por los mecanismos usuales

6 Franz Hinkelammert y Henry Mora Jiménez, “Por una Economía Orientada hacia la Reproducción de la Vida”, en *Iconos* Nro 33, enero 2009.

7 Natalia Quiroga, “Economía Feminista, Social y Solidaria. Respuestas Heterodoxas a la Crisis de Reproducción en América Latina”, en *Iconos* Nro 33, enero 2009.

del mercado capitalista vinculados al bajo costo y al alto margen de ganancia. Esto implica avanzar en la desmercantilización de los principales bienes y servicios que garantizan la vida humana.”<sup>8</sup>

Para la ESS igualmente no solo que los derechos no deben subordinarse al mercado, sino que el mercado y cualquier otro mecanismo de intercambio debe organizarse en términos que sean compatibles con el respeto a la dignidad de la persona humana y sirven al goce y ejercicio de los derechos de los participantes en el intercambio y de todos los miembros de la comunidad y de esta como tal. Como se dijo, la economía social y solidaria reconoce como su sujeto y fin al ser humano, en cuanto individuo, y a la comunidad en tanto colectividad de seres humanos iguales y con un destino común que no pueden realizarlo aislados ni los unos en perjuicio de los otros (Artículo 283).<sup>9</sup>

El buen vivir no implica una igualdad en la privación de condiciones y medios para una vida adecuada o de igualdad en la pobreza, como algunos dicen con el propósito de desacreditar al nuevo régimen económico que propicia la Constitución de Montecristi. Por el contrario, la economía debe “garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales” que la hagan posible (Artículo 283). Se trata, entonces, de una calidad y condiciones de vida que efectivamente potencien el desarrollo del ser humano, en términos sociales y ambientales adecuados; el buen vivir consiste en crear oportunidades y medios para que todas las personas accedan a esa calidad de vida que incluye la vida digna (Art.66.2) y además la armonía en las relaciones sociales y con la naturaleza.

Ese horizonte ético-económico implica una crítica al consumismo, a la instrumentalización del trabajo humano y a la depredación de la naturaleza. No excluye la iniciativa y la superación individual, sino que asegura que éstas contribuyan al mejoramiento social. Así, se garantizan los derechos a la propiedad (Artículo 66-26), a la contratación (Artículo 66-16) y a que cuando las partes del contrato no sean iguales ha de intervenir el Estado para fijar los límites que protejan la dignidad y los derechos del más débil, la libertad de trabajo (Art 66-17), y “a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”

8 Natalia Quiroga, *ibid.*

9 Para asumir las actividades que por su trascendencia y magnitud tengan decisiva influencia económica, social, política o ambiental, el Estado podrá decretar la expropiación de instalaciones, bienes y medios de producción que estuvieran en manos de los otros sectores de la economía, siempre previa justa valoración, indemnización y pago a sus anteriores propietarios.

(Artículos 66-15 y 278-2).


El buen vivir no es una vida pobre, sino una vida rica en un sentido más profundo e integral, digna en lo material, trascendente en lo social y espiritual, sensible a la diversidad cultural y a la naturaleza. Le corresponde al Estado crear las condiciones adecuadas para su factibilidad, aunque la realización cabal de este principio se halla también librada a la creatividad de la autonomía individual.

#### Quinto principio: Economía Social y Solidaria y Plurinacionalidad

El Estado plurinacional significa, entre otras cosas, que en un territorio coexisten diversas culturas que el desarrollo no puede desconocer ni destruir, sino respetar y adoptar medidas que las impulsen y enriquezcan. Coherentemente la Constitución dispone que el desarrollo ha de “proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural” (Artículo 276-7).

De otra parte, una de las dimensiones del desarrollo es la economía y en ésta, la producción de bienes y servicios lo mismo que su consumo, ocupan primerísimo lugar. En ellos ha de manifestarse el respeto a la plurinacionalidad cuando se trate de garantizar el derecho a la alimentación (Art. 13), o de alcanzar la soberanía alimentaria (Art. 281), de la misma manera que al fomentar o promocionar la incorporación de valor agregado a los productos extraídos o recogidos de la naturaleza o a los frutos del trabajo humano (Art. 284.4), mediante el aprovechamiento y progreso de la diversidad de saberes, ciencia y tecnología.

Así mismo, el buen vivir es coexistir y comunicarse permanentemente las diversas culturas en un plano de igualdad, por ello supone la interculturalidad y el respeto a la diversidad previstas en el Artículo 275.3. De hecho, la noción de buen vivir (*sumak kawsay*) como filosofía de vida y concepto ético hunde sus raíces en las culturas de los pueblos andinos.

Buena parte de la actividad económica de los pueblos indígenas está vinculada a la economía popular y solidaria, entendida como sector. La Constitución de Montecristi incluye normas relativas a la propiedad comunitaria indígena (Artículo 57-4), al uso de recursos naturales que se hallan en sus territorios (Artículo 57-5), la participación comunitaria en la gestión de la educación (Artículo 348-2) o la salud (Artículo 342), o en la gestión ambiental (395-3), donde los pueblos indígenas evidencian prácticas solidarias desarrolladas. 

# La instrumentación de la nueva economía en el contexto del régimen de desarrollo

Diego Borja Cornejo

## La hoja de ruta de la transformación económica

El régimen de desarrollo no se modifica por decreto, ni por medio del mandato constitucional que define a la organización económica en el Ecuador como social y solidaria. Sin embargo, la voluntad de cambio que mostró la sociedad y que se expresó en el proceso Constituyente entre el 2007 y el 2008, que culminó con la aprobación de la nueva Constitución por parte de una gran mayoría del pueblo ecuatoriano, marcó una nueva situación de las fuerzas sociales en el país que hace posible el avance en la transformación económica del Ecuador.

Sobre la base de esta realidad, se vuelve viable la definición de una hoja de ruta que guíe la acción transformadora de la economía ecuatoriana, de forma tal que el gobierno de la Revolución Ciudadana pueda convocar y aglutinar a un conjunto de fuerzas sociales que tienen la voluntad de encarnar el proceso de transformación.

Mirando hacia adelante, el gobierno de Rafael Correa y las fuerzas portadoras del proyecto de cambio no podrán poner en práctica modificaciones profundas en la estructura de la economía si no cuentan y construyen, simultáneamente, dos condiciones que se retroalimentan entre sí: el *programa de la transformación económica* y la *fuerza social* que lo encarne.

Efectivamente, los avances hasta el presente en la transformación de la estructura económica son limitados. No obstante, en ausencia del proceso de cambio impulsado por el gobierno de Correa, pensar siquiera en la transformación de la estructura económica sería una ilusión.

El cumplimiento de la tarea pendiente implica en lo inmediato definir la hoja de ruta y aglutinar al sujeto social, que junto al Gobierno haga posible

su implementación. Esta hoja de ruta, siguiendo la Constitución, debe ser global, integral, profunda y coherente. El objetivo es la estructuración de la economía social y solidaria, como forma de alcanzar y manifestar el buen vivir. La forma de construir e instrumentar la hoja de ruta debe ser democrática, participativa y dialogante, basada en la confianza que otorga la verificación de avances reales de transformación, visibles para toda la sociedad.

Una organización económica social y solidaria requiere un alto grado de innovación social. Implica que los agentes económicos capitalistas, empresariales, que se guían por la lógica del beneficio, adecúen sus estructuras y conductas a una nueva lógica que privilegie –o que al menos considere con importancia– la responsabilidad social: la responsabilidad con los trabajadores, con los consumidores y con el ambiente; y que amplíe el campo de acción de la solidaridad, así sea la solidaridad administrada, a través del pago de impuestos y su contribución al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Tiene que ver igualmente, con modificaciones en el funcionamiento de los agentes económicos públicos o estatales que se guían por lógicas burocráticas, tecnocráticas y muchas veces rentistas. Los agentes económicos públicos, en una economía social y solidaria, contribuyen decisivamente a la redistribución progresiva del producto social –a la equidad–, a la modificación en el régimen de desarrollo y a la regulación de la economía, especialmente del mercado. Y finalmente, hace referencia al despliegue de los agentes de la economía popular. Esto es, a la puesta en valor de los equipamientos, capacidades, conocimientos y relaciones de los agentes que conforman el vasto segmento de productores comunitarios, cooperativos, asociativos, autónomos, no mercantiles, que tienen relaciones no formales con el capital y constituyen un amplísimo entramado de proveedores de bienes y

servicios, dentro de un circuito económico paralelo y a veces excluido del circuito económico denominado formal. El despliegue de este segmento de la economía, reconocido en la nueva institucionalidad definida por la Constitución, requiere la clara estructuración de mecanismos de transferencia y asignación de recursos desde los segmentos capitalistas y públicos – estatales, de forma que hagan viable su contribución al desarrollo y a la ampliación de lógicas solidarias dentro del conjunto de la economía.

## Las acciones políticas de la transformación económica

Desde esta perspectiva, la nueva economía en el Ecuador tendrá que definirse mediante muchas y profundas alteraciones del actual estado de cosas. Sin embargo, hay algunas sin las cuales, definitivamente, no se podrá verificar que estamos construyendo, como sociedad, algo diferente.

**En primer lugar**, el acceso de los trabajadores –individuales y colectivos– a los medios de producción: tierra, agua, capital financiero, equipamientos de infraestructura y conocimiento. Esto implica la distribución de los medios de producción que, en todos los casos, ponen en evidencia una profunda inequidad distributiva de lo existente y la construcción ulterior de mecanismos de acceso permanente a los medios de producción para amplios sectores de la sociedad. Por ejemplo, el *índice de Gini* de la tenencia de la tierra es superior a 0.8 –mientras más cercano a 1 más inequitativo–; adicionalmente, la tierra en propiedad de campesinos de la Sierra y de la Costa tiene graves problemas de calidad, de forma que además de la tenencia de la tierra, es necesario el impulso de políticas de recuperación de su calidad.

Igual exclusión se observa en el acceso a un medio de producción que cobra cada vez más importancia en las economías del Siglo XXI: el conocimiento. Es una minoría absoluta de la población la que accede de manera continua al conocimiento. Este, en tanto capacidad individual, está vinculado a las posibilidades de acceso de las personas a la educación básica y superior y a la capacitación; pero en tanto capacidad social, está relacionado con la instalación de equipamientos públicos que permitan el acceso a la

información, la comunicación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico. En los dos aspectos, la tarea pendiente es amplia, sin la cual será imposible verificar la instrumentación de una nueva economía.

**En segundo lugar**, la modificación del carácter de la relación entre el capital y el trabajo, tanto en su relación formal (trabajador – empleador), como en su relación no formal: capital – amplio sector de trabajadores autónomos, cooperativos, comunitarios, asociativos, etc. La nueva Constitución permite avances en este ámbito: prohíbe toda forma de tercerización y trabajo –léase empleo precario. Es necesario construir mecanismos que hagan posible el empleo decente en la sociedad ecuatoriana. Entonces, más allá de la regulación del empleo formal para garantizar a los trabajadores condiciones adecuadas de trabajo y un salario de equidad, será indispensable construir condiciones para que los trabajadores no formales también tengan empleos decentes. Esto tiene que ver con la educación y la capacitación ya mencionadas y con el acceso a medios de producción y otras facilidades (crédito, transporte, almacenamiento de mercancías, apoyo técnico, legal e institucional) para los trabajadores que no establecen una relación formal con un empleador, que en el caso de la economía ecuatoriana no será menos de un 35 o 40 % de la fuerza de trabajo.

**En tercer lugar**, el control de las palancas financieras y monetarias. La eliminación de la emisión monetaria y la decisión de dolarizar la economía en el año 2000 debilitaron enormemente la capacidad de control del Estado sobre un aspecto esencial como es la soberanía monetaria, que además es un instrumento de política para orientar el régimen de desarrollo. A esto se añadió, la profundización de la apertura financiera, iniciada en 1992, la vulnerabilidad de la regulación en este ámbito,

Una organización económica social y solidaria requiere un alto grado de innovación social. Implica que los agentes económicos capitalistas, empresariales, que se guían por la lógica del beneficio, adecúen sus estructuras y conductas a una nueva lógica que privilegie –o que al menos considere con importancia– la responsabilidad social: la responsabilidad con los trabajadores, con los consumidores y con el ambiente; y que amplíe el campo de acción de la solidaridad, así sea la solidaridad administrada a través del pago de impuestos y su contribución al bienestar de la sociedad en su conjunto.



mediante el control oligárquico de los organismos de regulación, control y vigilancia, y una institucionalidad monetaria al servicio de los grupos financieros – especulativos que se observa, por ejemplo, en la obligación que tenía el Banco Central de invertir la llamada Reserva Internacional en bancos internacionales, mientras la economía doméstica experimentaba una recurrente escasez de capital financiero.

Evidentemente, todo esto se halla vinculado, estrechamente, a la lógica especulativa del capital financiero que, por lo demás, hizo y está haciendo crisis a escala planetaria. Por ello, la transformación de la economía pasa por la regulación y el control de las palancas financieras que gestiona la banca privada, la construcción de una institucionalidad favorable al despliegue de los agentes de las finanzas populares, la articulación con la nueva arquitectura regional (Banco del Sur y Sistema Único de Compensación Regional –SUCRE–), la reforma de la institucionalidad monetaria, particularmente del Banco Central, de forma que pueda gestionar adecuadamente todo el sistema de pagos y el flujo de dólares a la economía ecuatoriana así como la efectiva orientación de la banca pública hacia el desarrollo, sobre todo de los sectores de productores marginados del acceso al sistema bancario privado.

**En cuarto lugar,** el uso equilibrado y armónico, desde una perspectiva ecológica e intergeneracional, de los recursos naturales y la conversión en nuevo capital de los ingresos generados por su venta en el mercado internacional y nacional. Esto implica la configuración de una política energética, sobre todo de hidrocarburos, soberana y eficaz, lo cual tiene que ver con la construcción de una estructura institucional petrolera –empresa de producción de petróleo, regulación de los contratos con las empresas transnacionales, control técnico – ecológico de la explotación petrolera–, favorable a la explotación sustentable –es decir, con alto contenido tecnológico y de conocimiento– de dicho recurso y su industrialización.

También implica, la configuración de un esquema que haga posible el despliegue social de equipamientos de generación de energías renovables, no contaminantes y eficientes: paneles solares



Una organización económica social y solidaria hace referencia al despliegue de los agentes de la economía popular: a la puesta en valor de los equipamientos, capacidades, conocimientos y relaciones de los agentes que conforman el vasto segmento de productores comunitarios, cooperativos, asociativos, autónomos, no mercantiles, que tienen relaciones no formales con el capital y constituyen un amplísimo entramado de proveedores de bienes y servicios, dentro de un circuito económico paralelo y a veces excluido del circuito económico denominado formal.

en los hogares, reemplazo de los artefactos de uso doméstico derrochadores de energía (alumbrado, refrigeración, aire acondicionado, etc.), ordenamiento del transporte público sobre todo en las ciudades, que permita el equilibrio en el consumo de combustibles fósiles, instalación de una capacidad de energía eléctrica sustentada en los recursos hídricos y complementada con equipamientos termoelectrónicos eficientes (sistemas electrógenos para distribución local –que disminuya la pérdida de energía por distribución–, plantas que funcionen con fuel oil y gas, etc.).

Y finalmente, tiene que ver con el uso del capital adquirido a través de la venta de recursos no renovables para la construcción de un nuevo capital social intensivo y productor de conocimiento y tecnologías avanzadas, de forma tal que se abandone paulatinamente el patrón extractivista y se transite hacia una organización productiva capaz de cubrir los requerimientos del buen vivir.

**En quinto lugar,** es esencial redefinir la relación con el mercado mundial. Hasta el presente, el patrón de articulación con el mercado mundial ha perennizado la vulnerabilidad del conjunto de la economía, la dependencia de los centros económicos industrializados (sobre todo Estados Unidos), el retraso de amplios segmentos de productores y la incapacidad estructural de la organización económica para generar empleo decente y mínimas condiciones de bienestar para la mayoría de la población.

La instrumentación de una nueva economía requiere la configuración de un aparato productivo

interno que sea capaz de producir bienes y servicios de consumo orientados a satisfacer las necesidades de la población; y que por otro lado, amplíe su capacidad de oferta para el mercado internacional, en lo que se refiere al tipo de bienes y servicios –de primarios e intensivos en trabajo hacia terciarios e intensivos en conocimiento–, y al tipo y amplitud de los mercados de destino. En este contexto, es esencial la construcción de espacios de comercio distintos a los tradicionales: el sudamericano y el Alba, los BRIC´s, los países árabes, los países del sudeste asiático, los países nórdicos de Europa, además de otros como Nueva Zelanda, Australia y Canadá. Es indispensable, adicionalmente, continuar con el cuestionamiento del orden asimétrico del comercio que impulsan la OMC y los grupos de interés fanáticos de los tratados de libre comercio, y su reemplazo por acuerdos de comercio para el desarrollo, ya que los resultados del comercio tradicional hasta el presente son mediocres y perversos en términos de bienestar de la población.

**En sexto lugar,** la construcción de una nueva institucionalidad de la economía. De acuerdo a la nueva Constitución, la economía ecuatoriana debe ser social y solidaria. Sin embargo, todo el entramado institucional ha consagrado una economía de mercado, oligopólica, urbana, excluyente, rentista y elitista. En tal sentido, es necesario construir un sistema normativo, regulatorio y operacional que desmonte el actual sistema institucional y configure uno diferente. Esto implica un proceso de disputa con los grupos que medran del actual estado de cosas.

De entre las innumerables tareas que esto involucra, vale mencionar las que son insoslayables. La nueva institucionalidad de la economía popular, la soberanía alimentaria y la soberanía energética: la ley, el sistema de regulación, el régimen de incentivos, los mecanismos de transferencia de recursos, el apoyo institucional. La regulación del mercado, sobre todo de los abusos oligopólicos y monopolísticos, de las asimetrías, distorsiones y exclusiones. La construcción de la banca pública de desarrollo, incluyendo el nuevo Banco Central, de forma que contribuyan a los objetivos de producción, articulación soberana con el mercado mundial, ampliación del capital y equipamiento social fundamentado en el conocimiento y la tecnología más que en el extractivismo. La estructuración del nuevo esquema de las finanzas públicas, incluyendo los presupuestos plurianuales, la planificación participativa, los planes de inversión pública, especialmente en el sector social, las compras públicas como herramienta para la producción y la inclusión, el financiamiento del desarrollo.

Otras importantes tareas se relacionan con la estructuración de un sistema de capacitación permanente de los servidores públicos; la construcción de un sistema de producción de información relevante para la toma de decisiones de política pública, especialmente en las áreas que el dogma neoliberal escondió o secundarizó: el trabajo, los recursos naturales, el conocimiento, la economía no mercantil; la estructuración de grupos de pensamiento económico propio, crítico, transformador y la configuración de sistemas institucionales de la economía que verifiquen el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano.

El objetivo central de los grupos de poder es dar de baja al programa de transformación que se define en la nueva Constitución. De ser posible, configurar un escenario contra – reforma y cambiar la propia Constitución, vaciar de contenido la propuesta de la revolución ciudadana, readecuar la nueva institucionalidad a los viejos intereses económicos, mermar la capacidad y voluntad transformadora del Gobierno, articular la oposición mediática a los intereses oligárquicos y geopolíticos imperiales, boicotear, mediante burocracias cooptadas ideológica y económicamente las acciones políticas de la transformación.

Ante tamaña amenaza, la hoja de ruta de la transformación económica no puede ser un ejercicio burocrático o tecnocrático. Los componentes de la agenda de la revolución económica antes señalados y otros que seguramente se añadirán, tienen que ser discutidos en amplios espacios de trabajadores manuales e intelectuales, productores populares urbanos y rurales, indígenas, campesinos, estudiantes; y tienen que pasar pruebas de validez territorial y plurinacional, que eviten ciertos énfasis regional y étnicamente centralistas. Aquello no solamente por una cuestión de ética democrática, sino porque es una condición para que los procesos de transformación económica se hagan realidad y para tener éxito en la disputa con los grupos de poder que pugnan por maquillar y mantener el actual estado de cosas. <sup>127</sup>

# Defender el programa constitucional

Carlos Castro Riera

El Gobierno del Presidente Correa surgió en una época de cambios: a nivel internacional, el agotamiento del modelo neoconservador y neoliberal inaugurado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, la disolución de la Unión Soviética y la caída de las democracias populares de Europa del Este, el fin de la hegemonía unipolar de Estados Unidos, el ascenso de la socialdemocracia en Europa, el surgimiento de nuevos bloques regionales de integración en el mundo, la afirmación de las identidades étnico-nacionales y la interculturalidad, el surgimiento de la *nueva izquierda* en Latinoamérica y la crisis estructural del capitalismo, son, entre otros, los elementos que caracterizan a esta época.

A nivel nacional, a partir de los años setenta se gestaron en Ecuador nuevos sujetos sociales: los movimientos de indígenas, campesinos, jornaleros agrícolas, sectores medios urbanos, pobladores suburbanos; y los movimientos sociales emergentes que coparon el escenario político de Ecuador: movimientos poblacionales, ecologistas, afroecuatorianos, eclesiales de base, de mujeres, juveniles, ciudadanos, todos ligados a las nuevas vertientes del pensamiento social, como el pensamiento de Fidel Castro, Ernesto Guevara, Paulo Freire, Manuel Agustín Aguirre, Leonidas Proaño, los Cristianos por la Liberación, la Izquierda Cristiana, el Socialismo Democrático y otras expresiones de la democracia ciudadana radical.

## Irrumpe el Movimiento PAIS

El Movimiento PAIS y el Gobierno de Rafael Correa surgieron como resultado de un acumulado de luchas sociales y políticas de toda la época descrita, como una alternativa ciudadana y democrática en un contexto de agotamiento del modelo neoliberal, en medio de una situación de descomposición institucional, de corrupción administrativa y moral generalizada, en un país cuya Constitución Política era regularmente violada por

socialcristianos, demócrata-populares, “prianistas”, “gutierristas”... La crisis política del país llegaba a límites de poner en riesgo su propia existencia: no había unidad nacional ni cohesión social, y ciertas oligarquías soñaban hasta con tener su propio *Estado regional*. La patria estaba siendo despojada y sus despojos eran de pocos. Entonces, el tener Patria para Todos caló profundamente. Los sentimientos de Patria y de Constitución han sido siempre importantes en el *espíritu* del pueblo ecuatoriano.

En esas condiciones se abrió paso la propuesta del Movimiento PAIS, sintetizada en estos ejes: revolución constitucional, ética económica, educativa y de salud, y revolución para la dignidad. La propuesta que expresaba unitariamente a la “revolución ciudadana” consistía en ir hacia una Asamblea Nacional Constituyente, tesis que fue escamoteada poco antes por el gobierno transitorio de Alfredo Palacio, habiendo sido la demanda principal del movimiento ciudadano que derrocó a Lucio Gutiérrez.

## La nueva Constitución

La Constitución elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi y aprobada después en referéndum es la expresión de un nuevo momento histórico por el que atraviesa la sociedad ecuatoriana y mundial. En el caso de nuestro país, ese momento se manifiesta como la voluntad de superar el modelo de desarrollo neoliberal

y sustituirlo por otro basado en la concepción del buen vivir.

La Constitución vigente es la expresión de los nuevos actores y sujetos económicos, sociales y políticos que emergen en el escenario histórico como consecuencia de la globalización, y de un nuevo pensamiento social en el que se fusionan y redefinen lo ecológico, social, popular y comunitario, lo inclusivo y solidario, elementos de género, lo multiétnico, lo intercultural y plurinacional, que conducen a una nueva concepción de los sujetos de derechos, superando las viejas concepciones del individualismo y la ciudadanía liberal, para dar paso a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Por lo tanto, la Constitución de Montecristi expresa el espíritu de la época, donde se integra sociedad, Estado, mercado y naturaleza, y el límite o garantía del desarrollo humano es el respeto a la madre tierra.

## Estreno con violación prematura

A las pocas horas de vigencia de la Constitución<sup>1</sup> esta “*niña recién nacida*” (así la denominó el asambleísta azuayo Fernando Vega), fue violada a la vista y paciencia de todos los poderes del Estado, una vez que el Tribunal Constitucional se autoproclamó Corte Constitucional y dictó las “Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición”<sup>2</sup>, haciendo añicos a la Acción de Protección. Todos los poderes del Estado se quedaron “calladitos”. La respuesta al motivo de ese silencio ante tan grosera violación constitucional la dieron los hechos subsecuentes. Lo que está claro es que el órgano llamado a defender la Constitución la violó a las pocas horas de entrar en vigencia.

## La liquidación de las utopías

Luego de la grosera violación constitucional que hemos referido, empezó la época de la “liquidación de las utopías”. Se inició con una que causó gran expectativa y que el pueblo la proclamó en la Constitución: la expedición la Ley de Régimen de la Soberanía Alimentaria. En nombre de que la soberanía alimentaria es un concepto multidimensional, que “*necesita de varias leyes que sean redactadas de manera armónica*” (así consta en la exposición de motivos), la Comisión Legislativa y de Fiscalización del “Congresillo” aprobó la referida ley, que

1 R.O. 449:20-X-2008

2 R.O. 5466:13-XI-2008

constituye un cuerpo normativo inocuo, que evade afrontar los grandes problemas relacionados sobre todo con el uso y tenencia de la tierra, de forma que no se cumple el mandato constituyente, al no desarrollarse las disposiciones contenidas en el capítulo de la soberanía alimentaria de la nueva Constitución. De ese modo se perdió la oportunidad de construir un modelo de desarrollo agrario basado en la economía campesina, la agrobiodiversidad y la seguridad de la biotecnología.

Otro de los ejes de la “Revolución Ciudadana” aprobada en la nueva Constitución se refiere a la economía popular y solidaria, que incluye a las finanzas populares y solidarias, que por disposición del artículo 283 de la Carta Política, debe ser regulada por la respectiva ley. Sin embargo, esta necesidad trascendental para el cambio de modelo económico de la sociedad, base de toda verdadera transformación, no se elabora hasta la actualidad, posponiendo indefinidamente otra “utopía” de los desamparados de la Patria, de forma que la economía del país en la realidad no avanza en el sentido social y solidario que determina la Constitución. Hay incertidumbre respecto del tramado jurídico institucional que permita organizar un nuevo modelo de acumulación alternativo a la “economía social de mercado”.

## Estilo autoritario y grietas en el bloque de poder

Algunas de las disposiciones de la Ley de Minería no son fieles a la letra y espíritu de la Constitución vigente. No se establecen reglas claras en relación con la prelación entre el uso del agua para fines de explotación minera, la conservación del medio ambiente, la conservación de las fuentes de agua, la salud de las poblaciones y el consumo humano. Esta situación se produjo a consecuencia de que no se agotó el debate entre la tesis de la necesidad de dar un salto cuantitativo desde la extracción-explotación-exportación del recurso en su estado natural, a su procesamiento-incorporación de valor-exportación; y la tesis de la defensa y cuidado ambiental como elemento constitutivo fundamental del buen vivir.

Ante la imposición autoritaria de la Ley de Minería empezó a incubarse la explosión social con ocasión del trámite de la Ley del Agua, lo que desató el último levantamiento de la CONAIE que obligó al Gobierno de Rafael Correa a incluirlos en el debate de la nueva legislación del agua, lo que seguramente recreará la disputa sobre el tema de la minería metalúrgica a gran escala y a cielo abierto, y consecuentemente sobre el modelo de economía del socialismo del siglo XXI.



## El poder constituyente vaciado por el poder constituido

La cadena de normas violatorias a la Constitución alcanza niveles dramáticos al expedirse la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>3</sup>, que lesiona la letra y el espíritu de los principios y normas constitucionales que regulan la Acción de Protección.

En efecto, mientras en el artículo 11.3 de la Constitución se manifiesta que *“Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”*; en el artículo 40.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establece que la Acción de Protección se podrá presentar cuando se dé la *“Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”*; y más adelante (artículo 42.4) se señala que la Acción de Protección de Derechos no procede... *“Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”*. La Acción de Protección ha sido convertida en residual, subsidiaria, restrictiva y excluyente. En el fondo, se erosiona el Estado Constitucional y se entra en una regresión del modelo garantista, lo cual corresponde a la estrategia de la neoderecha ecuatoriana. Con esta clase de disposiciones, lo que la Constitución otorga, la flamante Ley de Garantías lo borra, de manera que, una vez más, a través de la ley se vacía el contenido de la Constitución.

La autoproclamada Corte Constitucional, al dictar las ya mencionadas *“Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición”*, señala en su artículo 50 lit. a) que la Acción de Protección no procede cuando *“...existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente, la vía administrativa”*. Si antes con esa regla algunos jueces preferían aplicar una norma infraconstitucional antes que la Constitución, y declaraban la improcedencia de las acciones de protección, ahora con semejantes disposiciones de la Ley, la Acción de Protección corre el riesgo de quedarse como *letra muerta*.

Aprobamos una Constitución garantista de derechos que declara que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, pero al año se expide una Ley de Garantías que pone barreras

al ejercicio de la principal garantía constitucional como es la Acción de Protección. En suma, no hay consecuencia con una Constitución garantista de los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos. Posiblemente se habrá pensado que iban a *llover* las acciones de protección para hacer efectivos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y por ello se permite semejante castración a la Constitución.

## Incertidumbre e inseguridad jurídica

A este paso, la Constitución de Montecristi va quedando en nada como en los viejos tiempos y se abre paso a la inseguridad jurídica y democrática. Nos vamos quedando sin norte y rumbo, sin reparar que una de las condiciones para el desarrollo de las sociedades es la certeza y seguridad jurídica que se fundamentan en el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas, observadas y aplicadas por los ciudadanos, las autoridades, los jueces y gobernantes, empezando por la aplicación privilegiada de la Constitución, y en primer lugar de los derechos consagrados en ella.

## Legislar en función de un gobierno o normar políticas públicas estratégicas

La actitud prepotente del gobierno frente a la proyectada Ley de Educación Superior nos hace pensar que el régimen se está alejando de las fuerzas sociales que convergieron en impulsar la Asamblea Constituyente y consecuentemente de la vertiente ciudadana, popular, progresista y democrática que condujo al triunfo de Rafael Correa como Presidente, a la aprobación de la consulta popular para la convocatoria a la Constituyente, a la aprobar en referéndum de la Constitución, y finalmente, a la reelección de Rafael Correa.

Que el sistema de educación superior tenga que estar vinculado estrechamente a la planificación nacional y los grandes objetivos del desarrollo nacional, y que el conocimiento y la investigación deban vincularse con la producción, es una cosa. Pero que el sistema tenga que estar dirigido por el presidente de turno, al margen de la participación de las instituciones universitarias, es pretender legislar en función de la coyuntura política, sin reparar lo que podría suceder con el sistema de educación superior en manos de gobiernos antidemocráticos.

## Libertad de información, opinión pública y democracia

Frente al proyecto de Ley de Comunicación, antes que debatirse sobre los contenidos, se lo ha utilizado como un pretexto para el enfrentamiento político. Si de mordaza se habla, no puede haber ni desde lo público ni desde lo privado, ni confundirse libertad de información con libertad de manipulación del poder político o del poder ideológico.

Revisando la historia encontramos que en la lucha por la democracia jugó un papel trascendental el someter al control de la opinión pública la política secreta del Absolutismo. El pueblo exigió que las sesiones del nascente parlamento, tribunales de justicia y más instituciones del Estado se sometieran al control supremo del público.

Para organizar la opinión pública, se crearon periódicos, clubs, círculos de debate, sociedades, movimientos cívicos y partidos políticos que hacían posible la práctica del principio de la soberanía popular. La prensa pasó de ser medio de publicación informativa a medio de lucha de los partidos políticos. Se llegó a considerar a la opinión pública como única fuente legítima de la legislación. Se comprendía al parlamento como una comisión especial de la vida pública, y al gobierno como una comisión especial del parlamento. Así, la opinión pública se convirtió en el principio fundamental de la organización del Estado de Derecho Liberal.

Con el desarrollo de las telecomunicaciones y los medios de comunicación, los medios pasaron a ser instrumentos esenciales para la organización de la opinión pública, verdaderos poderes fácticos, al punto que en la historia política algunos medios de comunicación han colocado y destituido presidentes, jefes de gobierno, diputados, alcaldes y más dignatarios, y algunos se han identificado plenamente con determinados partidos y hasta los han sustituido.

De hecho, si al poder económico se suma el poder de la comunicación, estos pueden convertirse en poder político. Estas son circunstancias que en el mundo contemporáneo hacen prever la protección del derecho a la libertad de información en su triple vertiente de buscar, comunicar y recibir información, y que ésta sea plural, veraz, de interés general o relevante para la formación de la opinión pública, que respete el derecho al honor y la intimidad de las personas.

Por lo tanto, es necesaria la preservación de la comunicación pública libre, sin la cual no hay sociedad democrática, lo cual exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos y una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y en razón de ello, a quienes profesionalmente los sirven.

Las anteriores consideraciones generales no pueden llevarnos a la conclusión de que el Estado y el gobierno de turno tienen que controlar la información, la comunicación y los medios, pues aquello significaría simplemente la supresión del derecho a la libertad de información. Ningún totalitarismo –ni público ni privado– cabe en materia de la circulación de la información, de las ideas y la expresión.

Cabe entonces preguntarse ¿debe haber autorregulación o regulación de los medios de comunicación? En primer lugar, es necesaria una Ley de Comunicación que sea democrática, que garantice claramente la libertad de información, que no contenga la menor sospecha de censura.

Hace falta entonces rodearse de toda la entereza y sensibilidad democrática para rehacer un proyecto de Ley de Comunicación con participación plena de todos los actores: el público (la ciudadanía), los medios de comunicación, los comunicadores, los legisladores y el ejecutivo. Obstinarse no es bueno si la intención de los críticos es tener una buena ley. Claro que si la intención es otra, entonces no habrá ninguna ley buena, porque el objetivo sería otro, como el que le motiva al ex periodista Carlos Vera.

En el proyecto de Ley de Comunicación, los capítulos de los derechos y deberes de los ciudadanos, comunicadores y medios de comunicación, necesitan de precisión en el lenguaje jurídico, y enmarcarse estrictamente en lo que prescribe la Constitución y lo que establece el artículo 7-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y son necesarias para asegurar el respeto a los derechos y la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral públicas. La responsabilidad tiene que establecerse en base al debido proceso.

La cláusula de conciencia de los comunicadores sociales, esto es, el derecho a negarse fundamentadamente a realizar acciones contrarias a la ley o a la deontología periodística es correcta en su formulación, pero su trámite es impracticable, por lo que debería ser parte del Código de Ética de cada medio, que a manera de reglamento interno sea la base para las acciones judiciales que las partes podrían ejercitar.

Sobra el registro de los medios de comunicación para su operatividad ante el Consejo Nacional de Comunicación e Información, pues aquello ya está normado en la Ley de Radiodifusión y Televisión, cuyo texto debería actualizarse y que, según el mismo

3 R.O 52: 22-X-2009

proyecto de ley, queda vigente en algunos capítulos.

El control de los contenidos de los programas de los medios de comunicación debe concentrarse en lo fundamental en la prohibición de la propaganda en favor de la guerra, y toda apología al delito, el odio nacional, racial, o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra personas o grupos de personas, lo cual no se justifica por ningún motivo (raza, color, sexo, religión, idioma, origen nacional), o que inciten a la discriminación, todo aquello de conformidad con el artículo 11-2 de la Constitución vigente.

En forma paralela, se debe disponer en la programación de los medios, el fomento de los valores culturales y civilizatorios de la humanidad y de la nación ecuatoriana, con respeto a la interculturalidad y los derechos sobre todo de la niñez y la adolescencia.

El Consejo Nacional de Comunicación e Información no debe estar presidido por el representante del Ejecutivo. El poder ciudadano debe expresarse en la dirección de ese organismo si se quiere ser consecuente con la Constitución. En lo que respecta a las infracciones y sanciones administrativas, éstas deben ser tipificadas con precisión jurídica y abiertas a la posibilidad de ser sometidas al control de legalidad y constitucionalidad.

#### Las contradicciones internas y la construcción de la dirección colectiva

Al haberse el Gobierno de Rafael Correa alejado de las fuerzas sociales y políticas que confluyeron para impulsar el proceso constituyente, proceso que culminó con la aprobación de la nueva Constitución, se ha fortalecido la oposición de la centroderecha y los grandes medios de comunicación. Al mismo tiempo, el Gobierno se aísla de sectores políticos ligados al magisterio, los sectores indígenas, las universidades, la intelectualidad progresista, el sindicalismo público y el movimiento ambientalista.

Con todo, no se puede confundir la oposición de la vieja y la nueva derecha, con la crítica de la izquierda a la forma de gestión del régimen, pues la vertiente democrática, social y popular no solo se expresa al interior de Acuerdo País, porque no ha existido política de inclusión sino de exclusión.

¿Y que pasa mientras tanto con las contradicciones internas y la construcción de la dirección colectiva? En el nudo de contradicciones políticas se expresan las diferencias internas de las tendencias del gobierno: neo-desarrollismo, neoliberalismo y ambientalismo social, que soterradamente pugnan por la conducción política, aunque también

existen fuerzas al interior del gobierno que hacen el juego a la oposición de derecha y también ciertos sectores políticos ligados a movimientos sociales que con su ingenuidad son útiles a la conspiración reaccionaria, a la que se ha sumado el “ñaño” de los jugosos negocios.


En medio de esta confrontación, el Gobierno de Rafael Correa no distingue a sus aliados de sus enemigos, confunde la crítica de la izquierda con la “oposición en general”, no repara que las fuerzas sociales del movimiento constituyente, que alcanzaron un programa político plasmado en la nueva Constitución, no pueden dejar de exigir su cumplimiento. A su vez, los movimientos sociales, ambientalistas, y la izquierda no pueden olvidar que la Constitución es el límite para sus demandas. Hay que cumplir los compromisos por parte de todos los involucrados, como lo aconsejaba Lenin.

#### Responsabilidad histórica

El gobierno está a tiempo de revisar sus alianzas políticas y restañar las heridas con los movimientos sociales, ambientalistas y sectores de centro izquierda para recrear un gran frente que haga posible la aplicación del programa constitucional.

En la coyuntura política presente están en juego el modelo neodesarrollista, el socialismo del siglo XXI y el modelo extractivista con todos sus matices. ¿Es posible conciliar estas tendencias? Al parecer no. Pero si es posible alejarse de fundamentalismos y hacer un compromiso con la realidad, aceptar un programa mínimo común que no puede ser otro que el establecido en la Constitución, pues por ella votó el pueblo ecuatoriano y esa es su voluntad soberana.

Debería entonces avanzarse en una política de desarrollo económico para combatir la pobreza en base a la economía popular y solidaria; la reconstitución del diálogo social; la defensa de los recursos naturales; la redistribución del ingreso; la integración económica internacional con una nueva arquitectura financiera; la institucionalización del Estado conforme la Constitución; el reforzamiento del poder ciudadano y municipal; la reorganización y reorientación de la clase trabajadora y del campesinado y su alianza con el movimiento indígena. Por supuesto, se debe reformular la dirección política del Movimiento Acuerdo País.

Si no se avanza en ese rumbo vendrá la hora de avanzar en dirección a la convergencia y conformación de un frente de defensa del programa constitucional para rescatar y dar continuidad a la “Revolución Ciudadana”. 

## Economía alternativa, plurinacionalidad e interculturalidad

Víctor Hugo Jijón

La realidad ecuatoriana proviene de varios momentos cruciales que han jalonado su conformación histórica, la misma que puede ser resumida en cuatro grandes fases.

#### El hecho colonial y la configuración del Estado

Una primera fase, relacionada con la *invasión incásica* que determinó el desmembramiento de buena parte de las comunidades originarias, su sometimiento económico y político al Imperio Inca y la kichwización de sus habitantes, salvo aquellos de la Amazonía y de la Costa.

Luego sobrevino la *invasión española* con sus dramáticas consecuencias: creó al “indio” a imagen y semejanza de quien debía ser sometido a la explotación, despojado de sus tierras, destruido en sus creencias y costumbres. Al indio -término originado en la conocida confusión geográfica de quien creyó haber encontrado otra ruta para las Indias Orientales- se le adjudicaron atributos de inferioridad, de paganismo, idolatría, y hasta se dudó de su carácter humano, con lo cual se justificó ideológicamente la conquista presentándola como una loable labor “civilizadora”. Se instauró la discriminación y la esclavización de la población, su alienación religiosa y cultural, con lo cual, sumado a las matanzas de la guerra y las enfermedades extrañas que diezmaron a la población autóctona, propiamente ocurrió un genocidio.

Posteriormente, la *colonización* tuvo también sus efectos desastrosos derivados de la sustitución violenta de un régimen político, social, económico y cultural por otro muy diferente: transformación del sistema productivo, eliminación del estatuto de las personas y de los pueblos originarios, desarticulación social y familiar, aculturación, imposición religiosa y pérdida de identidades. Todo ello,



sin embargo, en medio de numerosas acciones de resistencia, sublevaciones, levantamientos y múltiples iniciativas de preservación y reconstrucción cultural y organizativa.

Ulteriormente, una vez ocurridas las guerras por la independencia de la Corona Española, en las cuales los indígenas asumieron labores cruciales de asistencia, arrancó un largo y tortuoso proceso de *conformación de la República y del Estado Moderno*. Esto significó la adopción e implantación, por parte de las élites criollas ya gobernantes, de un régimen político importado de Europa que configuró un Estado liberal, incipiente, semifeudal, que formalizó e institucionalizó directrices y jerarquías extrañas a la realidad del país y del continente. Esquemáticamente, dos concepciones criollas diferentes se instauraron en la conducción de la nueva república: un Estado-hacienda en la Sierra y un Estado-empresa en la Costa. En ambos casos se trató de una concepción de Estado *uninacional*, de ciudadanía selectiva y excluyente, con una conformación de partidos políticos coincidente con las ideologías predominantes de la época, la conservadora y la liberal, para quienes lo indígena no contaba como parte de la ciudadanía.

**Víctor Hugo Jijón** — Coordinador de la Comisión por la Defensa de los Derechos Humanos, CDDH; Asesor Técnico de la CONAIE y del Movimiento Pachakutik; ex-Vicepresidente Ejecutivo de PETROECUADOR; ex-Asesor en el Ministerio de Finanzas.





La evolución constitucional republicana, basada en importaciones y copias sucesivas de normas extranjeras y en la preservación de los intereses oligárquicos, incidió en la estructuración de una institucionalidad oficial que siempre ignoró a la población indígena. Los próceres de la Independencia soñaron con un Estado *uninacional*; es decir un Estado exclusivo de los criollos. La población indígena fue ignorada para asuntos políticos; las prácticas coloniales traslaparon la fresca república y minimizando e ignorando la composición social de lo que sería el futuro Ecuador se impuso un Estado *monocultural* en cada Constitución promulgada desde el siglo XIX.

Se conformó entonces una sociedad basada en un etnocentrismo excluyente, que llevó a una práctica política que sólo consideraba a los blancos y mestizos para la gestión gubernamental. Esto se expresó en las Constituciones iniciales que para otorgar el carácter de ciudadano a una persona exigían que se disponga de una cierta cantidad de bienes raíces, inalcanzable para los indígenas y negros de la época; también se exigía saber leer y escribir, pese a que, desde los cenáculos del poder, se conocía que para ellos la educación les estaba vedada. Se implementó así una perversa y severa práctica de discriminación que impedía a los

indígenas el acceso a cualquier cargo público y aún a ser candidatos a alguna dignidad<sup>1</sup>.

Es recién en la Constitución de 1998 y gracias a las movilizaciones y propuestas del movimiento indígena liderado por la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, que la sociedad ecuatoriana es considerada *multiétnica y pluricultural*, aunque esto no deja de ser una simple constatación antropológica sin mayores efectos sociales o políticos. La categoría de *plurinacional* fue rechazada por la mayoría derechista de la Asamblea Constitucional de esa época, por considerarla altamente riesgosa para la unidad del país, argumentando, sin fundamentos reales, veleidades separatistas del movimiento indígena. Únicamente se admitió reconocer formalmente los derechos colectivos, entre los cuales destacan el derecho a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; el derecho a conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad y el derecho a contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.

La caracterización del Ecuador como *Estado plurinacional* fue reconocida diez años después, en la Asamblea Constituyente del 2008, luego de arduos debates que lograron superar fuertes resistencias de los asambleístas de la derecha y aún de muchos pertenecientes a la bancada del Gobierno.

#### ¿Qué implica la plurinacionalidad?

Contraviniendo a la deficiencia tradicional de las llamadas “ciencias sociales”, el movimiento indígena ecuatoriano define como *nacionalidad* a vastos grupos de personas cuya existencia es anterior a la conformación del Estado ecuatoriano<sup>2</sup>; sus miembros comparten un conjunto de características culturales propias y particulares –población, territorio, idioma, autogobierno y cultura–, que les diferencian del resto de la sociedad. De estas características, la más importante en su definición étnica como nacionalidad es tener una lengua propia. No se trata del concepto clásico de la ciencia política burguesa que se refiere a la nacionalidad como reconocimiento jurídico de ser ciudadano de un determinado país. En el Ecuador existen catorce

1 Morales Suárez Juan Francisco, *¿El Estado ecuatoriano es plurinacional?*, 2008. Mimeo. Costales Alfredo y Peñaherrera, Piedad, *Los señores del Norte Andino del Reyno de Quito*, Abya Yala, SAC, 1993, p. 116.

2 CONAIE, *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Conceptos básicos de un Estado Plurinacional*, Quito, 2001.

nacionalidades indígenas y, al interior de la kichwa, se distinguen dieciocho pueblos.

La lucha por la *plurinacionalidad* es la lucha por el reconocimiento a la diversidad, por el derecho a existir y pervivir con identidad frente al proyecto de la modernidad, de la expansión del capitalismo y la globalización, que pretenden la uniformidad cultural y la occidentalización de los modos de vida en base a la economía de mercado.

Esto no ocurre sin dificultades ya que la sociedad ecuatoriana se estructuró marcadamente racista, intolerante e inequitativa. Dentro del imaginario creado por los discursos oficiales lo indígena tiene un significado de derrota, de humillación, inferioridad y fracaso, por lo cual la mayor parte de la sociedad rehúsa verse en el espejo de su historia y niega sus raíces indígenas, manteniendo una indiferencia o reduciendo su reconocimiento al folclor, a la fiesta, a ciertos rituales.

Al ser la *plurinacionalidad* el respeto a la diferencia, es natural que la lucha por ella afecte la formación de los imaginarios sociales y no solo las construcciones simbólicas sobre lo indígena elaboradas por el poder sino también a la estructura misma del poder<sup>3</sup>. Más allá de atacar una parte de la estructura económica, como fue el caso de la lucha por la tierra durante el periodo 1950-1980, la plurinacionalidad extiende las posibilidades de acción social del movimiento indígena hacia otros aspectos como la educación intercultural bilingüe, el sistema de salud indígena, la administración de justicia, el autogobierno y el control de los llamados recursos naturales, sin que todo aquello signifique adquisición de privilegios o situaciones que afecten al resto de la sociedad: se trata más bien de una imbricación con el Estado nacional para la satisfacción de sus más elementales necesidades como conglomerados humanos.

Precisamente, la lucha por la plurinacionalidad, en tanto reconocimiento y potenciación de la unidad en la diversidad, constituye la profundización de una democracia incluyente y una configuración participativa del Estado y de las políticas públicas para todas y todos en el país.

La idea de que con la globalización todo se iba a desterritorializar, que la economía se iba a desmaterializar, se ve alterada por la repentina importancia que cobra el territorio, la tierra y el medio ambiente como aspectos centrales. Ocurre así una revigorización de la concepción y cosmovisión indígena

3 ICICI, *Los dilemas de la CONAIE*, Boletín ICICI-ARY Rimay, Año 7, 2005.

de la *Pachamama*, la Madre-tierra, la otra relación del hombre con la Naturaleza. El negarse a considerar la tierra como una mercancía implica una relativización del mercado capitalista y el surgimiento del comercio justo y solidario. Se configura entonces un marco de lucha contra las privatizaciones del agua, la explotación irracional de los recursos naturales renovables y no renovables, y en defensa de la biodiversidad.

Es en este contexto que la *interculturalidad* juega un rol muy importante. Definida como la relación entre dos o más culturas cuyos conocimientos y descubrimientos mutuos conllevan la expectativa de un respeto común, la interculturalidad es una valorización de las diferencias que facilita la convivencia y la sinergia entre colectivos humanos que enfrentan una misma adversidad frente al modelo económico y al régimen político excluyente. Sin embargo, la interculturalidad no es en sí misma equivalente de equidad, pues hay expresiones interculturales que continúan colocando una cultura sobre otras, como pasa en el sistema educativo o en la atención en salud.

Para llegar a una interculturalidad verdaderamente fraternal y equitativa es indispensable romper con toda manifestación de injusticia social pues mientras exista un sistema de explotación como el capitalismo, la convivencia de los pueblos no podrá ser realmente equitativa y, por tanto, intercultural en plenitud<sup>4</sup>. Es en este sentido que la interculturalidad se constituye como un fenómeno inherente y complementario a la plurinacionalidad, como parte de la acción por otro tipo de Estado y otro modelo económico, donde la diversidad no sea fuente de inequidad y los diferentes tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades.



## Nueva Constitución y Buen vivir

La nueva Constitución de la República (Art. 1), plantea que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, con lo cual reconoce la diversidad étnica y cultural de la sociedad, estableciendo la necesidad de visibilizar y concretar esta definición en todos sus estamentos económicos y políticos. A su vez, en los Art. 12 al 34 define los derechos del Buen vivir o *Sumak kawsay*, incorporando una visión integral del devenir de la sociedad cuyo alcance y realización constituye un desafío sustancial para toda nueva formulación de desarrollo económico y social, de manera que trascienda la visión simplista del neoliberalismo como crecimiento y acumulación de capital.

El *Sumak kawsay* garantiza un buen vivir para todas y todos con derechos, libertades y oportunidades que les permita gozar de agua y alimentación suficientes y saludables (derecho humano fundamental), de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de comunicación e información (libre, intercultural y participativa), de una cultura y ciencia articulada con los saberes ancestrales, de una educación universal, intercultural y gratuita hasta el tercer nivel, de un hábitat adecuado y una vivienda digna, de una salud universal de calidad, de trabajo y seguridad social universal.

Así mismo, en los Art. 56 a 60 se reconocen los *derechos colectivos* de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, abriendo la posibilidad de una nueva expresión económica, política y cultural de vastos conglomerados humanos históricamente discriminados, sin que aquello signifique una mera integración o incorporación modernizante a la economía y al pensamiento occidental.

Igualmente, en los Art. 71 a 74 se reconocen los *derechos de la naturaleza*, primicia mundial destinada a plantear serios retos de concepción económica y planificación de un desarrollo realmente sustentable. En efecto, se afirma que “El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”, considerándose además que “las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a

No se puede hablar de cambios sustanciales en la economía nacional si se mantiene una concepción extractivista que propicia la explotación minera a gran escala y a cielo abierto, que no disminuye la dependencia de las exportaciones petroleras fomentando la transformación del aparato productivo en la agricultura y alentando la industria turística, y sobre todo, si no se impulsa, más allá de la retórica, una economía popular y solidaria.

beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir”.

A más de esto, en los Art. 274 a 279 se establecen los principios del *Régimen de Desarrollo*, definiéndolo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen vivir, del *Sumak kawsay*. Y en el Art 283 se precisa que, en este nuevo régimen de desarrollo, “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”

Ahora bien, es evidente que todos estos postulados esperanzadores quedarán en letra muerta si no se viabilizan al menos tres procesos de consolidación democrática: una legislación realmente participativa, una reconfiguración de la institucionalidad estatal y un fortalecimiento organizativo de la sociedad civil.

Lamentablemente, es precisamente en estos aspectos donde la práctica política del actual Ejecutivo muestra sus mayores defectos y debilidades. En verdad, mal se puede pensar que la llamada “revolución ciudadana” da pasos acertados para cumplir con las expectativas alentadas por la Constitución si las leyes que están siendo aprobadas en la Asamblea Nacional no recogen concretamente los aportes y propuestas de la ciudadanía, si ésta no es adecuadamente consultada y sólo se desarrollan parodias de socialización de los proyectos de ley emanados desde el Ejecutivo. Tampoco tiene credibilidad un proceso de cambio político y económico

si las viejas estructuras del Estado siguen vigentes, manteniendo instancias de decisión que excluyen el control y la participación social, inmersas en incongruencias administrativas y trabas burocráticas, repletas de personal obsoleto y corrupto. Y es bien difícil creer que se está propiciando un cambio radical si las asociaciones de la sociedad civil, sean éstas organizaciones gremiales, profesionales, indígenas o comunitarias no son tomadas en cuenta y más bien se incide con prácticas desarticuladoras, clientelares, divisionistas o confrontacionales desde el Gobierno central.

## La economía alternativa al estado gaseoso

No se puede hablar de cambios sustanciales en la economía nacional si se mantiene una concepción *extractivista* que propicia la explotación minera a gran escala y a cielo abierto, que no disminuye la dependencia de las exportaciones petroleras fomentando la transformación del aparato productivo en la agricultura y alentando la industria turística, y sobre todo, si no se impulsa, más allá de la retórica, una economía popular y solidaria.

Resulta cansino repetir la necesidad de una verdadera Revolución Agraria por el Buen Vivir que contemple elementos como el seguro agrícola, la recuperación de suelos, la creación del fondo nacional de tierras (mandato constitucional), la revisión integral de la tenencia de la tierra, la reformulación del modelo agroexportador que sólo favorece a los grandes propietarios, la resolución de los conflictos de tierras y territorios, la reestructuración del INDA, BNF, INIAP. etc. Es importante redireccionar el financiamiento y los subsidios dando preferencia a los pequeños y medianos productores agrícolas, base de la soberanía alimentaria, marginados históricamente de los programas de crédito, mientras que se han beneficiado cuantiosa e impunemente los importadores de agroquímicos, comercializadores y grandes productores de alimentos. Es determinante restringir la producción de biocombustibles que vengán a desplazar los suelos agrícolas destinados a la alimentación para satisfacer demandas energéticas que responden a una falta garrafal de estrategia en este campo.

En realidad, muy poco se ha avanzado en la reformulación de la matriz energética nacional que relativice la dependencia de los combustibles fósiles y dé prioridad a la hidroelectricidad, cuyos proyectos yacen archivados muchos años, encareciéndose inexorablemente. La energía solar y la eólica siguen extremadamente marginales, ausentes de la planificación nacional del desarrollo, condenadas a las vicisitudes de la escasa iniciativa privada o comunitaria.

La renegociación de los contratos petroleros es muy poco lo que ha conseguido y las empresas transnacionales han asegurado sus intereses por la vía legal, fijada contractualmente por anteriores autoridades petroleras, recurriendo al arbitraje internacional del CIADI, institución vinculada al Banco Mundial que siempre ha favorecido a los monopolios internacionales en contra de los Estados.

Pese a una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por las organizaciones indígenas y ecologistas, la Ley de Minería ya tiene su Reglamento y la explotación a gran escala se ha reiniciado, sin contar de por medio una auditoría industrial y ambiental, según las nuevas normativas vigentes. A su vez, la Ley de Recursos Hídricos por aprobarse adolece de ambigüedades que facilitan la continuidad de la explotación irracional de este bien público, limitan el control y la plena participación de los usuarios comunitarios, favoreciendo a los grandes productores que, por lo demás, utilizan ilegalmente el agua (66% en las haciendas bananeras, 30% en las de caña de azúcar).

La implementación de una economía alternativa no puede verdaderamente realizarse sin contar con una nueva arquitectura financiera nacional e internacional. Esta última representa un desafío muy grande pero ya están en marcha algunas iniciativas. Sin embargo, en el ámbito interno, una reingeniería del sistema financiero público y privado permanece en el limbo, con lo cual, una estructura que socialice los servicios financieros y asigne equitativa y eficientemente los recursos a quienes realmente los van utilizar para la reactivación productiva y la generación de empleos dignos, sigue siendo una ilusión; al igual que una corporación financiera para el campo y los pequeños productores. El manejo monopólico y especulador del dinero sigue en pie, no hay recambios en los organismos de control.

En definitiva, es muy poco lo que el gobierno ha realizado en el objetivo de cumplir uno de los mandatos constitucionales más imperativos: construir una economía distinta, una economía social y solidaria, muy diferente de aquella caracterizada por una supuesta libre competencia. Está todavía en ciernes una transición a nuevas relaciones de producción e intercambio, que combinen la eficiencia y la equidad sin perder de vista una productividad sistémica, es decir que beneficie a la colectividad y no a contados individuos. <sup>lat</sup>



# La economía popular solidaria en el Ecuador

José Luis Coraggio

La última década registra en América Latina una presencia creciente de prácticas y discursos asociados a algunos de estos conceptos: economía solidaria, economía de la solidaridad, economía comunitaria, economía popular, economía popular y solidaria, economía social, economía social y solidaria, economía del trabajo, economía alternativa, economía plural, otra economía.

A este fenómeno han contribuido cinco circunstancias interrelacionadas:

- i) La creciente incapacidad del modelo neoliberal de mercado para resolver la cuestión social que genera. Efectivamente, con o sin crisis financiera, se ha venido profundizando una crisis de reproducción de la vida humana, generando una pérdida de legitimidad del sistema de mercado global y de espacio para acciones correctivas desde el Estado o la sociedad;
- ii) La subsecuente incapacidad del Estado para atender a esa necesidad masiva de acción asistencial, y la percepción de que el mercado excluye a masas crecientes de trabajadores y consumidores de manera estructural, por lo que las acciones compensatorias -redistribucionistas o filantrópicas- no resuelven la pobreza, la desigualdad o la exclusión (sobre lo cual atestiguan las ya consideradas inalcanzables Metas del Milenio);
- iii) La persistente voluntad social de los movimientos auto convocados al Foro Social Mundial para incluir en su agenda la búsqueda de propuestas alternativas para la economía, abriendo la posibilidad de convergencias ideológicas y prácticas a partir de la serie de posiciones contestatarias que ellos representan;
- iv) La voluntad política manifestada por sus reiteradas apuestas electorales y las asambleas constituyentes en tres países cuyos gobiernos

- suscriben la idea de un Socialismo del Siglo XXI -Bolivia, Ecuador y Venezuela- en el sentido de afirmar las formas no-capitalistas de organización económica: formas cooperativas, comunitarias, asociativas, renovadas empresas públicas, y la perspectiva del cambio de sentido del sistema económico como un todo: Sumak Kawsay, Soberanía en Estado Multinacional, Pluralismo Cultural;
- v) La emergencia en el Norte de dos propuestas para atender la brecha entre las necesidades y los resultados del Mercado y el Estado: el Tercer Sector y la Economía Social y Solidaria, divergentes pero ambas con vocación de asociarse a través de las fundaciones y programas de cooperación con algunas de las perspectivas señaladas más arriba, aunque sin disponer de una agenda de transformación revolucionaria de las estructuras. Mientras el Tercer Sector propone proveer a los necesitados mediante dones asimétricos, la Economía Social y Solidaria propone avanzar con la solidaridad democrática por el cumplimiento de los derechos ciudadanos.<sup>1</sup>

El texto de la Constitución aprobada en Montecristi asume una definición sustantiva de economía, que podemos resumir como el sistema de instituciones, valores, normas y prácticas que organizan los procesos de producción, distribución, circulación y consumo dentro de un malla de relaciones de cooperación de los trabajos humanos entre sí y con la naturaleza, cuyo sentido es la reproducción

y desarrollo de la vida, es decir (a) la generación de las condiciones materiales para el sustento o la subsistencia de todos y (b) la reproducción intergeneracional ampliada de la vida.<sup>2</sup>

El Sumak Kausay es la forma que asume esa reproducción ampliada de la vida en la Constitución ecuatoriana. Esto implica orientar el sistema económico de manera que permita lograr cuatro equilibrios:<sup>3</sup>

- El equilibrio de los seres humanos consigo mismo;
- El equilibrio entre los seres humanos;
- El equilibrio de los seres humanos con la naturaleza; y,
- El equilibrio entre las comunidades de seres humanos.

El logro de estos equilibrios requiere una adecuada institucionalización de lo económico, combinando cinco principios:<sup>4</sup>

- Subsistencia por la propia producción;
- Reciprocidad;
- Redistribución;
- Intercambio;
- Planificación.

Los equilibrios que analiza la economía de mercado son eso, equilibrios de los mercados, instrumentales y por lo tanto subordinados a lograr los cuatro equilibrios, por ejemplo, el equilibrio del mercado de trabajo, al tratar a la fuerza de trabajo como una cuasi-mercancía, atenta contra los cuatro equilibrios indicados.

En realidad, como toda economía las nuestras son economías mixtas con tres sectores agregados:

- Economía empresarial capitalista
- Economía pública
- Economía popular

Hecha esta breve introducción, en lo que sigue del artículo intentaremos interpretar el sentido del mandato de la Constitución de 2008 respecto al sistema económico y algunas vías de acción posibles o ya en marcha dentro de ese campo de prácticas.

<sup>2</sup> Esta es una definición antropológica universal, referida al sustento material de la vida. Pero no es suficiente con agregar que se trata de la vida en sociedad. El tratamiento del conjunto de necesidades y deseos legítimos es un desafío fundamental de toda propuesta de socialismo para el Siglo XXI.

<sup>3</sup> Comunicación personal de Guillermo Navarro. Es muy significativo que mientras la economía formal se concentra en los equilibrios micro y macroeconómicos de mercado, aquí quedan subordinados a la obtención de otros equilibrios que dan su sentido a la economía.

<sup>4</sup> Esto está desarrollado en J.L. Coraggio (Org) *¿Qué es lo económico?*, CICCUS, Buenos Aires, 2009.

## La Economía Social y Solidaria en la Constitución

La Constitución del Ecuador indica en su artículo 283 que “**el sistema económico es social y solidario**”. Asimismo especifica en su artículo 276 que “El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.” (...)

Al definir el sistema económico por su relación con la sociedad, por su valor central y por su sentido antes que por una determinada institucionalidad prefijada ideológicamente, como es el caso del neoliberalismo con respecto al mercado total, los constituyentes en Montecristi adoptaron una definición sustantiva y plural de economía, que no se define por los procedimientos de cálculo y las instituciones de asignación óptima de recursos, sino por el propósito de garantizar de manera solidaria el sustento *de todos* los habitantes del país, combinando diversas formas de organización económica. En efecto, el artículo 283 establece: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y **tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.** (...)”

El Buen Vivir es un concepto colectivo, un modo de vida en convivencia cuya concreción será definida a lo largo de la historia por el pueblo ecuatoriano, y que no se reduce a las preferencias de los consumidores limitados por la escasez de sus recursos. En tal sentido, la Constitución establece que las políticas públicas (y por tanto su orientación del Buen Vivir) deberán ser definidas participativamente.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En el Art. 85 se establece que “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

José Luis Coraggio— Investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, y Director Académico de la Maestría en Economía Social de la misma Universidad.

<sup>1</sup> Jean-Louis Laville: “Solidaridad”, en: A.D. Cattani, J.L. Coraggio y J-L Laville (Org), *Diccionario de la Otra Economía*, UNGS/CLACSO/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2009.

## El mercado

Desde la perspectiva de la corriente latinoamericana de economía social y solidaria<sup>6</sup> esto significa que, a partir de la realidad actual, sociedad organizada y Estado deben re-institucionalizar los procesos económicos de producción, distribución, circulación y consumo, a fin de impedir que el mecanismo global de mercado se autonomice de las sociedades y se naturalice como “la economía”, generando consecuencias sociales no atribuibles a ningún actor responsable en particular, sino a “al mercado”, típico lema neoliberal.

Significa –además– que el utilitarismo individualista y el fin del lucro privado, constitutivos con el mercado libre, deben subordinarse a los principios de solidaridad (seguridad y autocontrol de condiciones básicas de la propia vida, reciprocidad simétrica, redistribución progresiva, planificación democrática) y la corresponsabilidad de todos por la satisfacción de las necesidades y la calidad del modo de convivencia colectiva, bajo la racionalidad reproductiva, incluida la naturaleza.<sup>7</sup>

Este segundo significado implica que no se trata meramente de desmonopolizar y hacer competitivo al mercado de acuerdo a la utopía del mercado perfecto, pues éste en ningún caso puede ser solidario o asegurar la justicia social, por su fragmentación intrínseca y su ética del cuidado egocéntrico de sí mismo, y la irresponsabilidad por los otros. Implica también admitir que partimos de una economía de mercado periférica y deformada, y que es posible construir otra economía, socialmente integrada y solidaria, sin tener que pasar por el intento de desarrollar una economía de mercado pretendidamente autorregulada como en los países considerados más desarrollados.<sup>8</sup>



definición sustantiva y plural de economía, que no se define por los procedimientos de cálculo y las instituciones de asignación óptima de recursos, sino por el propósito de garantizar de manera solidaria el sustento de todos los habitantes del país, combinando diversas formas de organización económica.

No se trata de negar la eficacia (limitada) del mercado como institución de coordinación parcial de las múltiples iniciativas fragmentarias, si bien las externalidades negativas sobre otros actores, sobre la sociedad en general y la naturaleza, así como las crisis recurrentes no pueden ser evitadas por ese mecanismo si se deja librado a sí mismo.<sup>9</sup>

Indica entonces que el mercado debe ser regulado y sus prácticas subyacentes subvertidas. Así, el principio de planificación y perspectiva reflexiva es afirmado claramente en la Constitución de 2008 (artículo 275)<sup>10</sup> en un momento histórico en que el neoliberalismo pretendía haber acabado con esa pretensión de interferencia con el mercado libre. Otro camino, más claramente expresado en el proceso boliviano, es la propuesta de superar al mismo paradigma modernista y colonizador, algo bien distinto de efectivamente lograr el crecimiento y el progreso modernos por la vía de la acción política.

## Una pluralidad de actores económicos

El pensamiento único ha impuesto el paradigma de la empresa de capital como “la” forma de organización económica. Durante estos treinta años de neoliberalismo se ha pretendido introyectar las pautas de comportamiento propias del tipo ideal de

Al definir el sistema económico por su relación con la sociedad, por su valor central y por su sentido antes que por una determinada institucionalidad prefijada ideológicamente, como es el caso del neoliberalismo con respecto al mercado total, los constituyentes en Montecristi adoptaron una

gestión empresarial al Estado, a la Escuela, incluso en las políticas de fomento del “emprendedorismo” de los pobres. Aquello que no se ajustaba a ese patrón era o burocrático-estatal o informal- subterráneo y en ambos casos ineficiente por no atenerse a los criterios de maximización de la rentabilidad, único sentido racional sistémico posible para el utilitarismo.

La Constitución del Ecuador<sup>11</sup> reconoce –en cambio– una economía mixta con una pluralidad de actores y trabajos, principio que interpretamos como sigue:

1. Empresas privadas motivadas por el afán de lucro, estructuradas alrededor de la relación patrón/empleados;
2. Empresas públicas y entes del Estado, productores de bienes y servicios, y en particular de bienes públicos con fines de asegurar la cohesión social y la redistribución, de modo de avanzar en la realización de los derechos como camino al Buen Vivir;
3. Cooperativas, asociaciones con fines económicos no de lucro, y comunidades, todas ellas formas de organización afirmados en lazos comunitarios heredados o construidos, y a la asociación libre de trabajadores, también denominadas en conjunto “economía popular y solidaria”.<sup>12</sup>
4. Formas domésticas, reconociendo las modalidades de trabajo productor de bienes y servicios para el propio consumo, en particular la

11 “Art. 283. ( ) El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”

12 Si bien la Constitución establece en diversos lugares el principio de solidaridad, al determinar taxativamente las formas de la economía popular y solidaria, toma como criterio la asociación de miembros de unidades domésticas distintas (cooperativas, asociaciones y comunidades) y no sus relaciones u objetivos respecto a su entorno o la sociedad en su conjunto.

economía del cuidado en las unidades domésticas o sus extensiones vía asociación o lazos de comunidad.

5. Formas familiares, abarcando una multiplicidad de formas de acción económica organizada como emprendimientos con trabajo familiar.
6. Autónomas, comprendiendo una diversidad de trabajos autónomos de individuos no asociados.

El interés individual y su realimentación con el mercado no se niegan, pero aparecen otras pautas de relacionamiento no-mercantilistas: la reciprocidad, la redistribución, la solidaridad. El comercio no siempre se rige por la formación de precios según la oferta y la demanda, ni el principio de intercambio es más que uno de los principios de institucionalización de la economía. Se trata de construir una economía *con* mercado, no *de* mercado, superando la tendencia a una sociedad donde el éxito o fracaso en el juego de mercado sea definitiva.

## El sistema económico social y solidario, la economía popular y el desafío de las políticas públicas

Es usual utilizar la denominación “Economía Solidaria” para promover actividades económicas asociativas autogestionadas por los propios trabajadores a fin de integrarse al sistema económico que los excluye. Por agregación y encadenamientos, los emprendimientos populares y solidarios pueden ir constituyendo un sector orgánico de peso creciente en la economía, capaz de moderar los efectos de la insuficiencia dinámica del modelo productivo, y disputar la hegemonía de las formas capitalistas, su paradigma empresarial y sus valores.<sup>13</sup>

13 En tal sentido van las usuales propuestas de lograr encadenamientos entre emprendimientos y con el poder de compra de los gobiernos locales, de intervenir de manera integral en ámbitos territoriales, de armar redes de intercambio multireciproco en base a monedas locales, de propiciar la soberanía alimentaria, etc.



6 Esa corriente es plural y tiene muchas vertientes. Ver, por ejemplo: J. L. Coraggio (Org), *La economía Social desde la Periferia. Contribuciones latinoamericanas*, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2007.

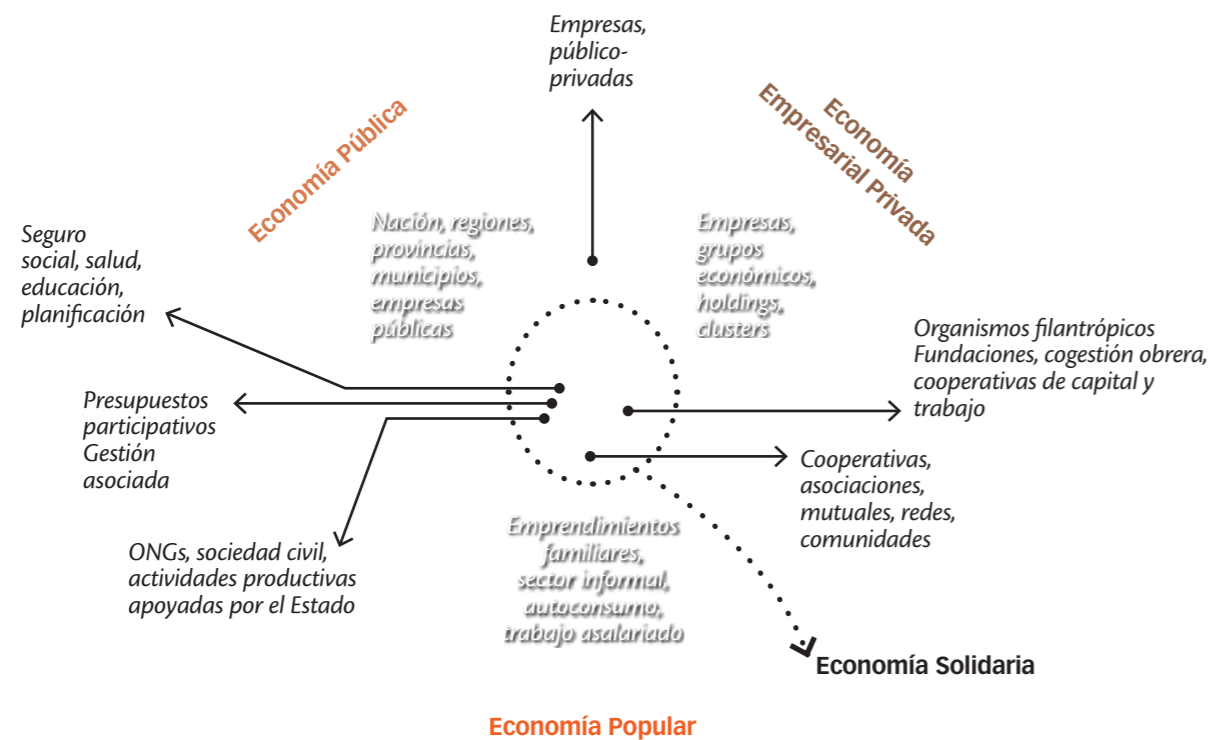
7 Ver Franz Hinkelammert y Henry Mora, *Economía, sociedad y vida humana. Preludio a una segunda crítica de la economía política*, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2009.

8 Un proyecto de ley de regulación del mercado de reciente circulación en Ecuador está, sin embargo, inspirado en la misma utopía del mercado perfecto que orienta las prácticas neoliberales.

9 Franz Hinkelammert y Henry Mora, op cit.

10 “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.”...





La Constitución del Ecuador va mucho más allá de eso: es el sistema económico en su conjunto, con sus sectores de economía popular, empresarial capitalista y pública el que tiene que ser socialmente orientado hacia la producción de las bases materiales que hacen posible el Buen Vivir y desarrollar la corresponsabilidad de todos por la libertad de opciones de buena vida. En ese sentido, es claro que la economía solidaria no se limita a las formas asociativas populares, sino que incluye las formas públicas (aplicación del principio de redistribución y reciprocidad normativa, como en el seguro social o los bienes públicos gratuitos) y las formas de solidaridad asimétrica propias de la filantropía empresarial o de otras organizaciones de la sociedad civil. (Ver diagrama)

Ecuador es un país con una amplia historia de promoción y financiamiento de emprendimientos de sectores excluidos, gestados por organizaciones de la sociedad civil y en especial ONG's y grupos solidarios. Lo nuevo que ofrece la Constitución de Montecristi es que el Estado asume una política activa de desarrollo de la economía popular y solidaria como forma orgánica emancipadora de los trabajadores. Al momento de definir políticas, la cuestión será sortear la tentación burocrática de

“poner orden” en un mundo básicamente informal, con la idea *darwiniana* de lograr la integración al mercado impulsando los emprendimientos hacia el camino de las micro-pequeñas-medianas y finalmente grandes empresas de capital. Es fundamental tener presente que la consolidación, el crecimiento, el desarrollo y la complejización de la economía popular y solidaria implica no sólo trabajar sobre las cooperativas, asociaciones y comunidades ya existentes, sino propiciar la asociación, la cooperación y formas no destructivas de competencia entre los actores de la economía popular, en un sentido amplio, superando realmente la brecha entre políticas “sociales” y “económicas”. Pero esto no puede decidirse en una mesa de debate de elites profesionales, sino que requiere la activa participación de los actores populares, en particular de los colectivos que tienen propuestas culturales y societales alternativas.

Lejos de limitarse a la promoción de microemprendimientos, microcréditos, etc. como entres aislados, una política de economía social y solidaria debe definirse y operar construyendo tramas en territorios, buscando la coherencia entre sistemas de necesidades y capacidades. Pero además su alcance es mucho más amplio: debe incidir en los

entornos locales (la eficiencia y sostenibilidad de los emprendimientos puede depender mucho más de su entorno inmediato que de la gestión interna), en el sistema de precios, particularmente de los salarios, en el sistema fiscal y tributario, en la política de comercio exterior, en la composición y sentido de la inversión y el consumo, en el logro de la soberanía alimentaria y energética, valores colectivos que no pueden reducirse a la suma de preferencias individuales o locales. Más allá del atomizado microcrédito, una política financiera acorde con la Economía Social y Solidaria debe modificar la estructura financiera, de modo que el ahorro popular realmente los ciclos de producción-reproducción colectivas de los territorios.

Los sujetos de la Economía Social y Solidaria deben incluir a todos los movimientos sociales que proponen transformaciones estructurales, para que la economía no sea sólo un modo individual de ganar dinero, sino de resolver solidariamente las necesidades y deseos legítimos de todas las personas y comunidades. Más que la asistencia técnica puntual, es preciso desarrollar y reorientar el sistema de ciencia y técnica, de modo que se haga efectiva la voluntad de los constituyentes de poner la ciencia y la tecnología al servicio de las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población.<sup>14</sup>

Para concluir, el desafío principal que enfrenta el Gobierno de Rafael Correa para lograr una Economía Social y Solidaria es que en realidad no hay modelos. No hay un sendero cierto y lineal de desarrollo de la economía popular y solidaria que pueda mapearse y proveer una ruta programada de acción. Estamos ante un amplio campo de acción que debe dar lugar a la experimentación, al desarrollo

14. Artículo 277-6 de la Constitución: “Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado (...) Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes, ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.”



Los componentes de la agenda de la revolución económica tienen que ser discutidos en amplios espacios de trabajadores manuales e intelectuales, productores populares urbanos y rurales, indígenas, campesinos, estudiantes; y tienen que pasar pruebas de validez territorial y plurinacional, que eviten ciertos énfasis regional y étnicamente centralistas.

rizomático, al aprendizaje sobre la marcha, y ello requiere de espacios públicos plurales y democráticos. No se trata de promover la gran industria o de substituir importaciones, sino de acompañar el desarrollo de nuevos actores socio-económicos, de cambiar el campo de fuerzas en la economía, por lo que una política central consiste en profundizar la transformación del estilo de gestión de la política.

14

# El rol de las empresas públicas en la nueva economía del Ecuador

Daniel Badillo

En materia económica, uno de los ejes centrales que determina y manda la Constitución de 2008 es el tránsito de la economía social de mercado que ha primado en el país durante varias décadas, a una economía social y solidaria<sup>1</sup>. Transitar de una economía donde su lógica de operación ha estado asentada en las relaciones de producción capitalistas, en la acumulación de capital (reproducción ampliada), en la rentabilidad y afán de lucro de la empresa privada, y en la regulación vía el mercado, hacia otra economía en donde prime la solidaridad y el interés social, da lugar a resistencias y conflictos.

La Constitución y las leyes por sí solas no generan ese tránsito. El giro es mayor y el desafío aun más grande para el Gobierno de Rafael Correa y la sociedad ecuatoriana, pues exige sólidas alianzas de clases, políticas y metas claras y sostenidas, instrumentos y herramientas adecuadas, así como instituciones capaces de vehicularlas y recursos financieros suficientes que las financien. Por lo tanto, la tarea para implantar un sistema económico alternativo es magna, pues el Ecuador se encuentra en un momento de transición de un régimen de desarrollo a otro, de una economía a otra y de un sistema político a otro.<sup>1</sup>

Desde la conducción estratégica del gobierno parecería que se asume con cierta convicción que es condición necesaria y suficiente el control del Estado y de su aparato, para desde allí lograr -no sin pocas resistencias pero con éxito- el magno desafío planteado y transitar hacia la nueva economía. En esa misma línea de pensamiento se reivindica que el *caballo de batalla* de este proceso

de transición de una economía a otra, de la vieja a la nueva economía, es principalmente la organización económica pública, vale decir, la economía asentada en el Estado y sus empresas públicas, complementada con el fortalecimiento de la economía social y solidaria donde están los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, obviamente otorgando en este proceso un menor rol a la economía privada.

Este artículo expone las condiciones que deberían darse para que este *seductor enfoque* -que consiste en tener como eje central del proceso de transición hacia la nueva economía, al Estado y sus empresas públicas- se cumpla sin comprometer el mismo proceso. Nuestro enfoque profundiza en los vínculos orgánicos existentes entre el Estado (las empresas públicas) y la acumulación de capital, así como en los condicionantes de una conducción de este proceso desde el Estado. Por último -en el entendido de que se cumpla con esas condiciones- el artículo aborda el tema de las empresas públicas, sus posibilidades y límites en relación con el fortalecimiento de la nueva economía, de la economía pública y sobre todo de la economía popular solidaria.

## Lazos orgánicos entre el Estado y la acumulación de capital

Durante largo tiempo, el debate teórico sobre el Estado y sus formas de intervención estuvo marcado por dos concepciones aparentemente

opuestas, que concebían al Estado sea como un *sujeto*, o como un *objeto*, resultando de aquello respectivamente una visión *voluntarista* o una visión *instrumentalista* del Estado y sus formas de intervención.

Es necesario adoptar una concepción diferente del Estado, que tenga varios ejes centrales de consideración. Un primer eje central es el lazo constitutivo entre la existencia del Estado -y sus formas de intervención- y la producción capitalista, concibiendo al Estado y al capital como una totalidad orgánica. Bajo este enfoque, la reproducción del Estado y la reproducción del capital son consideradas variables interdependientes, pues exteriorizándose de los procesos económicos para ejercer la dominación, el Estado conforma junto a ellos un todo orgánico, constituyendo una unidad contradictoria. Sin la noción de Estado (la dominación), la noción de capital (la acumulación) no se puede concebir. A su vez, el Estado es deducido del capital en su dimensión mundial, ya que es el garante de la permanencia y reproducción precisamente de las relaciones capitalistas a nivel mundial y nacional, y participa de manera decisiva a la conformación y establecimiento de esas relaciones (régimen de acumulación), aún cuando para legitimar la dominación debe aparecer ajeno a ellas. Parafraseando a Engels, el Estado en un "capitalista colectivo en idea" y a Salama, es una "abstracción real".

Un segundo eje de consideración es diferenciar al Estado, de la *forma del Estado*. El régimen político es distinto del Estado, pues el primero es la forma de existencia del segundo. La autonomía relativa del Estado existe en relación al capital y al régimen de acumulación; en cambio, el régimen político se define en relación a las clases sociales y las fracciones de clase. Si bien el régimen político es la forma de existencia del Estado y recibe sus determinaciones mediatizadas, su caracterización responde a factores propios y diferentes de los que definen la naturaleza de clase del Estado. El Estado cumple esencialmente una función de acumulación-regeneración-reproducción del capital a nivel



La llegada de un régimen político tipo Correa o tipo Morales puede entorpecer y dificultar la reproducción del capital a nivel nacional-mundial, cuando se acompaña de un movimiento de masas de gran amplitud. En este caso, el régimen político resulta ser una forma "desvirtuada" del Estado y

este divorcio entre el ser y su materialidad, no puede ser duradero y es fuente de contradicción. Pero la contradicción no es entre el Estado y su forma, sino entre la necesidad objetiva de reproducción del capital a nivel nacional-mundial y la dificultad concreta de materializarla.

nacional-mundial; mientras que el régimen político cumple básicamente una función de legitimación sin la cual no puede ejercer la función anterior; encarnándose una dualidad de funciones que es fuente de contradicción.

Este enfoque permite entender que la llegada de un régimen político *tipo Correa* o *tipo Morales* puede entorpecer y dificultar la reproducción del capital a nivel nacional-mundial, cuando se acompaña de un movimiento de masas de gran amplitud. En este caso, el régimen político resulta ser una forma "desvirtuada" del Estado y este divorcio entre el ser y su materialidad, no puede ser duradero y es fuente de contradicción. Pero la contradicción no es entre el Estado y su forma, sino entre la necesidad objetiva de reproducción del capital a nivel nacional-mundial y la dificultad concreta de materializarla.

Esta contradicción es la expresión de las formas que adquiere el conflicto entre las clases sociales y su nivel de intensidad, y solamente se resuelve por la negación de uno de sus dos términos. O el régimen político muta y trastoca su esencia bajo el impulso y apoyo de una nueva y amplia alianza de clases; o se rectifica bajo el peso de la reacción de los actores afectados, y se adapta a la necesidad de reproducción del capital a nivel nacional-mundial, en mejores condiciones. En el primer caso, la cuestión de la materialidad y de la naturaleza de clase capitalista está herida de muerte por la propia mutación del régimen político, dando paso a la fundación de un nuevo Estado impulsado por la dinámica revolucionaria (doble poder). En el segundo caso, la readaptación es larga y caótica,

<sup>1</sup> En su artículo 283 la Constitución determina que el sistema económico es social y solidario y que se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, incluyendo en esta última a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

**Daniel Badillo**— Doctor en Economía del Desarrollo, Université de Paris I, Pantheon Sorbonne, ex-viceministro de Economía, Ex-viceministro de Finanzas, consultor regional de UNICEF, consultor del PNUD para el proyecto regional *Gestión para la Gobernabilidad*.



En materia económica, uno de los ejes centrales que determina y manda la Constitución de 2008 es el tránsito de la economía social de mercado que ha primado en el país durante varias décadas, a una economía social y solidaria. Transitar de una economía donde su lógica de operación ha estado asentada en las relaciones de producción capitalistas, en la acumulación de capital (reproducción ampliada), en la rentabilidad y afán de lucro de la empresa privada, y en la regulación vía el mercado, hacia otra economía en donde prime la solidaridad y el interés social, da lugar a resistencias y conflictos.

cuya lentitud depende de la velocidad con que se desmovilicen las masas, o muy rápida si el régimen político es objeto de un inmediato proceso de desestabilización política, restituyéndose por esa vía la naturaleza de clase capitalista del Estado.

Un tercer eje de consideración es comprender que la intervención pública del Estado esta cargada por la doble necesidad del Estado y su forma (reproducción del capital a nivel nacional-mundial y legitimación ante las clases sociales), siendo por tanto marcadas por esta contradicción sus tres formas de intervención: i) la política económica -fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, etc.; ii) el gasto público -gasto social, inversión pública, etc.; y iii) el sector para-estatal -empresas públicas y banca pública-. Es decir, hay que tener muy presente que la política económica, el gasto público y el sector para-estatal expresan tanto las contradicciones de legitimación exigidas por el régimen político a nivel de la alianza de clases, como las contradicciones de reproducción exigidas por el régimen de acumulación (reproducción del capital a nivel nacional-mundial). Es por esta razón que las tres formas de intervención del Estado arriba mencionadas no poseen una eficacia absoluta (como muchos lo creen), enfrentando por el contrario, con frecuencia, importantes límites a su acción e intervención.

Estas consideraciones permiten entender mejor los condicionantes para que el proceso de transición en Ecuador hacia la nueva economía se concrete. Esos condicionantes son: i) que los vínculos orgánicos entre el Estado y el capital se debiliten; ii) que al interior de la diferenciación entre Estado y régimen político, la autonomía relativa del régimen político respecto del Estado llegue a ser muy significativa gracias a un amplio apoyo de las masas; iii) que el régimen político se despoje de la naturaleza de clase del Estado (capitalista), siendo requisito indispensable para aquello la realización de una

nueva y amplia alianza de clases; iv) que la nueva y amplia alianza de clases funde un nuevo Estado que conduzca sobre otras bases un proceso revolucionario y transformador, portador de la nueva economía social y solidaria; y finalmente, v) que las tres formas de intervención pública (la política económica, el gasto público y el sector para-estatal, incluidas las empresas públicas) imbuidas de la nueva

esencia, contribuyan de manera eficaz al tránsito hacia la nueva economía social y solidaria.

#### **Empresas públicas y fortalecimiento de la nueva economía**

En el entendido de que los condicionantes antes descritos se cumplan y que el proceso de transición hacia la nueva economía social y solidaria avance en la dirección esperada, las empresas públicas en particular y el Estado en general (con sus tres formas de intervención) pueden y deben jugar un papel fundamental en el fortalecimiento de esa nueva economía. Tres ámbitos de acción cobran relevancia estratégica para su fortalecimiento:

Un primer ámbito de acción tiene que ver con la constitución y consolidación de un núcleo productivo-tecnológico-financiero integrado, que dinamice la actividad económica de las pequeñas y medianas unidades comunitarias de producción, y de la economía social y solidaria territorial, a partir de la dinámica del sector agroindustrial (seguridad alimentaria), que desde lo alimentario vaya complejizándose e integrando al resto del aparato productivo nacional y añadiendo valor agregado, siendo su propósito central la expansión de la demanda interna, con criterios de rentabilidad y solidaridad, como elemento determinante del crecimiento agroindustrial territorial, del empleo local, de la productividad territorial y, por tanto, también de la capacidad de penetración de las exportaciones en los mercados internacionales.

Ante las actuales exigencias, los procesos de cambio de la estructura productiva nacional requieren de un planteamiento eficaz y eficiente de reestructuración desde sus propios escenarios territoriales, es decir, desde los sistemas productivos y comerciales locales. La constitución de este núcleo

productivo-tecnológico-financiero integrado no es posible sin un rol protagónico del Estado nacional y local, a través de sus diversas formas de intervención: i) la política económica, con un paquete de incentivos monetarios, crediticios, financieros, fiscales, comerciales, de precios; ii) el gasto público garantizando un nivel suficiente de gasto corriente e inversión; iii) las empresas públicas proveyendo bienes y servicios estratégicos y esenciales, al igual que infraestructura básica; v) la banca pública direccionando el crédito para dinamizar y consolidar en las diferentes regiones del país, las actividades o ramas constitutivas del núcleo, bajo los diferentes sistemas económicos (público, privado, mixto y economía popular y solidaria), con énfasis en la economía popular y solidaria.

Al interior del núcleo, las actividades o ramas constitutivas podrían ser: i) por el lado de la demanda final, la producción de alimentos agrícolas procesados y no-procesados (leche, azúcar, harinas, tubérculos, cereales, aceites, carnes), productos pesqueros, prendas de vestir, calzado, medicinas, muebles, artefactos básicos para el hogar, materiales escolares y publicaciones; ii) por el lado de los insumos intermedios, la producción de fertilizantes, agroquímicos, productos veterinarios, materiales de construcción, cemento, siderurgia, papel, cartón, madera aserrada, química básica, metalurgia no-ferrosa, hilados y tejidos; iii) por el lado de los bienes de capital, la fabricación de tractores, camiones, maquinas y herramientas agrícolas, embarcaciones y equipos pesqueros, maquinaria y equipo eléctrico y no-eléctrico para la producción de insumos y bienes finales de consumo básico; iv) un desarrollo de la infraestructura de servicios de apoyo a la operación y desarrollo de las industrias del núcleo y, de modo especial, de servicios a la agricultura (semillas, silos, centros de acopio y distribución, etc.), y de servicios a la actividad pesquera (muelles, frigoríficos, etc.).

Un segundo ámbito de acción, simultánea y complementaria al ámbito anterior, es la creación de nuevas empresas públicas y/o mixtas regionales y locales, comunitarias, a fin de apoyar y promover el fomento productivo agroindustrial a nivel regional y local. La existencia de empresas públicas en el país se vuelve más necesaria ante la creciente insatisfacción con los resultados generados por los mecanismos de mercado. Entre las nuevas empresas que deberían crearse cabe mencionar: i) las empresas públicas y/o mixtas de orden regional dirigidas a la producción de bienes finales, intermedios y de capital, estratégicos para la consolidación de las ramas prioritarias del núcleo, orientadas a la expansión y dinamización del mercado interno

y asentadas en una elevada absorción de mano de obra, especialmente vía la economía popular y solidaria; ii) las empresas públicas y/o mixtas de orden regional dirigidas a la producción de servicios tecnológicos y de innovación para la consolidación de las ramas del núcleo; iii) empresas públicas y/o mixtas de orden local dirigidas a la producción de servicios de emprendimiento, asociatividad, formación y capacitación laboral, inteligencia de mercados, para la consolidación de las ramas del núcleo, con prioridad de la economía popular y solidaria; iv) empresas mixtas-comunitarias para la ampliación de la cobertura de servicios públicos básicos, en zonas rurales y urbano marginales desatendidas.

Otro de los propósitos centrales de las renovadas empresas públicas debe ser el incentivar y privilegiar la redistribución de la riqueza en beneficio de las mayorías (que los frutos del crecimiento lleguen a todos), rompiendo con los factores económicos que generan y reproducen desigualdad, disparidad e inequidad, además de fracturar a la sociedad. Por lo tanto, el fin de las empresas públicas debe ser la redistribución del ingreso, incidiendo sobre los ingresos de los consumidores más necesitados, garantizando la prestación de servicios y/o el acceso a bienes estratégicos a precios por debajo del costo (subsidios), provocando una efectiva transferencia de ingresos desde los sectores con capacidad de pago hacia los sectores sin capacidad de pago.

No obstante, el objetivo distributivo hacia los grupos más necesitados que debe privilegiar la conducción de las empresas públicas, no debe reñir con los objetivos de eficiencia económica y productividad con que deben operar (una mejor combinación de factores y uso de tecnología). En efecto, a fin de que todo los consumidores y usuarios se beneficien de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, es necesario que independientemente de que sus bienes y servicios puedan venderse a precios por debajo de sus costos (subsidios), sean necesariamente producidos con la mayor eficiencia económica y productividad posible, así como con calidad, para lo cual se debe garantizar la utilización de las mejores combinaciones de factores y tecnología a su alcance. Se trata del uso de procesos productivos en los que con la dotación de los insumos existentes se produzca la mayor cantidad de bienes y servicios, o que la cantidad de bienes y servicios producidos incorpore la menor cantidad de insumos (productividad total de factores). Por tanto, las empresas públicas deben utilizar procesos productivos tecnológicamente eficientes para obtener ganancias de productividad y bajos costos unitarios, al margen de que entreguen



subsidios a los más necesitados u obtengan excedentes de los sectores más acomodados.

Un tercer ámbito de acción es el fortalecimiento de todas las empresas públicas, a fin de que cumplan a cabalidad con su rol estratégico en el proceso de transición y consolidación de la nueva economía social y solidaria. Vale decir, la introducción de políticas, instrumentos, recursos humanos y financieros suficientes y adecuados para que operen con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Aquello implica, entre otros aspectos: i) incorporar parámetros de eficiencia económica y productividad para la producción de bienes y servicios, y aplicar el modelo de gestión por resultados; ii) incluir canales de acceso de los usuarios y consumidores de los bienes y servicios de las empresas públicas, para la obtención de la información sobre las empresas y la transparencia y rendición de cuentas efectiva; iii) incorporar la auditoría de calidad, en función de parámetros y estándares de calidad de los bienes y servicios producidos por las empresas, incluyendo el manejo ambiental.

#### A manera de conclusión

Vale insistir en que la viabilidad de la nueva economía en el Ecuador descansa en la posibilidad real de lograr una amplia alianza de clases que deberá sustentarse en tres elementos centrales:

- La calidad y perdurabilidad de un acuerdo nacional por el nuevo sistema económico entre los actores relevantes del proceso: gobierno, sector empresarial, sindicatos, organizaciones laborales, movimientos indígenas y organizaciones sociales, centros e institutos de investigación, centros académicos y medios de comunicación.
- El pacto fiscal y social por el presupuesto y las prioridades: acuerdo sobre el nivel de la carga tributaria, su composición, así como las posibilidades de reorientar el gasto público a las prioridades.
- Las alianzas locales entre las nuevas empresas públicas y el poder local: acuerdos sobre la descentralización no solo de las competencias y los recursos, sino sobre todo del poder de decisión. 

## Reforma y nueva política sobre la tierra

*Francisco Hidalgo Flor*

La complejidad que adquiere una propuesta política de reestructuración de la tenencia de la tierra en el Ecuador se refleja en los diversos discursos de los movimientos campesinos e indígenas sobre la materia. Para unos, se debería hablar de una “revolución agraria”, queriendo significar con ello que es insuficiente una reforma, añadiendo una impugnación al modelo agrario dominante. Para otros, se trataría de una “reforma agraria integral” reconociendo la validez del concepto de reforma, pero insistiendo en la necesidad de esa integridad que estuvo ausente en las reformas de los años 60 y 70. Más allá de eso, se habla de una “democratización de la tierra” colocando el acento en el carácter de democratización y en los derechos del proceso político y legal que caracteriza a esta fase de vida política del país. Finalmente, hay quienes definen su propuesta como “modernización agraria” donde el énfasis estaría en los problemas de productividad y eficiencia.

Para este análisis reconocemos como denominador común del debate, la necesidad de una nueva política sobre la tierra, en la cual están inmersas, de una u otra manera, las diversas acepciones arriba mencionadas, y que tiene el enorme desafío de reestructurar la tenencia de la tierra en el Ecuador, que tal cual se ha constituido históricamente, bajo un patrón de acumulación orientado a los mercados externos, y consolidado en los últimos treinta años, es una abigarrada trama de intereses económicos y sociales, que reproduce situaciones de inequidad, injusticia, deterioro de ecosistemas, e incluso socapa procesos de franco despojo.

El escenario político general del país, marcado por una tendencia de cambio, genera las condiciones para la definición de esta nueva política sobre la tierra. Sin embargo, hoy se encuentra en una encrucijada, pues por un lado, existen sectores que dentro del propio gobierno son partidarios de un continuismo, tras el cual se encuentran los intereses de grandes corporaciones agroempresariales, pero también están los sectores que auspician una clara política de redistribución, y cuentan con alianzas de importantes movimientos campesinos y rurales.

**Francisco Hidalgo Flor**— Profesor de sociología agraria en la Universidad Central del Ecuador. Director Ejecutivo del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador.





## Los aportes del proceso constituyente

Los movimientos campesinos e indígenas, y en general las poblaciones rurales, fueron actores decisivos del proceso constituyente en el Ecuador, pues desde inicios de los años noventa el movimiento indígena colocó la demanda de una nueva carta constitucional, e insistió en ella denunciando que la Constitución de 1998 respondía a un esquema neoliberal.

Parte importante de ese proceso fue también la resistencia y oposición al tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, y las críticas al acuerdo de asociación con la Unión Europea. En ese camino fueron surgiendo demandas importantes, como la de soberanía alimentaria y a favor de la agro-ecología. La Asamblea Constituyente de 2007 - 2008 y la nueva Constitución asumieron dichas demandas, sintetizaron las propuestas de las diversas tendencias y movimientos sociales, y elaboraron una propuesta de cambio, elevada a la categoría de Carta magna de la República del Ecuador.

La Constitución propone nuevos paradigmas para asumir la visión de la problemática del desarrollo rural y la cuestión campesina y agraria, de los nexos campo - ciudad, en torno a los conceptos de soberanía alimentaria, buen vivir (el *Sumak Kawsay* de los pueblos originarios), plurinacionalidad, interculturalidad y economía social solidaria.

La soberanía alimentaria implica colocar al centro de la estrategia de desarrollo agrícola la producción, distribución y consumo de alimentos suficientes y sanos, para el conjunto de la población del país, y en primer lugar para los que sufren hambre y desnutrición, sobre una base campesina y familiar local y regional que garantice un modelo saludable y de preservación de los ecosistemas, con un bajo uso de contaminantes químicos. Además, promueve un consumo consiente y sano en las ciudades, revalorizando el rol de los agricultores y afirmando canales de comercialización cortos. Por último, la propuesta de soberanía alimentaria incorpora procesos de promoción y auspicio a los sistemas productivos diversificados y la agroecología.

El buen vivir implica recuperar y traducir para la mentalidad del conjunto del país, y sus visiones de desarrollo, los principios y normas que los pueblos y nacionalidades indígenas implementaron para garantizar una vida colectiva e individual de armonía, de respeto mutuo con la naturaleza, de desarrollo equilibrado y sustentable, de valoración del pasado, y los saberes ancestrales con los cuales pudieron resistir los embates de la colonialidad y la modernidad capitalista.

La economía social y solidaria implica colocar

al centro de las políticas económicas las pequeñas y medianas formas productivas orientadas a mercados locales y nacionales, destinados a la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población, generando empleo y riqueza, permitiendo el desarrollo equilibrado de regiones y poblaciones.

Estos paradigmas son punto de llegada del proceso constituyente y a la par punto de partida. No es solo la Carta Magna, es también un programa político para los pueblos y nacionalidades, configura una propuesta actual de reforma social profunda.

## Una ventana abierta hacia la redistribución de la tierra

La Constitución menciona reiteradamente la necesidad de un proceso de redistribución de la tierra, en especial en el artículo 282, ubicado en el título general del Régimen de Desarrollo, y en el capítulo referido a la Soberanía Alimentaria expresamente se señala que “El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir con la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra”.

A su vez la Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria expedida en mayo de 2009, a pesar de las limitaciones que arrojó el veto presidencial, aportó con la redefinición de los conceptos de la función social y ambiental de la tierra, articulando el tema ambiental al debate sobre la tierra y ubicando lo social referido a la generación de empleo, redistribución de la riqueza y utilización productiva y sustentable de los recursos.

El Ministerio de Agricultura ha anunciado la implementación del “Plan Tierras”, como un primer paso en el marco del objetivo estratégico señalado en el Plan Nacional 2009 - 2013<sup>1</sup>, de revertir la tendencia de concentración de la tenencia de la tierra en el Ecuador. Por lo tanto, la noticia implica la propuesta de una política pública de masiva redistribución de tierras con un rol directriz desde el Estado.

Este es un dato importante que marca una distancia fuerte respecto de las políticas del período neoliberal, que frente al tema de la tenencia de la tierra relegaban al Estado a un rol secundario, de otorgamiento de títulos de propiedad e implementación de catastros y seguridad jurídica, mientras

operaba libremente el mercado, lo que en la práctica dio paso a procesos de reconcentración e incluso a situaciones de franco despojo.

Incluso dentro del mismo gobierno de Correa es la primera ocasión -desde el 2007 hasta la fecha- en que se define una política pública que expresamente menciona un proceso de redistribución de tierras y propone afectar las estructuras de tenencia (“reducir el índice Gini del actual 0,80 hacia un 0,60 en cuatro años”); aunque también es verdad que esto guarda coherencia con la propuesta del Plan Nacional del Buen Vivir, de revertir el patrón de acumulación de “reprimarización exportadora”.

Los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir para el período 2009-2013, de avanzar hacia un nuevo patrón de acumulación, definido como “desarrollo endógeno con vinculación estratégica al sistema mundo”, que comprende la reactivación del mercado nacional, y a su interior los mercados regionales, la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, incluyendo políticas redistributivas, requiere implementar una política redistributiva en la tenencia de la tierra.

Estos objetivos nacionales se confrontan con una situación estructural donde, en el lado campesino pobre de la tabla (menores a 5 hectáreas), son 535.000 unidades productivas que tienen a su acceso apenas 750.000 hectáreas, esto es un promedio de 1,4 hectáreas por unidad productiva; y en el otro lado, el de la gran empresa (más de 200 hectáreas), son 6.600 unidades productivas que tienen a su acceso 3.600.000 hectáreas, esto es un promedio de 545,5 hectáreas por unidad, sin dejar de señalar la existencia de importantes latifundios.

Se trata de revertir una tendencia marcada, en un lado, por los procesos de reconcentración, vía una sola propiedad, o formas de multipropiedad; y por otro lado, una agudización del minifundio, o la fragmentación de la unidad productiva campesina, como efecto de procesos de desestructuración campesina.

Esta reversión solo será posible si se construye una firme política estatal, en asocio bajo formatos de co-gestión, o co-gobernanza, con las principales organizaciones campesinas e indígenas, históricamente estructuradas, y capaces de tejer alianzas con los sectores urbanos concientes.

Al arrancar el 2010 lo que tenemos a la vista es lo siguiente: el diseño de las líneas generales de una política redistributiva (el mencionado “Plan Tierras”); la voluntad política de un sector del gobierno, con el ministro Ramón Espinel a la cabeza; y los primeros avances de una concertación con varias organizaciones campesinas e indígenas (en lo que se ha denominado “Consejo de Veeduría Campesina”).

¿Cuáles son las posibilidades de que avancen o no estos diseños de nueva política pública sobre la tierra?

Para algunos sectores la respuesta sería negativa, según la cual el Gobierno de Rafael Correa es una versión remozada neoliberal; sus alianzas son con los grandes sectores empresariales; no hay espacio real para una reforma agraria. Para otros sectores, la respuesta es relativamente positiva: todavía es posible jalonar algunos procesos de reforma económica y social, y uno de ellos se encuentra en el espacio rural, agrario, campesino, indígena, con toda esta gama de actores, siempre que se reivindique una perspectiva integral de soberanía alimentaria, buen vivir y desarrollo solidario y sustentable.

## ¿Modernización capitalista o reforma social profunda?

La nueva política pública sobre la tierra es un espacio en disputa, donde ingresa no solo el ámbito de los niveles gubernamentales, sino también la definición y acción de los movimientos campesinos e indígenas históricamente constituidos. Espacio de disputa que está marcado por la contradicción entre un proceso de modernización capitalista y la recuperación de los roles de control del Estado sobre el mercado, y un proceso constituyente de reforma social profunda, al que están adheridas organizaciones populares.

En el ámbito agrario, una propuesta de estricta modernización, donde el énfasis está colocado en el aspecto de la productividad y eficiencia de las unidades productivas, entra en tensión con una propuesta de reforma profunda, donde el énfasis está colocado en la redistribución de los recursos naturales y la equidad en el acceso a las cadenas de comercialización y financiera.

Para los partidarios de una modernización resulta una amenaza una reforma agraria, pues pone en riesgo las alianzas con los sectores empresariales que son vistos como los motores del desarrollo; a su vez para los partidarios de una reforma agraria, resulta indispensable colocar al centro una estrategia de equidad y superar la lógica de la rentabilidad del capital privado.

La crisis internacional obliga a considerar en el debate y la disputa de las políticas, el asunto ecológico, la preservación de ecosistemas, el enfrentamiento al cambio climático y la necesidad de revertir el viejo modelo productivo de agroquímicos y monocultivos.

Al debate sobre la equidad se añade ahora con fuerza el debate sobre la sustentabilidad. La

<sup>1</sup> Plan Nacional del Buen Vivir, en [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

reforma tiene que ser profunda en lo social y en el modelo productivo.

### Aportes para nueva política de tierras

En el marco del proceso constituyente varios movimientos sociales, redes de sociedad civil e iniciativas desde la academia, han presentado propuestas sobre nueva política de la tierra y procesos de redistribución de la misma, entre ellos las organizaciones Ecuarrunari y Fenocin, y espacios como la Mesa Agraria y el Colectivo Agrario. Aquellos aportes se han venido trabajando desde el campo de la investigación sobre la problemática agraria del Ecuador<sup>2</sup>, referidos a las vías de intervención en una propuesta de redistribución, criterios para establecer sectores sociales beneficiarios y una nueva institucionalidad para la tierra.

Para identificar los mecanismos de afectación a la tenencia de la tierra y las vías para impulsar procesos de redistribución y control sobre la concentración (Laforge: 2008)<sup>3</sup> se propone siete vías de intervención: i) redistribución de tierras estatales; ii) expropiación a latifundios y predios de alta concentración, por el mecanismo de incumplimiento de la función social y ambiental; iii) regulaciones tributarias que penalicen la concentración de la tierra; iv) regulaciones estatales a las transacciones de tierra; v) mecanismos de alquiler de la tierra garantizados a largo plazo; vi) consolidación parcelaria y tamaños mínimos de viabilidad económica; vii) fondo de tierras y apoyos estatales a su compra.


A la par se proponen criterios para definir los beneficiarios sociales de estos procesos de redistribución: i) agricultores sin tierra o poca tierra; ii) requisito de asociatividad, con preferencia a aquellas con trayectoria; iii) familias jóvenes y jefas de hogar; iv) cumplimiento de la función social y ambiental mediante un plan de producción; v) controles sociales y gubernamentales sobre las transacciones comerciales de tierras. Es importante arribar a un acuerdo social al respecto para establecer un tamaño mínimo de viabilidad definido localmente.

También son importantes las propuestas (Zapatta: 2009)<sup>4</sup> sobre la regulación de la propiedad agraria y nueva institucionalidad de la misma. Respecto de la regulación de la propiedad agraria se plantea: i) reconocimiento de la tierra como

patrimonio especial; ii) racionalización de la propiedad agraria; iii) reconocimiento y tutela a la propiedad comunal; iv) sanción a las prácticas intimidatorias y especulativas para concentrar la tierra; v) uso y aprovechamiento preservando ecosistemas y recursos hídricos.

Respecto de la estructura institucional para la regulación estatal de la propiedad agraria, se propone la creación de: i) un instituto nacional de tierras; ii) la procuraduría de derechos agrarios, adjunta al Consejo de Participación Ciudadana; iii) comisiones zonales de tierra.

El debate sobre los contenidos de las nuevas políticas sobre la tierra empieza a cobrar protagonismo, está abierta una perspectiva que concita el interés en ciertos espacios gubernamentales, en los movimientos campesinos e indígenas, se generan diversas propuestas desde ciertos espacios de expertos y académicos.

La situación heredada de los patrones de acumulación agroexportadora son inviables para un escenario de reconstrucción de mercados nacionales y regionales, e indeseables para una estrategia de industrialización con énfasis en biotecnología, vulnerables políticamente a condición de que las organizaciones campesinas e indígenas consoliden un frente y elaboren una propuesta común por una nueva reforma agraria, ahora articulada a una estrategia de soberanía alimentaria y economía social solidaria. 

### Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política del Ecuador*. 2008 www.asambleanacional.gov.ec
- Brassel, Herrera, Laforge (edit). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Ed. SIPAE. Ecuador. 2008.
- Bretón Víctor. "Glocalidad y reforma agraria: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?" En: *Revista Iconos No. 24*. FLACSO. Ecuador. 2006.
- Colectivo Agrario. *Soberanía Alimentaria: propuestas de legislación*. Ecuador. 2009.
- Foro Mundial sobre Reforma Agraria. *Los nuevos desafíos para la gestión del espacio y el acceso a los recursos naturales*. 2004. www.fmra.org
- Herrera Stalin. *Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes campesinos e indígenas*. Edic. SIPAE. 2007.

2 Ver: www.sipae.com/libro\_reforma\_agraria\_en\_el\_ecuador.html

3 Laforge Michel "Como las agriculturas campesinas intentan asegurar su acceso a la tierra". En: *¿Reforma Agraria en el Ecuador?* Ed. SIPAE, Ecuador, 2008.

4 SIPAE. "Tierra: regulación de la propiedad agraria". En: *Soberanía Alimentaria, propuestas de legislación*. Colectivo Agrario, 2009.

## Regimen de desarrollo

Gerardo Venegas

Ni el Gobierno actual, ni Alianza País, ni la izquierda han planteado y propuesto una línea programática de la denominada Revolución Ciudadana o del Socialismo Siglo XXI. Los cinco ejes programáticos de AP fueron enunciados<sup>1</sup> para enfrentar la coyuntura electoral y, de alguna manera, como orientación al futuro Gobierno. La organización política Alianza País es considerada de la misma forma, o sea, para la coyuntura electoral.<sup>2</sup> No hay formulación sobre elementos estratégicos/programáticos, esto es, sobre la fase actual sistema mundo capitalista, la crisis estructural mundial, el régimen de desarrollo, la Democracia/Estado, la interculturalidad, el sujeto revolucionario, las alianzas y el sujeto político en el marco de la transición al socialismo. Y, si las hay, existen como formas ideológicas y/o expresiones jurídicas, manifestadas como derechos, algunas de ellas redactadas en la Nueva Constitución (2008).

Un elemento común al Gobierno, AP, izquierda y movimientos sociales, aquí y en América Latina, es el rechazo y enfrentamiento a las políticas neoliberales y a las formas institucionales político/estatales construidas en el período neoliberal (1990-2006), articuladas en beneficio de la acumulación del capital financiero mundial y que ha sido un aspecto importantísimo en la coyuntura.

El panorama se complica cuando se plantean tendencias y perspectivas futuras para las sociedades y éstas van desde percepciones como el apocalipsis, el caos, la crisis sistémica, la barbarie, etc., es decir, formulaciones que no permiten avizorar tendencias con fundamento científico. Un paso importante es la recuperación del marxismo como teoría y ciencia social, que permite descubrir las reglas de la crisis económica mundial, las formas ideológicas de dominio y las estrategias del imperio.

Uno de los elementos estratégicos del debate y la definición política es el *régimen de desarrollo* (denominado así en la Constitución) que debería

ser comprendido como *modelo de acumulación de capital* en la actual fase de la economía capitalista mundial. Es de tanta importancia que su comprensión da sentido, engloba y articula a las definiciones sobre la ley de aguas, la ley minera, la ley de empresas, la ley de monopolio, y las leyes bancarias y financieras, etc. que se debaten en la actualidad.<sup>3</sup>

3 Lo pernicioso del debate en el momento actual es el regreso a viejas ideas y prácticas políticas como poner en la mesa una contradicción que correspondió a la década de los años 60, esto es, la problemática "Reforma o Revolución" sostenidas por los "arqueólogos socialistas" y que correspondió al período de la fase monopólica del capitalismo cuya expresión más alta fue la revolución Cubana; para ellos la "revolución" sigue siendo el modelo económico y político stalinista; hoy el debate es sobre los procesos históricos de mundialización del capital y de emancipación social. Otra versión es la tesis de la "revolución/discurso crítico vs modelo de desarrollo" que en el marco de sobresaltar las tesis de la propuesta marxista de emancipación y del discurso crítico de Marx al capitalismo, disminuye el valor de propuestas político/económicas para cada período histórico como corresponde. Pero las tesis y las luchas políticas no se pueden quedar en las "maldiciones" permanentes o en la tesis del asalto al poder; el poder se construye en el marco histórico actual del capitalismo mundial, la crisis sistémica y la democracia política. Formular propuestas político/económicas para cada período es participar en el marco de las contradicciones, en el campo de la lucha política y no debemos ni podemos dejar a un lado ese espacio. Por el contrario debemos permanentemente proponer alternativas a los programas, modelos o políticas del capital y trabajar por ellas. En la guerra contra el neoliberalismo, tanto las condiciones objetivas actuales como la correlación de fuerzas,

**Gerardo Venegas de la Torre**— Licenciatura en Sociología. Profesor de Historia Económica Mundial. Universidad de Guayaquil. Facultad de Ciencias Económicas.



La Constitución de 2008, Art. 275 y 276, dice que “El Régimen de Desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”. Los objetivos del *Sumak kawsay* son: a) calidad de vida y potenciación de las capacidades de la población, b) sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, c) participación y control social en la gestión pública, d) recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable, e) garantizar la soberanía, integración regional e integración estratégica en el contexto internacional, f) ordenamiento territorial equitativo, g) proteger y promover la diversidad cultural.

En esta proposición están contenidas ideas provenientes de sujetos como los pueblos indígenas, de organismos internacionales, de organismos científicos, de Ong’s, etc. El *sumak kawsay* es un referente simbólico de los pueblos oprimidos históricamente. Esta idea constitucional es crítica a las concepciones y modelos desarrollistas, productivistas, economicistas, extractivistas y a los modelos neoliberales basados en las determinaciones de los mercados y del beneficio individual; y es crítica con los resultados desastrosos en las aplicaciones de esos modelos.<sup>4</sup>

Las formulaciones éticas, valores, orientaciones generales, tienen importancia para enfrentar, no a la lógica del capital, pero sí para denunciar los efectos negativos sobre las poblaciones y las sociedades producidos por modelos de desarrollo que responden a los intereses del poder. Pero estas formulaciones generales no están articuladas al contexto histórico de la fase actual del capitalismo, esto es, la mundialización del capital, el espacio de la democracia, la correlación de fuerzas y los tipos de gobiernos que se han constituido o se constituyan. De allí que se pueden quedar en letra muerta en la Constitución. Significa, entonces, que es necesario señalar la vía por la que se transita hacia “el buen vivir”, el socialismo, en el contexto actual mundial. Para abordar esta problemática hay que partir de alguna tesis concreta. Y la cosa más concreta, decía Einstein, es una buena teoría:

.....  
no permiten avizorar que vivimos un época revolucionaria, pero es una época de crisis y de acumulación de fuerzas.

4 Para tener una visión general sobre el debate histórico de la relación crecimiento/desarrollo y de los modelos de desarrollo, ver: Mario González Arencibia, “Una gráfica de la Teoría del desarrollo”. [www.Eumed.net](http://www.Eumed.net).

**1.** Toda sociedad ha organizado su economía de tal manera que, sobre la base de recursos, población y técnica, la relación producción/consumo conduzca a la satisfacción de sus necesidades y a su aprovisionamiento para la reproducción. En los sistemas no mercantiles, no hay crecimiento, hay autoconsumo. En los sistemas mercantiles no capitalistas el excedente va al intercambio y aparece el dinero y la moneda. Es el crecimiento. En los sistemas mercantiles capitalistas, el objetivo no es producir para consumir sino para el intercambio y la ganancia. De allí que crecimiento/desarrollo varía, en su contenido real y conceptual, en cada tipo de sistema.

**2.** El crecimiento, entonces, es punto de partida del desarrollo. Pero es preciso establecer una diferenciación conceptual o teórica sobre el crecimiento / desarrollo al interior del sistema capitalista, en torno a los modelos keynesiano y marxista.

**3.** El modelo keynesiano dice que el crecimiento sólo es posible si se incrementan el ingreso y el empleo y que el “ahorro” debe invertirse en bienes de capital, tecnología y mano de obra. La posibilidad y magnitud de esta inversión reside o depende de la *demanda efectiva*, que a su vez depende del consumo (ingreso y propensión a consumir) y de la inversión (que depende de la tasa y de la propensión a invertir). Este esquema, articulado a nivel de los intercambios comerciales internacionales y de unas políticas económicas (Estado) adecuadas al control del ciclo del capital, logrará el crecimiento económico.

**4.** El modelo formulado por Marx como “Crítica a la Economía Política”, en la parte que tiene por objeto el estudio del crecimiento, se refiere a la *reproducción ampliada del capital*, y sostiene que la plusvalía se distribuye en la renta al capitalista mientras el excedente se transforma en capital. Este proceso de transformación de la plusvalía en capital es la “acumulación de capital”. Esto sólo es posible si hay demanda solvente.

**5.** Son dos sistemas conceptuales de matrices diferentes pero hay una coincidencia entre el *objeto ahorro* y el *objeto plusvalía*. Las leyes explicativas son diferentes, pero el espacio que se abre es de lucha y contradicciones. Debemos articular a esta comprensión los aportes del concepto de *desarrollo humano, sostenible y sustentable* como límites al tipo de crecimiento en el marco del capitalismo neoliberal.

**6.** Este marco teórico de la ciencia económica debe ser el punto de partida. El método objetivo para avanzar reside en contextualizar la teoría

con la realidad, relación dialéctica que permite trabajar con tesis históricas.

**7.** En los períodos históricos del capitalismo –ya sean la fase de capitalismo comercial/manufacturero (1400-1700), la fase industrial/liberal (1750-1850), la fase del capitalismo monopolístico (1890-1945), la fase del capitalismo internacional (1950-1973) y la fase del capitalismo mundializado (1973ss)–, el *sistema mundo* se articuló, en cada una de ellas, en relaciones desiguales en el movimiento de mercancías, capitales, tecnologías y conocimientos. La explicación de esta realidad histórica sólo es posible por el proceso de *acumulación y desacumulación de capital* entre unas zonas y otras del capitalismo como sistema mundial.

**8.** Las modalidades de intercambio manufacturas/materias primas, exportación /recuperación de capitales, inversiones financieras/deudas, etc., son mecanismos de la relación acumulación/desacumulación. Las formas de apropiación se dan por salidas de capital, por diferencial de precios o desigual relación de los términos de intercambio, expatriación de utilidades de capital directo externo, pago de *royalties*, pagos de capital e interés por deuda pública y privada, diferenciales cambiarios, renta de monopolio, etc. Son las vías de *desacumulación* de nuestras economías.<sup>5</sup> Esta masa de plusvalía va engordar la masa de plusvalía extraordinaria de los países dominantes. Y el circuito se reproduce. Es el límite estructural que impide/imposibilita el desarrollo.

**9.** Este sistema no garantiza ni produce desarrollo. Mejor dicho, produce desarrollo para el capital bancario, industrial, comercial y financiero mundial. Al *trabajo* le queda el consumo mínimo y la pobreza y extrema pobreza. Aquí estamos en el plan de la distribución social.<sup>6</sup>

5 “...el intercambio de mercancías producidas en condiciones de una productividad del trabajo más alta contra mercancías producidas en condiciones de productividad del trabajo más baja era un intercambio desigual; era un intercambio de menos por más trabajo, que inevitablemente condujo a una erosión, un flujo de valor y capital ...”. Mandel, E. “La estructura del mercado capitalista”. En: *Críticas a la Economía Política*. México. p.20.

6 Agréguese al factor estructural de los efectos de la crisis bancaria/financiera que cubre el ciclo 1990-2008, desde la crisis en Tailandia hasta la Norteamericana; en el Ecuador, de 1999 hasta la última en norteamérica. Los nuevos problemas que se suman por efecto de la crisis son: caída del volumen del comercio internacional, mayor deterioro de los términos de intercambio de productos básicos o materias primas por contracción de la demanda, restricciones al financiamiento externo privado y retiro o disminución de flujos externos y de cooperación internacional, problemas en las remesas de migrantes, problemas en los montos de inversiones de capital, reducciones a las exportaciones, cambios en las tasas de interés, etc.

**10.** Paralelamente, en la fase actual del capitalismo mundializado, se produce un cambio substancial en el eje de acumulación de capital mundial y en las fuerzas productivas, a través de la revolución tecnológica (que se explica por la acumulación de capital al reducirse tendencialmente el nivel de salarios mundiales). Esta acumulación creció en pleno período de capitalismo mundial neoliberal. El desarrollo de las fuerzas productivas de base electrónica, informática, computacional y los nuevos métodos de trabajo (postfordistas) producen variaciones substanciales en la producción, en el trabajo, en el comercio mundial y en los mercados de mercancías, capitales y tecnología y, las salidas a la crisis del sistema monetario internacional, pueden dar respiros de alivio y recuperación al capitalismo mundial por un tiempo. Porque hasta hoy son solo salidas a la crisis bancaria de sus activos tóxicos imprimiendo inmensas cantidades de dinero líquido que pueden crear nuevas olas especulativas. Pero la globalización, como proceso económico real histórico (F.Castro), tiene vías alternativas de inserción y es necesario definir una de ellas en el modelo de crecimiento. Los movimientos antiglobalización valiosos por la crítica, pueden volverse “ludistas”, si no formulan propuestas acordes a la coyuntura.

**11.** Las tres variables señaladas, esto es, la acumulación/desacumulación, la revolución tecnológica y los efectos de la depresión económica financiera mundial, no pueden ser resueltas por la vía de una medida económica ni de un gobierno revolucionario. Esto será resultado de la revolución mundial pero, también, de las coherentes políticas económicas que conduzcan a ese norte. La variable descendente de la tasa de ganancia, la crisis sistémica (energética, alimentaria, ambiental, financiera y monetaria) o el caos que produce el mercado mundial, etc., no indican necesariamente que estamos a las puertas del final del sistema. El proceso de globalización/mundialización está en sus inicios y es el modelo de acumulación neoliberal, el que ha entrado en crisis definitiva. Pero el capitalismo busca alternativas de salvamento. No es una época revolucionaria, pero es un momento de tránsito hacia otro modelo de acumulación de capital. Tomar medidas que afecten a la *estructura* es posible: un programa de “tránsito” como, por ejemplo, el control del sector financiero, de la banca y del crédito, utilización de la masa de dinero en bonos del Tesoro de los EE.UU, control de salidas de capital del sector industrial/servicios y financiero, apoyo al eje productivo agrícola-alimentario, etc., puede ser las más adecuadas.



**12.** América Latina ha pasado por varios patrones de acumulación de capital que llevan en su seno los límites para volverse alternativa a la desacumulación de capital, a la pobreza y al desempleo. Estos han sido los siguientes: el modelo sustitutivo de importaciones (fase I y luego fase II), el modelo sustitutivo de exportaciones y, por último, el modelo neoliberal de acumulación (1990 ss) que condujo a la crisis actual de la economía mundial, latinoamericana y ecuatoriana.

**13.** El modelo de acumulación neoliberal de capital (1990 ss) se articula a los intereses del capital financiero, especulativo y corporativo mundial, cuyos mecanismos se centran en el extractivismo de los recursos naturales, los intereses por deuda, entrega de áreas estratégicas a las transnacionales, reducción del gasto social y liberalización del mercado de trabajo, de precios, monetario y de inversiones. El resultado en todo el mundo fue el incremento de la pobreza, el desempleo, la inflación y la tendencia a la depresión continuada de las economías. Estos problemas deben definir el programa de acción en el tránsito.


**14.** En el período que va desde el 2000 hasta hoy, se produce un cambio importante en la correlación de fuerzas. El viejo imperialismo se desarticula y se configura el nuevo poder mundial (G20, los BRIC, MCE, etc.). El sistema mundial monetario se resquebraja. Aparece el Imperio. En América Latina ganan amplios espacios las fuerzas antiglobalizadoras neoliberales, movimientos sociales, etc., y se instalan gobiernos de izquierda. En los propios EE.UU aparece un Gobierno de otra lógica imperial, articulado a los poderes reales imperiales.

**15.** Sobre esta realidad ¿qué modelo de crecimiento y desarrollo o patrón de acumulación de capital postneoliberal, se impone en América Latina y Ecuador? Los lineamientos de política económica y social indican un modelo redistributivo de la propiedad, el ingreso y el poder, que tienda a abrir espacios para escenarios de cambio en la correlación de fuerzas. Este modelo se denomina de demanda efectiva, demanda solvente, demanda social y demanda política: inversión productiva, inversión social, inversión institucional (Estado). El eje de acumulación de capital es el Estado a través del gasto social, la producción agroindustrial alimentaria, la economía social/solidaria y la búsqueda de capitales y en asociación controlada sobre el capital transnacional. El modelo debe dejar sentado las bases necesarias en energía, carreteras /transporte y educación. Esto es, demanda efectiva + demanda social + soberanía,

estos dos últimos controlados por el Estado. Los elementos prioritarios son capital, trabajo, conocimiento y sociedad, subordinando al mercado. Este modelo busca construir la fuerza y unidad política necesaria para su permanencia en un largo período de tiempo. Los supuestos para que este modelo tenga viabilidad son la consolidación de los mecanismos e institucionalidad democráticos, alianzas de estos gobiernos con los movimientos sociales, alianza internacional (BRIC, UNASUR, ALBA) y amplia concentración de fuerzas vía tendencia política Alianza País. No sólo un modelo de acumulación de capital sino un modelo de acumulación político.

**16.** La presencia de gobiernos de izquierda o progresistas en América Latina, apoyados por amplias capas y movimientos sociales es una oportunidad para el futuro de las fuerzas políticas de izquierda. En una época de gobiernos democráticos progresistas como los del período actual, estando el poder en las burguesías internas aliadas a las transnacionales, ya sea en ciclos de expansión o crisis del capitalismo, y las políticas de gobierno basadas en un modelo de acumulación redistributivo o de demanda efectiva, demanda solvente y demanda social, la estrategia de las izquierdas y los movimientos sociales y de trabajadores ha sido y es la de alianzas, acuerdos, críticas y propuestas alternativas para luchar por un programa antineoliberal, de reforma institucional del Estado y soberanía nacional. Nadie puede pensar que estos períodos y gobiernos sean antesala de la revolución o de instalación de gobiernos socialistas; pero puede existir un retroceso a etapas anteriores si cambian las condiciones políticas desfavorablemente.

---

En el futuro, de corresponder a un período de gobiernos de fuerzas y movimientos sociales de izquierda (si las direcciones políticas son acertadas) y de traspaso del poder como etapa previa a la socialista, se puede transitar en los siguientes momentos: 1) período de desarrollo capitalista sin capitalistas (Lenin); 2) impulso a industrias, tecnología y conocimientos autoconcentrados (valor agregado); 3) construcción de las direcciones políticas. Este camino depende de las condiciones históricas y de la capacidad de concentración de fuerzas políticas. Este futuro período político dependerá de las directrices que se construyan y se decidan. 

---



internacional





A un año de iniciada la peor crisis del sistema capitalista después del año 1930, cabe cuestionarse si han sido superados ya los peligros de rebrote de la misma. Partimos de la constatación de que la crisis no fue un “accidente” como podría ser un desastre de la naturaleza, sino, muy por el contrario, un evento provocado por las políticas seguidas por gobiernos permisivos a la cabeza de los cuales estuvo el gobierno de los Estados Unidos.

Originalmente, la crisis se inició en el sector financiero y se trasladó rápidamente a la economía real, que es donde se encuentra ahora sin dar señales de recuperación, principalmente en relación con los niveles de empleo, que lejos de recuperarse, empeoran cada día más, con el subsecuente efecto negativo en el consumo y la producción, generando así un círculo vicioso que podría terminar en el resurgimiento de la crisis, esta vez en el centro de la economía real.

Repasemos algunos aspectos que estuvieron presentes en la crisis de los *subprimes* de septiembre de 2008. A mediados de la década de los 90, los especialistas de JP Morgan, uno de los bancos de descuento más grande de Estados Unidos, trataban de responderse a una pregunta tan vieja como la banca misma: ¿cómo mitigar el riesgo cuando se presta dinero? Para mediados de la misma década, los libros contables de JP Morgan estaban cargados con miles de millones de dólares en préstamos a corporaciones y gobiernos extranjeros. Según las leyes federales, se debía mantener enormes cantidades de capital en reserva en caso que cualquiera de esos negocios financieros saliera mal. Pero ¿qué tal si JP Morgan pudiera crear un dispositivo que

Enrique Arias

## La actual crisis económica mundial

lo protegiera para el caso de que aquellos préstamos entraran en mora y no pudiera liberarse ese capital? Lo que se les ocurrió a los banqueros fue crear una especie de póliza de seguro: un tercero que asumiría el riesgo de la deuda que les resultara mal, a cambio de lo cual recibiría pagos regulares del banco, figura similar a las primas de seguros. De ese modo, JP Morgan eliminaría el riesgo y liberaría las reservas comprometidas.

Al esquema se lo llamó *permutas financieras de moras crediticias* y aplicaba algo que los banqueros habían estado haciendo desde hace tiempo atrás para protegerse de las fluctuaciones de la tasa de interés y los precios de las materias primas. JP Morgan estableció un portafolio de “permutas financieras” o *Credit Default Swaps* (CDS, en las siglas en inglés), que

Enrique Arias— Economista, analista económico.



a poco tiempo se convirtieron en el instrumento financiero de mayor demanda. Mathew Philips dice que JP Morgan no se dio cuenta que se estaba creando un monstruo.

En efecto, la economía de Estados Unidos –y tal vez la del mundo entero– tambaleó gracias en parte a *la bestia* que crearon hace 14 años. AIG, la empresa de seguros más grande de ese país tuvo que ser rescatada por los contribuyentes después de que entró en mora con las CDS por un valor de 14 mil millones de dólares, que había hecho con los bancos de inversión, las empresas de seguros y otros organismos financieros. Warren Buffett llamó a estos instrumentos “armas financieras de destrucción masiva”. No obstante, los CDS fueron usados muy pronto para alentar a los inversionistas a entrar en mercados emergentes y riesgosos en América Latina y Rusia. Después de la quiebra de Enron y World.com fue claro que había una necesidad de protección de las empresas y los CDS demostraron ser la herramienta adecuada para aquello. Entonces el mercado se había más que duplicado superando los \$ 100 mil millones en el 2000 y los \$ 6.4 billones para el 2004.<sup>1</sup>

### Auge y caída de las inversiones en vivienda

Mientras la Reserva Federal de Estados Unidos recortaba las tasas de interés, los estadounidenses empezaron a comprar viviendas en cifras récord, y los valores respaldados por las hipotecas se convirtieron en la inversión de moda. Las hipotecas se colocaban en fondos comunes y se *rebanaban*

y *cortaban* en bonos que eran adquiridos por todas las instituciones financieras imaginables: bancos comerciales, bancos de inversión, fondos de cobertura y pensiones, etc. Muy pronto, compañías como AIG no sólo estaban asegurando casas, sino también asegurando las hipotecas de esas casas, emitiendo para ello más CDS. Para cuando AIG fue rescatado, mantenía \$ 400 mil millones de *permutas financieras de moras crediticias*. El problema fue exacerbado por el hecho de que tantas instituciones estaban *amarradas* unas con otras, por ejemplo, Lehman Brothers había emitido CDS por más de 700 mil millones de dólares respaldadas por AIG, y cuando los valores empezaron a caer, AIG tuvo que hacer valer los miles de millones en CDS. Muy pronto quedó claro que no pudieron cubrir sus pérdidas y debido a que AIG era uno de los componentes del Dow Jones, la caída de su precio por acción jalonó hacia abajo a todo el promedio, contribuyendo al pánico.<sup>2</sup>

### La responsabilidad de Internet y los medios de información financiera

En todo este problema la Internet al liberar la información colaboró a inflar la burbuja de 668 billones de dólares, de manera que la gente vea en sus pantallas como se formaba la tormenta crediticia, pero con un mínimo de capacidad de discernimiento de lo que verdaderamente estaba sucediendo. La información sobre las “bombas de tiempo financieras” –nos dice Paul Kedrosky– está velada gracias a acrónimos inentendibles, que lo hacen a uno “querer sacarse los ojos”... En efecto, abundan indicadores de rendimiento financiero tales

como ABX.HE.AA.06-2 y ABX.HE.AA.06-1. Se requiere manejar todo un lenguaje para entender a esta nueva generación de tecnologías financieras, desde coberturas de deuda crediticia hasta obligaciones de deuda garantizada para títulos residenciales apoyados por hipotecas.

La mayoría de personas, al enfrentarse con este *tsunami* de información hace la única cosa racional: rendirse. El problema de rendirse es que entre las obligaciones de todo buen ciudadano está la de observar lo que sucede en su vecindario financiero o físico. La falta de vigilancia reguladora ciertamente tuvo un papel en la crisis actual. La apatía y la indiferencia frente a un mundo complejo y rápidamente cambiante es un camino a la ruina, concluye Kedrosky.<sup>3</sup>

### Los Paraísos Fiscales

Otro tema que la crisis ha puesto al orden del día es el de los llamados *paraísos fiscales*. Al fin las potencias mundiales han reconocido los efectos nocivos que para el sistema financiero mundial han significado los *offshores*. Estos centros financieros proliferaron durante la década de los 70 una vez que el gobierno del presidente Nixon decidió abandonar el Patrón Oro como respaldo de su emisión monetaria. La decisión trajo consigo el establecimiento de tipos de cambio flotantes e hizo aumentar la movilidad de capitales hasta entonces muy escasa. Desde entonces el incremento de los flujos financieros se convirtió en factor de inestabilidad financiera. Transitaban por los paraísos fiscales y bancarios (escasamente regulados y poco cooperativos con la transparencia) inmensas sumas incorporadas en

1 Mathew Philips, *Newsweek*, 13 de octubre de 2008.

2 Ídem

3 Paúl Kedrosky, *Newsweek*, octubre del 2008.



un circuito de *dinero sucio* procedente normalmente del tráfico y la corrupción.<sup>4</sup>

### De la crisis financiera a la crisis económica

La crisis que empezó siendo financiera, se contaminó a las esferas de la producción, el empleo y consumo. Algunos organismos, entre ellos el FMI, vaticinaron un decrecimiento del PIB mundial para el 2009 de alrededor del 3%. Al mismo tiempo, la Organización Internacional del Trabajo previó una pérdida de empleos en el mundo de cerca de 52 millones de trabajadores. Estos datos nos hacen pensar que podemos entrar en una espiral depresiva, un círculo vicioso en el que caen la producción, el empleo y lógicamente el consumo. La crisis, valga enfatizar, no ha sido provocada por el decaimiento de la producción, quizás están presentes aquí indicios de que, al igual de lo que sucedió en 1929, la crisis sea de sobreproducción.

Algo que no se ha enfatizado de modo suficiente y que tal vez sea el principal motivo de la crisis actual es lo referente al modelo de acumulación capitalista que estaría ocasionando un *cuollo de hotella* que impide realizar la producción que hoy más que nunca, como consecuencia del desarrollo tecnológico, ha generado una inconmensurable cantidad de nuevos bienes y servicios. La apropiación de la tecnología en pocas manos está concentrando la riqueza que ella produce, también en pocos propietarios. El índice Gini<sup>5</sup> establece que la

<sup>4</sup> Thierry Godefroy y Pierre Lascoumes. *El Capitalismo Clandestino*. Paidós, 2005.

<sup>5</sup> El índice o coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad del ingreso ideado por el italiano Corrado Gini, que se calcula en base a la Curva de Lórenz. Es un número entre 0 y 1, en donde 0

“  
La mayoría de personas, al enfrentarse con este tsunami de información hace la única cosa racional: rendirse. El problema de rendirse es que entre las obligaciones de todo buen ciudadano está la de observar lo que sucede en su vecindario financiero o físico.”

”  
concentración de la riqueza en Estados Unidos pasó de 0.37 en el año 1980 a 0.45 el 2000.

### Las medidas que se han arbitrado

Como todos sabemos, el Gobierno de Obama tuvo que afrontar esta crisis con un alto grado de determinación, para lo cual diseñó un plan de contingencia similar al del Presidente Roosevelt en 1933: incrementar el gasto presupuestario en educación y salud públicas, y en un agresivo plan de construcción de infraestructura. Tal vez se obtengan resultados positivos, aunque, como sucedió con en el New Deal de Roosevelt, el desempleo que cayó al 25% en el año 32, sólo se

.....  
se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

recuperó al 17% en 1936. Lo que realmente permitió salir de la crisis de aquellos años fue el involucramiento de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial.

Estados Unidos debe hoy asumir algunas dificultades para salir de la crisis, entre otras, el abultado déficit fiscal que recibió del gobierno anterior producto del excesivo gasto militar. Se estima que el déficit de los Estados Unidos se encuentra en alrededor del 40% del PIB y que pasará después de las asignaciones del salvataje de Obama, al 80%. El incremento presupuestario lo pagarán los contribuyentes con el consabido efecto en la inflación.

De otro lado, los países desarrollados se encuentran –en su gran mayoría– tratando de estimular el consumo por diversos medios, por ejemplo, Inglaterra ha suprimido el IVA a los servicios de restaurantes. En general, los consumidores viven una psicosis de frugalidad en todo el mundo pero de modo especial en los países desarrollados.

La reunión del G-20 efectuada en Londres en abril del año pasado acordó conformar un fondo, elaborar una nueva arquitectura financiera, atacar a los paraísos fiscales, entre otras medidas. El temor de volver al proteccionismo está presente por las diferencias que pusieron de manifiesto principalmente los presidentes de Francia y Brasil, así como la primera ministra alemana Angela Merkel. Los reparos que los países europeos –principalmente aquellos en los que todavía subsiste una institucionalidad del *estado de bienestar*– hicieron a Estados Unidos parecen justos. En la perspectiva de la creación de una *gobernanza* global, es hora de ir pensando en homologar no solo las normas del comercio y




de propiedad intelectual como lo ha hecho la OMC; sino de avanzar en una regulación financiera mundial, una legislación universal como el Tratado de Kyoto para la preservación del medio ambiente, que valga recordar, fue desconocido por la anterior administración estadounidense; y también exigir a Estados Unidos que asuma algunas conquistas del *estado de bienestar* europeo, como por ejemplo las asistencias por desempleo. Si queremos una integración global deberemos avanzar en estos temas y otros que precautelen la seguridad y el progreso de todos.

En esta integración económica mundial América Latina surge como un espacio a ser considerado en el concierto de las naciones, no solamente en el plano del comercio, sino de la transferencia eficiente de ciencia y tecnología, a través de un comercio justo, en el reconocimiento de su participación en el mantenimiento del equilibrio del medio ambiente y el aporte al planeta de una enorme biodiversidad.

El Presidente Obama hace

esfuerzos por encontrar en sus millonarios planes de salud y educación, el ansiado crecimiento y por tanto el incremento del empleo. Sin embargo, el déficit fiscal de alrededor del 60% del PIB y el astronómico endeudamiento acompañado por una emisión inorgánica de moneda, supone un brote inflacionario que puede escapar a su control. Por el momento parece que la crisis está controlada, por ejemplo, se incrementan los precios de las acciones en la bolsa. Sin embargo, este repunte bursátil no se refleja como crecimiento del empleo, lo cual indica que no acabamos de salir de la recesión.

Se espera que el paquete de reformas que prepara el Presidente Obama para lograr un eficiente control de los bancos y las aseguradoras pueda en el futuro evitar las irresponsables piramidaciones que ocasionaron hace más de un año, la formación de la burbuja financiera más espectacular en la historia del capitalismo. 

“  
Estados Unidos debe hoy asumir algunas dificultades para salir de la crisis, entre otras, el abultado déficit fiscal que recibió del gobierno anterior producto del excesivo gasto militar. Se estima que el déficit de los Estados Unidos se encuentra en alrededor del 40% del PIB y que pasará después de las asignaciones del salvataje de Obama, al 80%. El incremento presupuestario lo pagarán los contribuyentes con el consabido efecto en la inflación.”



Recientemente se pudo observar cómo la atención de la comunidad internacional se trasladó de un reto que hizo época, hacia otro. El primer semestre de 2009 estuvo completamente marcado por la crisis económica y financiera. Pareciera que, entretanto, se ha superado ya lo peor. Paralelamente, entre el 7 y el 18 de diciembre, en Copenhague, se realizaron las negociaciones sobre un nuevo tratado global en materia de cambio climático. Este tratado es necesario para reemplazar al Protocolo de Kioto de 1997, vigente hasta 2012. Sin embargo, la cumbre de Copenhague ha quedado muy atrás de las expectativas, la comunidad de Estados se pudo poner de acuerdo únicamente en convenios mínimos. Para el 2010 se pretende obtener mayores resultados en el marco de los encuentros en Bonn y México para, de esta manera, cumplir la responsabilidad histórica.

Sería lógico que América Latina empezara a debatir intensamente el cambio climático y el nuevo tratado internacional sobre este tema. Esto, en vista de las probables consecuencias que este cambio climático tendría para la región y que podrían ser desastrosas. Todos los avances alcanzados durante los pasados años en cuestión de desarrollo podrían revertirse. Pero también, en vista de las amplias ventajas que podría tener la región, con un acuerdo internacional sobre cambio climático.

### Consecuencias del cambio climático para América Latina

Latinoamérica es responsable solamente de cerca del diez por ciento de todas las emisiones de gas invernadero del mundo. Una parte de estas emisiones se producen por el tráfico, la industria y la agricultura; pero una gran



## Latinoamérica en las negociaciones internacionales sobre cambio climático

parte proviene de la generalizada tala de los bosques tropicales, con la consecuente destrucción de la biodiversidad. Los efectos del cambio climático podrían afectar de forma desproporcionada a esta región -si se compara con ese diez por ciento-.

Las amenazas directas recaen sobre las islas y las zonas costaneras en los Océanos Pacífico y Atlántico a causa de inundaciones, sobre los bancos de coral del Caribe a causa del calentamiento del mar, sobre los glaciares andinos que se derriten velozmente y sobre los bosques húmedos amazónicos, afectados por la deforestación y la transformación en estepas.

A esto se suma que Latinoamérica podría enfrentar consecuencias económicas y sociales de largo plazo. Peligran la seguridad

Claudia Detsch

*Claudia Detsch— Socióloga. Directora de la Fundación Friedrich Ebert en Ecuador, FES-ILDIS. Directora del proyecto regional de energía y clima de la Fundación Friedrich Ebert en América Latina. La traducción del artículo fue realizada por la señora Mónica Thiel.*

alimentaria y la dotación de agua. Se teme un aumento masivo de enfermedades infecciosas. El aprovechamiento agrícola de vastas zonas, sobre todo en el noreste de Brasil y en amplias regiones de América Central, podría tornarse muy difícil. Además, la agricultura y otras industrias clave, como la minería y la pesca, podrían verse afectadas -con todos los subsiguientes pronósticos para el mercado laboral-. Por la falta de agua se afectará igualmente el suministro energético de la región. Por ello, las consecuencias económicas y sociales para esta zona podrían, por tanto, ser desoladoras. Se calcula por ejemplo que los países andinos en el año 2025 tendrán que utilizar hasta el 4,5% de su PIB para combatir los efectos del cambio climático. Estos retos son supranacionales y golpean a toda la región.

### Puntos reñidos y la posición del grupo de los 77

Los países del Sur exigen que los países industrializados realicen esfuerzos de mayor alcance para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, más de lo que hasta ahora han aceptado realizar. De esta forma quieren que el Norte asuma su responsabilidad histórica. Por otra parte, insisten en amplios apoyos financieros y la transferencia de tecnología, sin que el interés primordial para hacerlo sean intereses económicos. En realidad, la transferencia financiera y de tecnología son los planteamientos cruciales en las actuales negociaciones. Los siguientes cuatro puntos fueron considerados como básicos para la Conferencia de Copenhague:

- ¿En qué medida los países industrializados están dispuestos a reducir sus gases invernadero?

- ¿En qué medida los países en transición están dispuestos a reducir las emisiones adicionales de gases invernadero?
- ¿Cómo se puede financiar el apoyo a los países en desarrollo, a fin de reducir las emisiones adicionales de gases invernadero y desarrollar estrategias de adaptación al cambio climático?
- ¿Cómo se diseñarán concretamente los respectivos mecanismos de financiamiento?

En las negociaciones internacionales sobre cambio climático los Estados latinoamericanos están representados en el denominado *Grupo de los 77 (G77)*, un grupo de más de 100 países en transición y en desarrollo. La excepción, en tanto se trata de un país miembro de la OCDE, es México. Entretanto, en el *Grupo de los 77* se reconoce mayoritariamente el principio de la *responsabilidad compartida* por todos los Estados, en materia de lucha contra el cambio climático. Esto incluye expresamente una distribución diferenciada de las cargas. Con antelación a Copenhague, el G77 planteó exigencias centrales con relación a un tratado post-Kioto:

- Las estrategias, tanto para la reducción de emisiones de gas invernadero como para adaptarse al cambio climático, tienen la misma prioridad.
- Las medidas de los países en transición y desarrollo dependen del apoyo por parte de los países industrializados.
- La cooperación internacional que apunta hacia la reducción de gases invernadero y hacia la adaptación al cambio climático, debe abarcar medidas de transferencia de tecnología, de financiamiento y de formación y capacitación

En las negociaciones internacionales sobre cambio climático, a principio del año 2009 se impuso la propuesta de crear un fondo multilateral y transparente para implementar medidas contra el cambio climático. Se pretende que de este fondo salga el financiamiento necesario para contrarrestar los daños climáticos en los países pobres. Su establecimiento fue la condición para que los países del G77 y China hagan esfuerzos propios para reducir emisiones. En primera instancia, se pensó en el Banco Mundial como la organización competente para administrar el fondo. El G77 rechazó esta solución. En agosto, en Bonn, se acordó dejar el fondo bajo tutela de la Secretaría de la NNUU encargada del cambio climático, encargándole velar por su utilización sin corrupción. Fue una de las pocas luces que arrojaron las rondas de negociación previas a Copenhague que, en general, resultaron decepcionantes. El punto controversial que resta es la dotación financiera del fondo.

Otro factor central en la discusión sobre cambio climático es la transferencia de tecnologías del Norte hacia el Sur. El Norte primero deberá demostrar que con ello no quiere crear sólo nuevas dependencias. El Sur, en cambio, debería tener la posibilidad real de aprovechar irrestrictamente las tecnologías nuevas, lejos del simple afán de lucro.

### El (potencial) poder de negociación de América Latina

Durante las negociaciones internacionales sobre el tratado post-Kioto, América Latina podría llegar a jugar un papel muy importante. Incluso se discutió la posibilidad de que esta región actúe como posible mediadora en la elaboración de la nueva convención sobre cambio climático.



Para otros países del Sur, las estrategias orientadoras de países como Brasil y Costa Rica podrían ser modelos mucho más aplicables que cualquier de los propuestos por los países

“  
A fines de 2008, Brasil, el primer país en transición en todo el mundo, se auto-impuso voluntariamente objetivos cuantitativos de reducción de emisiones. Esta medida fue considerada un hito en el camino hacia una normativa post-Kioto. En la Conferencia en Bali (2007), se determinó que la problemática forestal debía incluirse en un régimen post-Kioto. Este acuerdo no habría sido imaginable sin el rol constructivo que jugó Brasil. Con la formulación de objetivos de reducción de emisiones tan concretos y de tanto alcance, sobre una base voluntaria y sin imponer obligaciones internacionales concomitantes, Brasil señala el camino hacia las próximas negociaciones sobre cambio climático.”

industrializados. Por otra parte, la región tendría mucho que ofrecer en las negociaciones. En América Latina se encuentra casi el 40% de los bosques tropicales de todo el mundo. Sus ecosistemas fijan enormes cantidades de carbono en el suelo. Su liberación, por ejemplo, a través de la deforestación o la transformación en estepas, sería una enorme carga para el clima y revertiría todos los esfuerzos de reducción realizados en otros sectores. Están a la vista las posibilidades de compensación financiera por la protección de estos bosques y por prestar servicios ambientales. La biocapacidad de la región igualmente es enorme. A esto se suman las notables reservas de agua dulce en América del Sur.

Por tanto, durante las negociaciones internacionales sobre cambio climático se podría hacer una oferta ecológica de utilidad global. Como contrapartida, se podría hablar de asistencia financiera y tecnológica para la adaptación al cambio climático. Podrían, así, encontrarse extraordinarias posibilidades para una transferencia Norte-Sur, lejos de la cooperación tradicional al desarrollo. Sin embargo, esta ventaja de negociación de la región ha sido poco aprovechada hasta ahora. Latinoamérica aun no se ha presentado a las negociaciones como una región independiente, con exigencias y posiciones consensuadas al interior. Por su presencia poco consensuada en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, las posiciones de los dos grandes países en transición, Brasil y México, adquieren mayor notoriedad.

#### **Brasil: el precursor del sur**

Recientemente, los dos países presentaron estrategias nacionales para combatir el cambio

climático y con ello agitaron los ánimos de la comunidad internacional. Sobre todo Brasil se ha convertido en los años anteriores en un actor central, con notable peso en el ámbito internacional. Como vocero del sur, este país ha sido enfático en cuanto a la menor capacidad de los países en desarrollo y transición, en la lucha contra el cambio climático. Desde la perspectiva de este país amazónico, de ninguna manera se deben acordar medidas en las negociaciones internacionales que pudieran poner en riesgo el crecimiento económico sustentable y la disminución de la pobreza en el sur. Con ello, sin lugar a dudas, Brasil ha expresado la preocupación más difundida entre los países en desarrollo y transición.

A fines de 2008, el Gobierno brasileño provocó gran entusiasmo entre los ecólogos del clima en todo el mundo. Simultáneamente con la *Conferencia sobre Cambio Climático* de NNUU en Poznań, los sudamericanos presentaron su Plan Nacional sobre Cambio Climático. Este país, como el primer país en transición en todo el mundo, se auto-impuso voluntariamente objetivos cuantitativos de reducción de emisiones. Esta medida fue considerada un hito en el camino hacia una normativa post-Kioto. Concretamente, su concepto apuesta al ahorro, especialmente a través de la reducción y compensación en temas de deforestación. Hasta 2017 quieren reducir la deforestación en más del 70 por ciento; paralelamente, a partir de 2015 pretenden compensar las emisiones de CO<sub>2</sub> producidas por la deforestación, con reforestación a gran escala. A más de la reforestación se proyecta también aportar con medidas en el sector energético, como el aumento de la eficiencia energética, el uso



intensivo de energías renovables y el mayor aprovechamiento de biocombustibles.

Al definir voluntariamente objetivos concretos de reducción, Brasil tomó un camino que la mayoría de países en desarrollo y transición habían rechazado categóricamente. Anteriormente, Brasil también quería poner en el centro de toda negociación internacional la responsabilidad histórica. Dentro de esta lectura, todas las emisiones provocadas desde inicios de la industrialización debían ser tomadas en cuenta en la definición futura de un régimen para combatir el cambio climático. Con ello, casi todas las obligaciones de reducción debían recaer sobre los países industrializados, mientras que los países en desarrollo y transición quedarían liberados de toda obligación concreta de reducción.

Con esta regulación se debía, por una parte, asumir culpas. Por otra parte, esta regulación debía evitar que se inhibiera el desarrollo industrial propio de los países en desarrollo y transición. Ahora bien, justamente el uso de energías renovables y el aumento de la eficiencia energética son dos claves que aportan a una dotación confiable y descentralizada de energía y, por tanto, al desarrollo social.

Brasil logró dar vida a este cambio de perspectivas, de manera impresionante -reflejándolo en su Plan Nacional sobre Cambio Climático-, aunque para muchos ecólogos del clima, este plan no va suficientemente lejos. Sin embargo, en el concierto internacional este peso pesado sudamericano abrió el camino para incluir el tema forestal, tan importante para el cambio

climático, en un acuerdo post-Kioto. Durante mucho tiempo, Brasil se opuso rotundamente a reconocer la importancia de la deforestación mundial, en el régimen internacional sobre cambio climático. Se temía la injerencia de otros países en asuntos nacionales absolutamente internos.

Sin embargo, al dejar de lado el vital aspecto forestal se habría torpedeado todos los esfuerzos para reducir emisiones. Se estima que un cuarto de todas las emisiones mundiales son producto de la deforestación. Por otra parte, en este sector la reducción de emisiones es comparativamente conveniente en costos. En el ámbito internacional se ha reconocido que es así. Por ello, en la Conferencia en Bali, en 2007, se determinó expresamente que la problemática forestal debía incluirse en un régimen post-Kioto. Este acuerdo no habría sido imaginable sin el rol constructivo que jugó Brasil. Con la formulación de objetivos de reducción de emisiones tan concretos y de tanto alcance, sobre una base voluntaria y sin imponer obligaciones internacionales concomitantes, Brasil señala el camino hacia las próximas negociaciones sobre cambio climático. Con esta acometida propia, Brasil tendrá la posibilidad adicional de seguir ejerciendo gran presión sobre los países industrializados.

Los fondos para proteger el bosque no tienen que ser levantados solamente por Brasil -la comunidad internacional aportará su parte-. A través del denominado *fondo amazónico* se quiere generar 21 mil millones de dólares hasta el año 2021, para proteger el bosque tropical. Este fondo también funciona sobre una base voluntaria y sin incluirse en el comercio internacional de emisiones. La República Federal de Alemania, entretanto, ya ha



resuelto un apoyo financiero en el marco de la cooperación alemano-brasilera al desarrollo. Con anterioridad, Noruega también asignó recursos; otros países industrializados ya han confirmado su participación.

A más de las medidas para un manejo sustentable de los bosques, con estos fondos también se va a proteger la diversidad biológica, se reforestarán regiones que ya han sido deforestadas y se aclararán situaciones de posesión y propiedad.

En Brasil, la discusión sobre las consecuencias del cambio climático también se lleva en el ámbito nacional con gran vehemencia. La sociedad civil brasilera, sin lugar a dudas, puede considerarse como precursora para toda la región, también en este aspecto. Incluso los sindicatos y los gremios de la industria presentan sus propias propuestas para luchar contra el cambio climático. Este país amazónico también presentó una propuesta relacionada con el *mecanismo de desarrollo limpio* (Clean-Development-Mechanism), durante las negociaciones sobre el Protocolo de Kioto en 1977. Quiso garantizar con ello que los países en transición también pudieran aprovechar los esfuerzos realizados por los países industrializados para reducir sus gases invernadero. Actualmente Brasil es un buen ejemplo de la efectividad de este mecanismo. Después de China e India, este país amazónico está en tercer lugar en el ranking de los proyectos CDM, ejecutados a nivel mundial.

#### México tras la huella

México también se presentó a la opinión pública con una propuesta para reducir emisiones de CO<sub>2</sub> y la víspera de la Conferencia de Copenhague llamó la

atención con ello. El Gobierno mexicano propone tanto el aumento de la eficiencia energética en la producción energética como la reducción de la deforestación. Con ello, hasta fines del mandato del Presidente Calderón, en el año 2012, se quiere evitar la emisión de 50 millones de toneladas al año. Para alcanzar esta meta, México tendrá que hacer grandes esfuerzos, sobre todo en los sectores energético y petrolero. El plan del Gobierno tiene previsto que algunas de las medidas sean asumidas directamente por el propio país (en transición), pero en otras necesitará apoyo financiero del extranjero.

México también está convencido que los países industrializados como causantes principales del cambio climático, tienen que asignar un gran volumen de fondos para apoyar a los países en desarrollo y transición, en la reducción de emisiones. La participación en un *sistema norteamericano de comercio de emisiones* también resultaría interesante para México desde la perspectiva económica y podría servir de incentivo adicional. Sin embargo, el Gobierno mexicano es crítico con respecto a una solución para el mercado de emisiones que provenga mayoritariamente del sector privado. Por lo que el país propone la creación de un *Fondo Verde*, al cual todos los países puedan asignar fondos y que podría servir para proyectos de reducción de emisiones en todo el mundo -tomando más en cuenta, proporcionalmente, a los países más pobres-. De acuerdo con la propuesta mexicana, los aportes para este fondo deberían fijarse según ciertos factores, como número de habitantes, cantidad de emisiones producidas y capacidad de pago. Cada país estará en libertad de decidir la

forma en que se generen las asignaciones para este fondo.

#### Costa Rica, país pequeño pero puntero

A más de los grandes pesos pesados de la región, también hay países latinoamericanos más pequeños que con sus estrategias para combatir el cambio climático llaman la atención. Cabe mencionar sobre todo a Costa Rica que hasta el año 2021 quiere llegar a ser neutral en sus emisiones de CO<sub>2</sub>.

Conjuntamente con Papúa-Nueva Guinea, en el año 2005 Costa Rica presentó la propuesta de reducir las emisiones causadas por deforestación y degradación de bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation - REDD) en la Convención Marco de las NNUU sobre Cambio Climático. Con este mecanismo se integra la protección de bosques en la temática de mitigación del cambio climático. El bosque adquiere así una valoración económica, su protección y conservación por tanto se tornan lucrativas desde el punto de vista financiero. De este modo queda incluida una de las causas centrales para el cambio climático. Sería comparativamente "económico" alcanzar una reducción significativa en este punto.

Por otra parte, la conservación del ecosistema es importante para la biodiversidad del planeta. El diseño de REDD tampoco está aun del todo concluido, el financiamiento también es aquí el aspecto crucial. El debate gira en torno a fondos, impuestos y también en torno al comercio internacional de emisiones, como fuente de financiamiento. REDD no está exento de controversia. Especialmente se teme que los países industrializados podrían, a partir de este mecanismo,

comprar su libertad y salir así de sus propias responsabilidades de reducción en casa. Pero esto llevaría *ad absurdum* toda la idea. Las organizaciones de protección ambiental como Greenpeace exigen por ello un límite superior para la contabilización de REDD como crédito a favor de los objetivos de reducción de los países industrializados. El debate adquirió importancia internacional con el fondo amazónico descrito anteriormente e iniciado por Brasil. Hasta la fecha, este fondo se financia con aportes voluntarios. Para ser consecuentes, un tratado internacional sobre cambio climático debería acordar reglas vinculantes en este sentido, para que pudieran ser aplicables también a otros países. Por cierto, el Gobierno del Brasil se opone a la contabilización de la reducción de emisiones como crédito a favor de los objetivos de los países industrializados.

Los ejemplos mencionados acapararon la atención internacional. La importancia de la región en asuntos relativos a la arquitectura internacional sobre temas climáticos podría aumentar aun masivamente, si se acordaran convenios regionales coordinados y estrategias energéticas, económicas y climáticas conjuntas. Por sus condiciones, Latinoamérica está muy preparada para hacerlo, pues la región cuenta con condiciones extraordinarias en el sector de energías renovables. A más de la energía hidráulica, hay excelentes condiciones para la generación de energía solar y eólica, así como para la geotermia. A fin de no registrar un aumento igualmente masivo de emisiones - a la par con el masivo crecimiento de la demanda energética en las economías latinoamericanas - se necesita adicionalmente un compromiso de largo aliento a favor de

las estrategias de mejoramiento de la eficiencia energética.

En numerosos países de la región, actualmente se discuten nuevos modelos de desarrollo con una amplia participación ciudadana. Si ahora no se logran integrar aspectos climáticos a estas estrategias, entonces la región habrá perdido una oportunidad única. Aparte de todas las exigencias que se planteen en un acuerdo internacional, no habrá que olvidar lo siguiente: las rutas locales del desarrollo necesariamente deberán integrar estos aspectos. Desde la perspectiva de la política de desarrollo, también podría considerárselo como favorable. Pues mejorar el acceso a la energía, disminuir la contaminación ambiental y conservar los métodos tradicionales de agricultura no son solamente aspectos favorables al clima, sino también a la población local. Una estrategia coherente en materia de política climática en América Latina exige mucho más que solamente ajustar ciertas posiciones. La región debe discutir intensamente sus paradigmas en cuanto a política de desarrollo, la región debe reinventarse. Ahora bien, en vista de los retos planteados por el cambio climático, Latinoamérica comparte este destino con el resto del mundo. <sup>[17]</sup>

“ El año 2005, Costa Rica presentó la propuesta de reducir las emisiones causadas por deforestación y degradación de bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation - REDD) en la Convención Marco de las NNUU sobre Cambio Climático. Con este mecanismo se integra la protección de bosques en la temática de mitigación del cambio climático. El bosque adquiere así una valoración económica, su protección y conservación por tanto se tornan lucrativas desde el punto de vista financiero. ”





## Ecuador entre UNASUR y ALBA

Guillaume Long

Guillaume Long — Profesor Asociado FLACSO, editorialista de El Telégrafo

Uno de los grandes retos internacionales del Ecuador, en especial desde su presidencia pro-témpore de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), reside en articular una política exterior que sea a la vez idealista y radical, es decir, de fuerte cuestionamiento a las injustas estructuras que imperan en el mundo, a la par que se apege a un cierto realismo, sobre todo en el campo de la seguridad y del equilibrio del poder regional. El reto no es sencillo, pero los acontecimientos de los últimos meses ilustran lo compatible que pueden ser estos dos ejes estratégicos.

Muchos auguraban que la adhesión del Ecuador a la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América) coartaría por completo la versatilidad, la pluralidad y el pragmatismo de la política exterior del Ecuador. Cabe decir —empero— que las verdaderas objeciones de muchos analistas eran más bien remanentes del típico miedo a la imagen del país, es decir, de un visceral respeto a las jerarquías y hegemonías imperantes en el mundo. Sin embargo, la visión de un Ecuador atrapado en la ALBA,

que no puede emanciparse de las ataduras del “chavismo internacional” ni asumir una personalidad internacional propia, ha quedado seriamente debilitada.

El primer factor para que aquello no haya sucedido es la fuerte personalidad del Presidente Rafael Correa, poco proclive a ser líder de segunda categoría, peor aún marioneta de los intereses de algún país extranjero.

El segundo factor es la propia estructura productiva del país. A pesar de sus evidentes carencias en el autoabastecimiento de combustible y de la ausencia de una industria petroquímica, Ecuador no deja de ser un país petrolero. Como tal, y contrariamente a muchos otros socios de la ALBA, Ecuador se beneficia del alza de los precios internacionales de los hidrocarburos.

No se puede negar que la participación venezolana en la economía ecuatoriana ha sido importante. Incluye planes para inversiones en la Refinería del Pacífico y en el incipiente sector gasífero, en la venta de combustible por exportación de petróleo, envíos de urea, entre otros. Sin embargo, esta relación económica bilateral no ha sido creadora de grandes asimetrías, y mucho menos de dependencias o alineaciones en el campo de la política internacional.

El tercer factor para la independencia de la política exterior del Ecuador tiene menos que ver con la personalidad del Presidente y la estructura productiva del Ecuador, que con el momento histórico que se vive, marcado por dos elementos cruciales: la presidencia pro-témpore del Ecuador de la UNASUR, y la continua desconfianza e inseguridad que padece Ecuador con relación a Colombia, ahora con una renovada alianza militar con Estados Unidos.

### El “equilibrio” de fuerzas regional

La relación del Ecuador con Colombia, si bien ha mejorado en los aspectos formales de la diplomacia bilateral, también se ha problematizado mucho más como producto del acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos. La capacidad bélica colombiana siempre fue superior a la de sus vecinos. Colombia es el tercer receptor de ayuda militar de Estados Unidos en el mundo y tiene además un gasto de defensa muy superior al de sus vecinos. Efectivamente, el gasto de defensa colombiano en relación a su PIB es tres veces mayor al gasto de defensa venezolano, pese a los estereotipos difundidos por los medios sobre un supuesto “belicismo chavista”. El reciente acuerdo

colombo-estadounidense propulsa aún más esta asimetría militar en la región de los Andes. En este contexto de renovadas preocupaciones de seguridad, una alianza de Ecuador con Venezuela y con los demás socios de la ALBA luce desde la perspectiva de este país, por decir lo menos, totalmente insuficiente.

El país que sí puede inquietarse con este nostálgico retorno a la Doctrina Monroe es Brasil. Brasil tiene gran población, enorme tamaño geográfico, estabilidad política y proyección económica, así como una creciente autoridad y legitimidad política internacional. Sin embargo, Brasil padece de un cierto complejo de inferioridad en cuanto a su capacidad de respuesta bélica, sobre todo comparado con la desmedida capacidad militar de Estados Unidos. Es además el único miembro del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) carente de armamento nuclear. Brasil está por lo tanto inconforme con el acuerdo Uribe-Obama y apunta a reducir su vulnerabilidad y reequilibrar la balanza, intentando ganar peso como un actor militar. Las recientes compras militares de Brasil a Francia por 14 mil millones de dólares son muy ilustrativas de este proceso.

Brasil se siente además muy aludido por esas instalaciones militares estadounidenses en territorio colombiano. No se trata de preparaciones para guerras poco probables, sino de cálculos de poder, de posicionamientos geoestratégicos, de rivalidades frías pero latentes en donde juega un importante papel el acceso a los recursos hídricos, botánicos y en últimas instancias genéticos de la Cuenca Amazónica. No podemos subestimar lo irritante que resultará, tanto para los círculos diplomáticos como para los hombres de uniforme

del gigante suramericano, la presencia militar norteamericana en la Amazonía, área de influencia natural y por lo tanto *sagrada* para las fuerzas armadas brasileñas desde hace varias décadas.

Por todo aquello, la presencia de las bases estadounidenses en Colombia se ha leído como una verdadera provocación, que se suma a todas las demás decepciones y desencuentros sufridos desde la posesión de Obama: tibieza frente al giro esperado de sus relaciones con Cuba, ambigüedades en el golpe de estado en Honduras, mantenimiento de la Cuarta Flota, falta de compromisos en temas mundiales importantes como el cambio climático, la paz en el Medio Oriente, entre otras decepciones. La reciente radicalización del Presidente Lula es, por lo tanto, consecuencia de todos estos ingredientes, a los que se suma la ‘cachetada’ norteamericana de las siete bases en Colombia.

En materia de seguridad regional, Ecuador no tiene por donde escoger. La alianza con Brasil es necesaria e inevitable. Solo Brasil, y no Venezuela ni la ALBA, puede balancear a una Colombia *cabeza de playa* de la penetración estadounidense en la región. Ecuador —además— no puede descuidarse del muy escurridizo Perú gobernado por Alan García, a veces muy pro-Colombia, a veces menos, pero que acaba de poner sus puertos a disposición de la Cuarta Flota estadounidense y reconoce a los golpistas de Honduras.

Para Ecuador, una Colombia hostil al norte le obliga a tener buenas relaciones con Perú al sur, pero una desconfianza en el régimen peruano alienta buenas relaciones con Chile, lo que a su vez hace que Perú, que tiene grandes dificultades con sus dos vecinos



meridionales (Chile y Bolivia) no busque problemas con Ecuador al norte. Ecuador también ha sabido cultivar una interesante cercanía con Argentina, el otrora gran aliado de Perú, que fue el Garante del Protocolo de Río más problemático para Quito.<sup>1</sup>

Resumiendo, a pesar de todas estas alianzas ecuatorianas, resulta sin embargo muy claro, que a nivel suramericano, hoy es Brasil el país que realmente hace la diferencia en la región.

### **Ecuador, la UNASUR y las Cumbres de 2009**

Sin Brasil no hay UNASUR. Este axioma fatalista podría llevarnos a conclusiones aún más pesimistas, pero afortunadamente, el Brasil de Lula no es el de Sarney, Collor de Melo, Franco o Cardoso, y permite algún margen de maniobra. Algunos argumentarían que Brasil siempre ha permitido márgenes de maniobra, lo que lo comprobaremos cuando el PT salga del poder, que ojalá no sea demasiado pronto. Hoy, por lo tanto, se puede aprovechar los vientos que soplan en los Palacios del Planalto y de Itamaraty para que la incipiente UNASUR no se limite a reproducir una integración basada exclusivamente en la lógica comercial de la década de los 90, así como para posicionar a Suramérica de manera más decisiva a nivel internacional.

En los aspectos en los que no se concuerda plenamente con Lula, Amorim o Marco Aurélio, todavía se goza de cierta libertad de movimiento para expresar inconformidad y proponer otras salidas de forma amistosa. Los sindicalistas suelen ser buenos

negociadores incluyendo en los foros internacionales. Pero este margen de maniobra se ve significativamente reducido cuando se tratan cuestiones de seguridad regional. En este tema, la dis-

“  
**El tercer factor para la independencia de la política exterior del Ecuador tiene menos que ver con la personalidad del Presidente y la estructura productiva del Ecuador, que con el momento histórico que se vive, marcado por dos elementos cruciales: la presidencia pro-témpore del Ecuador de la UNASUR, y la continua desconfianza e inseguridad que padece Ecuador con relación a Colombia, ahora con una renovada alianza militar con Estados Unidos.**”

crepancia se vuelve más difícil y delicada, porque Ecuador no tiene otra posibilidad: necesita el firme apoyo de Brasil frente a Colombia.

Durante meses, ni siquiera después del ataque a Angostura, el apoyo de Brasil no lucía tan seguro. Los presidentes Lula y Uribe seguían en un son

diplomático bastante cortés, a pesar de desavenencias pasadas, entre otras, el hecho de que Uribe haya puesto un fin bastante categórico a los sueños de Lula de volverse el gran pacificador del conflicto colombiano. Hoy la situación ha cambiado, y Brasil está más cerca del Ecuador. Una nueva realidad que Quito no ha querido, ni querrá desaprovechar en el 2010.

En los últimos meses, Ecuador ha jugado la carta de la moderación. Ha buscado, en primera instancia, demostrar flexibilidad mediante la reanudación de sus relaciones diplomáticas con Colombia. Ha llegado asimismo a la conclusión de que resulta muy difícil lograr una condena rotunda al acuerdo militar colombo-estadounidense y que pedir garantías, aún siendo frustrantemente insuficiente, es lo más que se puede esperar en este momento. De otro lado, las relaciones entre Ecuador y Brasil, después de un franco enfriamiento producto de la expulsión ecuatoriana de Odebrecht en el 2008 y de las duras palabras del Presidente Correa en referencia al BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), verdadero motor y *vaca sagrada* del modelo neo-desarrollista de Lula, han mejorado notoriamente.

Tanto la Cumbre de la UNASUR en Bariloche, como las dos cumbres posteriores en Quito, demostraron que para Ecuador había que articular dos estrategias: una de solidaridad con sus socios del ALBA, que refleja las verdaderas preferencias de Quito (el discurso del Presidente Correa en Bariloche fue ilustrativo de esta posición política del Ecuador); y una segunda, más pragmática, cercana de Brasil, que se articula principalmente desde la presidencia pro-témpore de la

alianza. La reacción de evidente “mal genio” de Lula en la Cumbre de Bariloche fue algo sorprendente, así como injusta dada la cercanía con Brasil demostrada por los tres países del ALBA. Pero, a la final, fue probablemente más bien el resultado de su frustración con el espacio y con los excesos retóricos de casi todos los presidentes contra Colombia, que el fruto de una diferencia fundamental con la posición de Ecuador.

En la Cumbre de Quito, el 15 de septiembre de 2009, Colombia, que fuera de cámaras se dedicó a bloquear cualquier salida al problema de las bases estadounidenses, quedó muy aislada en el seno de la UNASUR. La siguiente Cumbre de Quito, el 27 de noviembre del 2009, confirmó de nuevo esta tendencia. El encuentro fue además menos conflictivo de lo que muchos anticiparon, gracias en parte a las gestiones del Ecuador que logró ablandar un poco el radicalismo venezolano. Se temía que la reciente escalada de tensiones entre Colombia y Venezuela, las fricciones producto del escándalo de espionaje entre Perú y Chile, y el tema de las elecciones en Honduras, hagan de esa reunión un foro de álgidas divisiones con consecuencias letales para el frágil proceso de integración política. Lo peor pudo, sin embargo, evitarse y la presidencia pro-témpore del Ecuador salió fortalecida.

Uno de los factores que coadyuvó a salvar la jornada de algunas de las predicciones casi apocalípticas, fue el bajo perfil de las delegaciones. El hecho de que solamente estuvieron presentes los cancilleres de Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú impidió los grandes enfrentamientos que todos temíamos. La ausencia de Colombia, que solo fue representada por una comisión técnica,

también trajo sus beneficios. Evitó que la reunión sea monopolizada por el vaivén de acusaciones entre Caracas y Bogotá.

Aquella ausencia de Colombia, no obstante, confirmó la tendencia que se venía perfilando desde la Cumbre de Bariloche al gradual distanciamiento entre Brasilia y Bogotá; una realidad que Venezuela, Bolivia y Ecuador han sabido aprovechar sin mayores esfuerzos. Venezuela, sobre todo, mediante la encendida retórica del presidente Hugo Chávez, ha sido algo más radical en su rechazo a las bases estadounidenses. Pero en última instancia, tanto en Bariloche como en las dos cumbres de Quito, Caracas ha sabido adherirse a las propuestas de los demás países. En la cita de Quito de noviembre de 2009, el canciller venezolano Nicolás Maduro finalmente aceptó, después de haber insistido en una resolución más firme, la moción presentada por Ecuador y respaldada por Brasil. Por todo aquello, los susurros diplomáticos en los corredores del Swissôtel pintaban una Colombia que había logrado aislarse sin mucha ayuda de sus enemigos, y sin que los países de la ALBA demuestren ni radicalismo exacerbado, ni gran intransigencia hacia las políticas de Bogotá. Solamente la solidaridad peruana, aunque no siempre muy entusiasta, logró diluir en algo el aislamiento colombiano.

En cierta medida, los problemas que enfrenta la UNASUR también se deben a su modelo de toma de decisiones y resoluciones, que como en muchos ejes de integración incipientes, depende de un sistema de concertación. La ventaja del modelo concertado es que no divide el bloque en los albores de su formación. Los doce países se sienten por lo tanto representados por todas

las resoluciones tomadas por el bloque.

La desventaja, sin embargo, es que este sistema alienta una gran lentitud en los procesos de toma de decisión. Las negociaciones suelen ser engorrosas y las resoluciones se llenan finalmente de un lenguaje neutro, hasta vacío, en el intento de acópliar ciertas posiciones irreconciliables. Asimismo, la necesaria unanimidad permite que una minoría de actores se oponga sistemáticamente a los proyectos de la mayoría. En ciertos casos esto puede conllevar hasta el sabotaje político de la integración, lo que, dada la histórica penetración de los Estados Unidos en la región, luce problemático.

Por lo tanto, ha sido imposible condenar tajantemente desde la UNASUR, el acuerdo militar de las siete bases estadounidenses en Colombia. De igual manera, la necesaria unanimidad de los votos hizo imposible un pronunciamiento de la UNASUR en torno a la ilegitimidad de las elecciones hondureñas. En Quito, Colombia y Perú fueron los únicos miembros de los doce socios de la UNASUR en reconocer la legitimidad de las elecciones hondureñas; lo que conllevó fuertes declaraciones de rechazo por parte del canciller brasileño, Celso Amorim.

La Cumbre de Quito de noviembre de 2009 logró, en suma, salvar a la UNASUR de los pronósticos más pesimistas sobre su futuro como eje de integración. La cita, no obstante, evidenció con renovada fuerza lo mucho que le falta a Suramérica para hablar y actuar en relativo unísono. Hablemos por lo tanto de un *control de daños bien manejado*, mas no de un gran paso hacia la integración. Hablemos también de la notoria

<sup>1</sup> Con la excepción de cuando Perón se alejó del Presidente peruano Odría para acercarse a Velasco Ibarra.



# La nueva constitución y sus retos

—Mushuk kamukpak llankay—


flexibilidad de los países de la ALBA, que pocos analistas han considerado proclives al realismo político, pero que en aras de la integración suramericana han sabido poner sus preferencias en segundo plano. Bolivia, Ecuador y Venezuela, además, han sabido valorar lo importante que se ha vuelto Brasil en términos de seguridad regional y para el propósito de balancear el peso de los Estados Unidos. Lo han hecho intentando acercarse a Brasil hacia su posición (en el caso de Venezuela con mucho más insistencia, y tomando mayores riesgos) pero, en última instancia, adhiriéndose siempre al consenso mayoritario y evitando necedades que vetarían una declaración de la UNASUR. Hablemos, finalmente, de una Colombia cada vez más aislada en su defensa de un equilibrio del poder remanente del pasado.

## Los retos del Ecuador en el año 2010

Los retos del Ecuador en el año 2010 son dobles. Por un lado, debe seguir con su fuerte compromiso en el seno de la ALBA. Uno de los retos de la ALBA será asumir una posición frontal frente a la renuencia de los países poderosos de actuar de manera rotunda para encarar el cambio climático y sus suicidas emisiones de CO2. Asumida de forma inteligente e inclusiva, esta posición podría hacer interactuar a la ALBA con nuevos actores extrarregionales y ubicaría a la alianza en el centro de nuevos intentos para cambiar las estructuras de poder desde la periferia, como no los veíamos desde la década de los 70. La ALBA también puede ejercer presión política sobre este Brasil demasiado al centro, muy preocupado por jugar a *las grandes ligas* en el G-20 y demasiado obsesionado

en conseguir su anhelado Asiento Permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

La ALBA debe presionar a este Brasil tan poco preocupado por democratizar las instituciones y los injustos mecanismos del sistema internacional; un Brasil que a la final busca maximizar su ganancia dentro de las reglas de juego imperante, más que cambiar las reglas que a la larga acabarán beneficiándole. Solo dentro de la ALBA puede Ecuador, junto a Venezuela y Bolivia, seguir presionando para que en el Banco del Sur prime un sistema de votación “un-país-un-voto”, y no, como quería Lula, al estilo del FMI, un voto proporcional a lo invertido en el Banco.

Ecuador, por otro lado, debe actuar con cierta flexibilidad en el seno de la UNASUR y buscar consensos desde su presidencia pro-témpore. Debe también continuar con su política de cercanía con Brasil, único país que puede brindar al Ecuador cierta seguridad en el contexto del complejo panorama militar y geopolítico que se anuncia en la zona andino-amazónica para la década que viene. Hasta ahora, Ecuador ha logrado cumplir con este necesario pluralismo diplomático, desmintiendo los augurios más pesimistas que veían detrás de la adhesión ecuatoriana a la ALBA el futuro cercenamiento del margen de acción de la cancillería. Qué el 2010 nos haga íntimos de Chávez, y grandes amigos de Lula. 

“

Los problemas que enfrenta la UNASUR también se deben a su modelo de toma de decisiones y resoluciones, que como en muchos ejes de integración incipientes, depende de un sistema de concertación. La ventaja del modelo concertado es que no divide el bloque en los albores de su formación. Los doce países se sienten por lo tanto representados por todas las resoluciones tomadas por el bloque. La desventaja es que este sistema alienta una gran lentitud en los procesos de toma de decisión.

”

## La lógica del desarrollo del libre mercado

Desde nuestro espacio, desde las realidades locales, desde la vida real, queremos hacer un repaso de lo que hay en la Historia y de lo que puede venir en el futuro, con la aplicación de las nuevas reglas de juego bajo los criterios constitucionales.

Uno de los retos que tiene la nueva Constitución de la República del Ecuador, pero que más suena como una utopía, es cómo implementar el desarrollo y la nueva economía dentro de la ciudadanía ecuatoriana. Para dar cumplimiento a este tema tan esperado y al mismo tiempo tan complejo, se debe mirar algunas realidades que aún persisten dentro de la sociedad y a los gobernantes que nunca generaron su propia acción económica, solo pasaron copiando de otros modelos con la complicidad de los organismos internacionales.

Debemos identificar algunos elementos para poder procesar lo que significa el desarrollo. En la mayoría de casos no se conoce “la productividad a través de la sociedad”. En casi la totalidad de casos, en grandes escalas, existe la percepción de productor y consumidor, pero hay huellas que están presentes como son los incentivos y las oportunidades en educación, capacitación, adquisición y adaptación a las nuevas tecnologías.

Sin embargo, la sociedad aun no conoce lo que produce ni sus destinatarios, peor se visibilizan factores cuantitativos o cualitativos en el caso de los productores de menor rango. Dentro de los análisis numéricos, desde la propia academia solo se verifica grandes porcentajes relacionados con las empresas transnacionales, como citan los textos de colección del pensamiento crítico y otras literaturas, donde se analiza a los ricos y pobres, a las empresas que más utilidades tienen y las empresas que ocultan toda la información para no declarar las utilidades. Todo ello está dentro de los parámetros de un orden internacional que a veces sobrepasa las realidades locales de cada país.



En este sentido, parece muy pertinente pensar y hacer una lectura de la siguiente frase de Adam Smith: “Todo para mí y nada para los demás: tal parece haber sido, en toda las edades, la máxima vil del poderoso”. Es decir, en este mundo, se producen puras diferencias, desigualdades y mas imposiciones en las sociedades; a través de los gobernantes prima la habilidad, la astucia, los acuerdos y los pactos entre los conocedores de la materia del desarrollo, según ellos, de la economía de libre mercado, especialmente en materia de la productividad y de la economía que encaminaron a la globalización con el dólar, incluido hasta el pensamiento de los pueblos.

El individualismo es la ley que se impuso desde escuelas de formación que se han implementado dentro de la lógica del desarrollo del libre mercado. Según las teorías de la coyuntura social que vivimos, las imposiciones que se hacen desde las grandes empresas monopólicas, gestan una serie de documentos que avalizan los informes bajo sus interés. Según el concepto de desarrollo de la enciclopedia, determinan “el crecimiento y mejora cualitativa de una economía y su funcionamiento” solo basados en esta realidad pero se olvidan de otros factores como es la diversidad cultural. El multiculturalismo, las particularidades políticas, las diferencias geográficas de cada región, no son mirados ni analizados para fomentar políticas públicas dentro de cada uno de los estados nacionales.

La realidad en la que el mundo de los gobernantes uninacionales actúa es la del desarrollo monopólico, donde prima el interés individual, que lleva a globalizar, donde solo lo que da ganancia tiene validez y más bien a veces ponen políticas separatistas entre las sociedades rurales, urbanas y de clases. En algunos casos, ni los propios estados y gobiernos progresistas han podido implementar una verdadera acción para fomentar un desarrollo equilibrado con las nuevas concepciones que requerimos para vivir dignamente; más bien las empresas –en distintos niveles– sopesan las legalidades de los estados, porque el poder político y económico lleva a determinar su accionar para sus propios intereses.

### **Los pobres están en capacidad de generar temas del desarrollo social**

En el caso del Ecuador, el país tiene su propia realidad: como en el caso del futbol debe “jugar su propio partido en la altura”, y no solo para los hinchas que apasionadamente participan con vivas, con acciones, esto no se trata de emociones, si no de concreciones de vida y mas para todo el público, especialmente para los que no asistimos a los estadios, que esperamos los cambios para poder identificar los aciertos y los factores que no han sido implementados.

Para mirar el desarrollo con equidad acerquémonos a mirar las grandes diferencias que tenemos aun.

En las mentes de los gobernantes y administradores de los bienes del Estado seguramente no cabe que los pobres están en la capacidad de generar temas del desarrollo social que ayuden a fortalecer sus propias vidas y, desde sus experiencias, apoyar a las políticas de los gobiernos en distintos niveles: solo nos ven con ojos de que somos consumidores con apoyo de los subsidios.

Desde las universidades, centros de Investigación o desde las academias, no se han generado alternativas que puedan dar paso a la búsqueda de un desarrollo rural con rostro social, que lleven a generar cambios profundos desde el Estado. Hasta el momento sólo generan el asistencialismo, con las visiones de los gobiernos que adquieren compromisos electorales, tanto desde el gobierno central como desde los intermedios y los locales, que cuidan su imagen y aparecen con obras de cemento y son clientelares. Es muy complejo romper estos esquemas tradicionales que ya son toda una institución en nuestro país y en América Latina.

De otro lado, hasta la fecha no aparecen los datos rurales y locales de los Pueblos y Nacionalidades a nivel comunitario, donde existen algunas experiencias en el manejo de la economía popular y alternativa, basadas en nuestras propias realidades. En el caso de las experiencias que se han desarrollado en la solidaridad, la reciprocidad que ha sido política de sobrevivencia de los sectores rurales, las iniciativas

locales son de cooperación internacional, donde las ONGs ha jugado un papel muy importante. A esto debemos sumar la contribución de la Iglesia progresista, que mira, vive y comparte nuestras realidades y desde donde también se implementan redes de producción-comercialización y el aseguramiento de los alimentos para sus habitantes.

Estas experiencias aun no se visibilizan en los estudios, programas del Gobierno o centros académicos; si se lo ha hecho, los documentos estarán en las bibliotecas de consulta... solo preguntemos a cualquier analista económico cuánto es la tasa de desempleo dentro de los Pueblos y Nacionalidades y si cuentan con datos sobre el costo de la canasta básica, de alimentos de consumo primario dentro de este sector de la población. Además, falta saber la capacidad y las condiciones de producción de este sector. En semanas anteriores tuve la oportunidad de compartir en un panel con valiosos conocedores de esta materia y en dicho evento pregunté sobre esta realidad: solo conseguí dos respuestas, una persona comentó que los pobres no entran en los temas de análisis económico (lo que ellos producen) ya que viven de los subsidios y el otro profesional manifestó que sería interesante de hacer una verdadera investigación en los sectores de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

Los sectores que producen los análisis, las teorías, los comentarios desde dónde se generan propuestas para que se incorporen en los programas de Gobierno, no han entendido las grandes diferencias que tenemos en el campo de la producción. En precarias condiciones pero, al fin, mantenemos los productos en los mercados no solo de ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca –que son los espacios que se analizan-, sino de mercados como los de Simiatug, Guangaje, Valle Hermoso, Archidona y sus comunidades, parroquias no conocidas, peor analizadas en el comportamiento económico. No se estudia cuáles son las condiciones en las que viven sus habitantes, de pronto puedan tener los datos para los *bonos de la vivienda* o para el mal llamado *bono del desarrollo*.

### **El reconocimiento real de los excluidos**

Los estudios de la productividad deben ser analizados con mucha profundidad y las concepciones que de ella tenemos los sectores sociales y el Gobierno.

Con nuestras luchas sociales, especialmente desde la corriente de la Izquierda, hemos propuesto a la largo de varias décadas el reconocimiento real de los excluidos: los cambios estructurales que eran necesarios, dentro de una sociedad homogenizante que desconoce las culturas existentes, las riquezas que tenemos cada Pueblo y Nacionalidad. Solo se han tenido leyes impuestas desde minorías que han gobernado mas allá de las décadas de la vida republicana. Los medios de comunicación solo en los últimos años han informado de la existencia del sector Indígena gracias a las grandes movilizaciones en las cuales solo debemos analizar si levantamos o no contra el gobierno, pero aun no somos invitados para analizar la economía, la política nacional, internacional, la cultura, el deporte, la producción, la comercialización, entre otros temas. Para nosotros, solo la movilización o el levantamiento es la noticia, nada más.

Si cito estos temas de la convivencia real, es para mirar entre todos y cambiar las mentes de todos y todas y mirar con una nueva visión, dejando de muchas imaginaciones y percepciones, contradicciones que tenemos desde los gobernantes y los gobernados. ¿No sería necesario crear una nueva cultura de sueños y esperanza, de mejor relación con actitudes que pueden llevar a los grandes cambios que requiere nuestra sociedad, a hacer uso de la interculturalidad y la Plurinacionalidad con una mejor autoestima, a conocer mejor esa riqueza de la diversidad entre el campo y la ciudad y que no sea solo –en el lenguaje de los habitantes de la ciudad– como una expresión de deporte que digan “vamos hacer un día de campo”. Si no, a mí también me tocaría decir “vamos a hacer un día de ciudad”. Tenemos que integrar más desde las diferencias y realidades que tenemos cada pueblo.



## La refundación del Estado

La idea de tener una nueva carta magna con temas que involucren a los excluidos y Pueblos y Nacionalidades viene de las luchas sociales de varios años. En Junio de 1990, el Movimiento Indígena del Ecuador –con la participación de otros sectores sociales–, donde estemos con derechos y deberes todos y todas, que reconozcamos a las culturas que convivimos en este bello país llamado Ecuador. Donde tengamos la oportunidad de generar cosas positivas, que lleven a mejor las condiciones de vida, donde haya fuentes de trabajo, seguridad, calidad en la educación, donde la salud sea de prioridad en la cobertura nacional y que trabajemos la salud preventiva, que no tengamos las exclusiones en todo los niveles, y seamos una sociedad propositiva que cumplimos nuestras obligaciones y exigimos los derechos a los gobernantes.

Nace una esperanza con la nueva y actual Constitución aprobada en 2008. Luego de una larga lucha y fruto de un esfuerzo colectivo, está incorporado el régimen de desarrollo que habla de todos los temas que hemos abordado en este texto, en donde se afirma que “es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales que garantizan la realización del *buen vivir*, del *sumak kawsay*”.

La Constitución le encarga al Estado la planificación para cumplir con los derechos establecidos y además incorpora que debe cumplir los grandes objetivos que visibilice la equidad social y territorial, donde los acuerdos y los consensos deben ser una garantía para fortalecer las nuevas formas de participación, con las que se tome –en forma responsable– las

decisiones a favor de las mayorías que buscamos las oportunidades de implementar el buen vivir, que no es un término que adorna a la Constitución vigente, más bien es una búsqueda de la posibilidad de no solo mirar en las obras físicas el buen vivir, para nosotros el concepto rebasa las obras, es el desarrollo del pensamiento, de los talentos humanos que debemos alcanzar en forma integral, para las nuevas condiciones del buen vivir, respetando al diverso y a la naturaleza que también tiene sus derechos.

Para fortalecer el régimen de desarrollo se requiere primero de las voluntades políticas diferenciadas, de responsabilidades de todo los actores sociales y políticos de nuestro país; en unos casos serán los colectivos los que lideremos algunos temas y en otros casos, serán los individuos que lleven desde sus propios espacios la implantación de los temas del buen vivir. La claridad que debemos tener presente es el ejercicio de los derechos y deberes donde implementemos en todos los sentidos y en forma articulada la interculturalidad y la plurinacionalidad, respetando

la diversidad y teniendo presente la Historia, que ha llevado a estas dimensiones de grandes diferencias. Hoy se puede tener una oportunidad que será de responsabilidad directa, en mayor porcentaje, del actual Gobierno.

### Actores sociales y acuerdos políticos

Unos de los principales actores sociales en el marco de la organicidad, son los Partidos y Movimientos Políticos que debemos asumir estos retos; partamos con lo primero: democratizar los propios espacios de designaciones internas y compartiendo las responsabilidades de los dirigentes y militantes. En el caso de Pachakutik, ésta ya es una buena práctica.

Forjamos mucho más el trabajo bajo un Plan Nacional de Acuerdos de los ejes de la nueva Constitución, de esta manera estaremos ejercitando al fomento de la institucionalización de las buenas prácticas democráticas desde este colectivo.

Igualmente es de suma importancia el generar los acuerdos políticos desde los actores sociales y políticos para trabajar los grandes temas que visibilicen como una propuesta, que busque la oportunidad de ser tomados en cuenta desde el Gobierno central, y que implementen como una política del Estado, por ejemplo la práctica del idioma kichwa. Así mismo, la tendencia debe priorizar la articulación en los temas que ayuden responder a las grandes necesidades que tiene la población nacional. Cito uno, la seguridad. Y, al mismo tiempo, debemos gestar como un ente que piensa en responder e incorporar a nuevos militantes. Estas tareas se gestan desde los colectivos o en el valor del individuo que tiene sus derechos bajo el criterio de la participación ciudadana con territorio y militantes.

El dialogo no solo debe ser la unidad de las buenas voluntades, si no en la realización y el asumir las responsabilidades, en la teorización de los nuevos conceptos y la implementación de las buenas prácticas con ejemplos, esto es, estudiando y haciendo; los dos elementos son complementarios, si uno de ellos no es llevado a la praxis difícilmente se podría tener y contar con colectivos que esperan mucho en la articulación del trabajo, en tener las mejores oportunidades para ejercer su derecho que lleve a responder a las necesidades de su barrio, comunidad o su ciudad.

En el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País, como dice en los registros legales y en nuestro Programa de Gobierno, se vienen incorporando temas que lleven a la mejor visibilización de lo intercultural y plurinacional. Cito, por ejemplo, que en la representación que tenemos con las autoridades de elección popular en los gobiernos parroquiales, gobiernos municipales, prefecturas y en la Asamblea Nacional, contamos en un 60% que son compañeros y compañeraa que representan a los sectores sociales espacialmente, del territorio

urbano y las demás autoridades que vienen de los Pueblos y Nacionalidades. Ellos deben ser los que aporten a la realización del eje del buen vivir. Una parte tiene la experiencia de ser autoridades innovadoras que ya vienen trabajando a lo largo de 12 años, siendo protagonistas de propuesta para el Estado, de ahí que en la formación de cuadros que están hoy en otra orilla de representación política, asumiendo cargos de designación o de elección popular, se desarrollan los temas debatidos y programados en nuestros Movimiento.


La implementación de la nueva Constitución como una guía del cambio, no solo pasa por las buenas voluntades de los convencidos que pongamos nuestro aporte, si no por las decisiones políticas que debemos tomar los dirigentes, autoridades, líderes, intelectuales, analistas, que podamos hacer una minga de políticas sociales desde los espacios de su escenario de representación política que son los Movimientos y Partidos que cuentan aun con el respaldo de las bases, quienes deben también asumir su responsabilidad, ya que es doble vía, ya no es el tiempo tradicional donde un grupo dice y otro hace, los iluminados generan los programas de gobierno para los gobernados que “no conocen”, según ellos; hoy la dinámica es que las propuestas nacen en las bases, se desarrollen en los mandos medios y se implementarían en forma tripartita desde el Gobierno Central.

Uno de los temas más fuertes que debemos asumir los actores políticos y sociales es la formación y la capacitación a nivel interno de nuestros colectivos para generar una red de actores que debatamos especialmente la implementación del *régimen de desarrollo para el buen vivir*. No solo debe ser el análisis de la teoría, sino poner en práctica desde las experiencias y experticias locales, incorporando el conocimiento y manejo de la información que es la clave para su aplicación, teniendo presente la Constitución que debe ser el libro más leído del Ecuador. Para eso se requieren leyes consecuentes, programas aplicables, recursos suficientes y técnicos adecuados, autoridades que den el buen control y los beneficios comprometidos.



Los títulos VI y VII, con 149 artículos, son la columna vertebral de la Constitución, los que debemos priorizar para su aplicación. En el campo de la nueva economía alternativa, *economía social y solidaria*, ¿qué estamos diciendo con la nueva economía alternativa? Aspiro que no sea solo por dar respuesta la economía de libre mercado, que no ha llevado a la equidad social, a la mejoría de las condiciones de vida de la sociedad, sino al deterioro de las instituciones públicas. Espero que ésta sea una propuesta sostenida desde las realidades locales.

De nuestro lado decimos “sí”, pero ¿habrá voluntad política del Gobierno central para asumir este reto? De tener esta oportunidad, iniciemos como los nuevos arquitectos a diseñar reconociendo que hay diversas iniciativas que debe ser tomadas en cuenta, especialmente con los colectivos que nunca hemos tenido la oportunidad de participar en la planificación de las propuestas de los programas a implementar.

Para nosotros, la economía solidaria, alternativa y social está basada en la reciprocidad, respeto a la *pacha mama* ya que no todo es moneda, no todo se vende ni se compra y la producción se basa en el manejo equilibrado de la tierra, el respeto a los recursos naturales, el aseguramiento de la soberanía alimentaria, el acceso equitativo al agua. Si en esto coincidimos con actores sociales de nuestra tendencia, encaminaremos juntos a implementar un nuevo modelo de manejo económico dentro de nuestro país. Así tendremos nuevos tiempos, nuevas esperanzas para que la futura generación disfrute de la buena herencia que podemos dejar. 

**Alli Kawsayta charinkapak tukuykuna alli llankayta rurashun.**

## Aproximaciones entre el buen vivir y el desarrollo humano

Una de las importantes diferencias existentes entre la Constitución vigente y la de 1998, es la de haber incorporado el concepto de *régimen de desarrollo*, que trasciende la mera noción económica. Así, la actual Constitución en su artículo 275 caracteriza al *régimen de desarrollo* como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económico, político, socio-cultural y ambiental, que garantizan la realización del concepto del *buen vivir*, concepto que el mismo texto constitucional integra sobre la base del ejercicio de los derechos al agua y la alimentación, al ambiente sano, a la comunicación e información, a la cultura y la ciencia, a la educación, al hábitat y la vivienda, a la salud, y al trabajo y la seguridad social.

Se aproximan, de esta manera, los conceptos de *buen vivir* y de *desarrollo humano*, entendiendo este último como “...la suma de libertad, dignidad humana, salud, seguridad jurídica, confianza en el futuro, estabilidad económica, bienestar, cultura, educación, medio ambiente sano, satisfacción por el trabajo desempeñado, buen uso del tiempo libre y una amplia gama de otros valores.”<sup>1</sup>

Ambos conceptos están referidos a la calidad de vida de las sociedades, siendo el llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH) el nuevo indicador que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha establecido para medir el grado de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de un país.

En cuanto al concepto de sistema económico, Claudio Napoleoni lo describe como “un conjunto de sujetos económicos que cooperan entre sí para resolver los problemas económicos de la producción y el consumo”<sup>2</sup>, indepen-

<sup>1</sup> Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pág. 265.

<sup>2</sup> Op. cit., págs. 341 y 342.

**Dalton Bacigalupo**— Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y Doctor en Jurisprudencia por la U. Católica de Guayaquil. Diputado por Cotopaxi en el periodo 1998-2003. Ha ejercido la cátedra universitaria. Actual Presidente Nacional de Izquierda Democrática.

Dalton Bacigalupo

# Régimen de desarrollo y nueva economía propuesta en la Constitución

dientemente de que dicha cooperación ocurra de formas distintas, lo que va a caracterizar a cada tipo de sistema.

Refiriéndonos al sistema económico propuesto en la actual Constitución, es claro que ésta abandonó el sistema de economía social de mercado recogido en la Constitución de 1998. Es que si bien el artículo 245 de la Constitución de 1998 determina que la economía ecuatoriana se organizará y desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores públicos y privados, y que las empresas económicas, en cuanto a sus funciones de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión, su artículo 244 establece que la actuación del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones se enmarcará dentro del sistema de economía social de mercado.

## El sistema económico en la nueva Constitución

Sobre el sistema económico vigente en la nueva Carta política, su artículo 283 nos dice: “el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada en sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.” Luego agrega “el sistema económico

se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

Si a este enunciado constitucional añadimos el reconocimiento y garantía del Estado al derecho de propiedad en sus diversas formas (artículo 321), así como el derecho a desarrollar actividades económicas sea en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad y responsabilidad social y ambiental (artículo 66), completaremos el cuadro conceptual que caracteriza al sistema económico de nuestra Constitución, que a mi juicio corresponde al que la teoría económica define como sistema de economía mixta.

Como lo dice Rodrigo Borja, en su “Enciclopedia de la Política”, este sistema está caracterizado por el hecho de que tanto el Estado como los particulares comparten responsabilidades en las tareas del desarrollo de una sociedad. “...La economía mixta es el sistema económico en el cual el sector público y las empresas privadas interactúan y trabajan conjuntamente en el desarrollo de un país, bajo la vigilancia estatal. En este sistema los medios de producción, dependiendo del tipo de actividad de que se trate, son de propiedad privada, de propiedad estatal o mixtos. Pero todos ellos responden a la orientación general que les da la autoridad pública a través de



# Madurar un nuevo régimen de desarrollo y una nueva economía para profundizar el cambio

**El presente artículo** busca dar respuestas a algunas de las interrogantes que se plantean en relación al diseño y construcción de un régimen de desarrollo que posibilite alternativas en la organización y funcionamiento de la economía ecuatoriana. Tal reflexión se realiza en el marco de los postulados de la Constitución de la República así como en los del Programa de Gobierno del Partido Socialista Frente Amplio (PS-FA) en relación al tema, sin dejar por fuera elementos generados en la discusión que al interior del PS-FA se realiza permanentemente, en la perspectiva de interpretar los aspectos más relevantes de la coyuntura, marcada por la iniciativa del Gobierno y con el propósito de incidir junto a otros actores políticos en el proceso que vivimos los ecuatorianos y ecuatorianas.

En la perspectiva anotada, se articulan un conjunto de reflexiones que, en la medida que se materialicen como resultado de la acción política y la lucha social organizada, darán cuenta de la riqueza del proceso al que asistimos ahora mismo. Plantear algunas preguntas, a riesgo de no contestarlas en su absoluta dimensión, puede contribuir a articular la reflexión que nos interesa.

¿Qué está subsumido y es tan persistente en el sistema político ecuatoriano, que, a pesar de las acciones desarrolladas en este último proceso, no se vislumbran señales claras de que los desequilibrios sociales y económicos pueden superarse? ¿Cuál debe ser el modelo de la economía que permita avanzar en la materialización de las declaraciones constitucionales de Montecristi? ¿Es la carencia de un régimen de desarrollo o simplemente la ausencia del conjunto de políticas económicas, lo que está permitiendo la conformación de nuevos grupos económicos de poder o el apareamiento de nuevos ricos en el Ecuador?

la planificación ...el sistema de economía mixta, compatible con la democracia política, convierte al Estado en el representante de los intereses mayoritarios de la población y le encarga, como funciones primordiales en el ámbito de la economía política, las de planificar, gestionar algunas áreas de la economía a través de sus propias empresas (cuando la seguridad del Estado, la defensa de la economía popular y la limitación del poder económico de las personas particulares lo requiera), hacer inversión pública en los sectores claves de la economía, regular el proceso económico general, promover el desarrollo, dirigir la política monetaria y beneficiar a los sectores más pobres por medio de la distribución del ingreso. La seguridad social, la educación y los servicios públicos.”<sup>3</sup>

## Sistema de economía mixta e ideología socialista democrática

Este sistema de economía mixta es preconizado internacionalmente por partidos de ideología socialista y socialista democrática, y en el caso ecuatoriano, por el Partido Izquierda Democrática.

Como lo expresa la Declaración de Principios de este Partido, “...el Partido Izquierda Democrática preconiza la intervención reguladora del Estado para armonizar los intereses de los diferentes grupos en la sociedad, impedir la explotación económica de los poderosos sobre los débiles, establecer la justicia social, buscar el desarrollo humano, defender los recursos naturales del país, proteger el medio ambiente y, en general, resguardar una serie de valores sociales frente a los cuales las fuerzas del mercado se muestran totalmente indiferentes.”


<sup>3</sup> Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Y continúa, “...Ni la economía capitalista de mercado ni la economía dirigida y centralmente planificada han demostrado ser eficientes. La una ha fallado por el lado social y la otra por el lado económico. La una ha generado injusticia social y la otra deficiencia operativa y pérdida de dinamismo del aparato productivo”, agregando, “por tanto, el Partido Izquierda

Democrática propugna el sistema de economía mixta como el más adecuado para las circunstancias ecuatorianas. Este sistema abre espacios para el sector privado y el sector

público, a fin de que ambos compartan responsabilidades en el desarrollo del país, y combina la planificación estatal con la libres decisiones de los agentes económicos particulares.”<sup>4</sup>

Estimo que comparando el texto constitucional con lo señalado por la doctrina, se coincidirá con mi afirmación de que no siendo nuestro sistema económico de economía libre de mercado, ni de economía social de mercado, ni de economía centralmente planificada, lo que quiso el legislador constituyente fue establecer en nuestro país el sistema de economía mixta.

Ahora bien, la aplicación exitosa de este sistema económico dependerá del mejoramiento de nuestra capacidad tecnológica, de la generación de estímulos para la inversión productiva de capitales nacionales y extranjeros, y de las certidumbres que ofrezcan los mandos institucionales para generar confianza en los agentes económicos. 

<sup>4</sup> Declaración de Principios Ideológicos del Partido Izquierda Democrática, 1994.

**Silvia Salgado Andrade**— Asambleísta Nacional, *preside la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Función Legislativa. Presidenta del Partido Socialista Frente Amplio Listas 17.* **Alex Remache**— *Profesor principal de la UASB y Asambleísta Nacional Alterno. Ambos son dirigentes socialistas del PS-FA.*



Nuestras reflexiones han sido organizadas en varios apartados. En el primero se abordan los elementos constitucionales que configuran la noción del nuevo régimen económico y se relevan los postulados que tienen que profundizarse y materializarse a través de una legislación secundaria que deberá incluir los intereses de los sectores de la economía ecuatoriana que históricamente han sido invisibilizados. En los apartados siguientes se presentan, ordenados y en función del objetivo que persigue este artículo, algunos de los elementos del Programa de Gobierno del PS-FA y otras reflexiones que los socialistas hemos sostenido a lo interno, en relación a la nueva institucionalidad y los elementos que configuren un nuevo régimen de desarrollo y una nueva economía.

### **El marco constitucional que la organización y lucha social deben materializar**

Apuntemos, en primer lugar, el valor intrínseco de carácter histórico de las declaraciones constitucionales sobre las que trabajaremos, en virtud de que ha sido la participación de las organizaciones, partidos políticos y movimientos sociales democráticos y progresistas los que de forma consistente fueron, a través de la lucha social, labrando estos contenidos constitucionales.

Para muchos, lo más importante y lo que permitirá labrar los cambios podría ser lo que en el artículo 277 se establece como los *deberes generales del Estado* para la consecución del *buen vivir*. Anotemos algunos de ellos: dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo; generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento; producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos; impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley; y promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada, todo esto acompañado del derecho a la participación de los ciudadanos en la consecución de los objetivos del

buen vivir, en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local (Art. 278).

Sobre el *sistema económico*, se anota categóricamente que es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Continúa y apunta que el sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (Art. 283).

En lo referente al *régimen de desarrollo* se establece que es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay* (Art. 275). Siendo sus objetivos entre otros: mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución; y construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. (Art. 276).

Esta revisión breve, da cuenta de la enorme riqueza de postulados constitucionales y precisa la responsabilidad histórica de construir las leyes secundarias para implementarlos, sin perder del horizonte los aspectos relacionados al control y la transparencia.

### **La nueva institucionalidad para asegurar el cambio**

La referencia fundamental para este eje de análisis es el Programa de Gobierno del PS-FA aprobado en mayo de 2008, el debate interno de evaluación que la

Dirección Nacional del PS-FA realizó en un taller político y la evaluación al gobierno del presidente Correa que tuvo lugar en septiembre de 2009, evento en el que participaron intelectuales de varias vertientes de la Izquierda, líderes sociales organizados y altos funcionarios de gobierno.

En el referido debate, los socialistas proponemos respecto de la nueva institucionalidad pública que ésta debe ser diseñada con el objetivo estratégico de garantizar la redistribución de la riqueza nacional, pues son inaceptables los niveles de acumulación e inequidad. Se requiere labrar de manera permanente la construcción de una institucionalidad que, entre otras cosas, esté preparada para recibir y administrar los recursos tributarios que emanan de la base de un pacto fiscal acordado por las fuerzas sociales y políticas comprometidas con la Patria y este proyecto político de cambio.

Cualquier régimen de desarrollo o nueva economía que se proponga para redistribuir la riqueza nacional y eliminar las injusticias, la inequidad y las brechas sociales, o que simplemente aspire a diferenciarse de las acciones gubernamentales del pasado, caracterizadas por el latrocinio y la impunidad grotesca, tiene que sustentarse en una sólida organización social. La evidencia empírica abundante nos muestra que los procesos sociales de cambio se aceleran y alcanzan mejores resultados –o en el lenguaje de “Revolución Ciudadana”, se profundiza el cambio–, cuando se construye tejido y capital social.

Obviamente, el capital social tiene sus raíces en la historia, la tradición y la cultura. A diferencia del capital humano y del capital físico, el capital social es relacional y está incrustado en la estructura social (Carroll: 2002). El capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y con comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva y más que una suma de individuos; el capital social estimula la solidaridad y supera las fallas de mercado a través de acciones colectivas y el uso comunitario de los recursos; se trata de que las personas movilicen sus energías individuales para causas públicas.

Es claro que la organización política y social que ha alcanzado un grado de madurez y la nueva institucionalidad, forjada desde la sociedad y el Estado, se convierten en los pilares sobre los que se debe levantar un nuevo régimen de desarrollo y una nueva economía. Al respecto y a manera de ejemplo, vemos como el Artículo 311 de la Constitución precisa que:

- “el sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”.

En este contexto se torna fundamental lo que reza el Artículo 282 de la Constitución para construir la nueva institucionalidad: “El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental”.

La aplicación en la práctica de lo que se establece en la norma, además de buenas políticas públicas debe considerar la importancia de la construcción del tejido social organizado. Se deben potenciar las tradiciones organizativas y culturales y concebir a éstas como el terreno fértil donde madurarán las nuevas instituciones políticas y económicas que se reclama (Remache: 2009).

“Un programa socialista entonces supone que los esfuerzos por controlar el poder del capital sobre el sistema económico, que en un país como Ecuador se ha negado a tener ningún control, incluso en democracia, se lo realice no solo desde el Estado, sino también por parte de las organizaciones sociales y



populares, para que, en este ejercicio democrático de control, ellas se desarrollen, se politicen y adquieran capacidad no solo estatal, sino como fuerzas que tejan una vigorosa sociedad civil democrática. Es evidente que un proyecto político que vaya en esa dirección es socialista” (Quintero: 2009).

Para los socialistas, la nueva institucionalidad y la nueva economía garantizará la existencia de diversas formas de propiedad sobre los medios de producción: la cooperativista, a la que se le brindará apoyo para su cabal desarrollo; la propiedad privada, ligada a las iniciativas de personas naturales y jurídicas, a la que se le otorgará garantías para su desenvolvimiento; la comunitaria y colectiva, de ancestral procedencia en el país; la propiedad estatal, que será redefinida conforme los requerimientos de los más amplios sectores sociales y que se pondrá bajo control social efectivo, antimonopolio, y clara rendición de cuentas ante los organismos locales, regionales y nacionales de representación popular; y la propiedad mixta, resultante de combinaciones posibles de las anteriores o de alianzas para la inversión con capitales extranjeros que la legislación permita y auspicio, con fines de desarrollo local, regional o nacional.

La nueva institucionalidad adoptará el desarrollo ambientalmente sustentable, incorporando criterios ecológicos en la toma de decisiones económicas y políticas, así como costos ambientales en las Cuentas Nacionales.

La mayor lección que nos dejan los vientos renovadores en nuestro continente, es que es posible una estrategia de poder popular basada en una estrategia político-electoral unitaria, que tenga como fundamento un programa con postulados claramente populares, nacionalistas, liberadores que orienten un desarrollo integral con equidad social y territorial.

### Elementos para un nuevo régimen de desarrollo y una nueva economía

Los y las socialistas hemos contribuido en varios aspectos en la lucha por el cambio de régimen político pero de manera sustantiva hemos promovido

acciones dirigidas a la modernización, reforma y un desarrollo económico orientado hacia la garantía de dignidad humana; consideramos que un modelo alternativo no podrá estar al margen de los procesos internacionales y del establecimiento de alianzas políticas en la región. Si bien éste no es el tema que discutimos, debe ser relevado.

La colaboración entre los países de América Latina debe ser además una tarea estratégica para ampliar nuestros mercados, posibilitar un mayor desarrollo industrial sustentable, rompiendo las dificultades vigentes en los países más pequeños como el nuestro, aprovechando la diversidad de los recursos naturales para el diseño de economías complementarias y potenciando la formación de un *mercado común latinoamericano* que pueda asumir los desafíos de la mundialización de los mercados y la formación de otros bloques regionales basados en la solidaridad, complementariedad y ejercicio de la soberanía plena.

“Sabemos que las vías que recorrieron diversos países hasta llegar a las sociedades proclamadas como socialistas han sido múltiples, pero hoy sabemos también que no pueden ser solo el resultado de una proclama entusiasta, sino que requieren condiciones materiales importantes, derivadas de las mismas relaciones sociales del capitalismo. Para asegurar nuestro ingreso a un régimen socioeconómico de transición hacia el socialismo debemos crear una economía que asegure que haya qué distribuir, porque el socialismo necesita la participación consciente de todos y todas, y esa participación requiere que se haga con cierto nivel de bienestar social” (Quintero: 2009).

Para los socialistas, la política económica tenderá a evitar la concentración de la propiedad y la riqueza en pocas manos, redistribuyéndola a favor de las grandes mayorías y en función del desarrollo nacional y local, mediante, no solo, del control eficiente del sistema financiero y de la inversión extranjera, sino redefiniendo nuestra relación con el capital financiero internacional con arreglo a los intereses nacionales, y robusteciendo las diversas formas de propiedad con contenido eminentemente social.


Sobre la base de una interpretación de la sociedad ecuatoriana como diversa y cargada de potencialidades, hemos propuesto levantar un aparato productivo nacional, ajustado a las particularidades de los productores, a las condiciones de la naturaleza y a la enorme capacidad de trabajo de los ecuatorianos y ecuatorianas. Los pequeños y medianos productores y los generadores de nuevos emprendimientos tienen que emular las experiencias de otros países que, desde sus propias capacidades, han desarrollado tecnologías; por ello, la investigación y el desarrollo del conocimiento son la prioridad.

Nuestra lucha junto a los trabajadores, campesinos e indígena pobres, nos ha permitido una articulación fuerte con los postulados fundamentales de la Constitución, de manera particular con los relacionados a la construcción de un Estado constitucional de derechos y de justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural y laico.... Levantando la propuesta de la revolución agraria entendida como el proceso de ganar terreno para la producción para el consumo interno y la agricultura campesina, sin menoscabo de la economía de exportación, que ponga fin al latifundismo y minifundismo improductivo, con el objetivo prioritario de generar soberanía alimentaria para toda la población.

Sostenemos que mediante el uso de mecanismos legales que contemplen la participación de sus actores, la política agraria tenderá a distribuir la tierra y el agua a los campesinos y a los productores agrícolas; garantizar la explotación racional, sustentable y sostenible de las mismas en beneficio de las necesidades colectivas; apoyar al cooperativismo agrario y las formas de producción autogestionarias, facilitar la asistencia técnica y crediticia que permitan la comercialización directa, a fin de que se conserven nuestros recursos y se propugne su desarrollo equilibrado.

Se orientará la gestión, también, a incorporar al proceso productivo las tierras desérticas del país, a base de la ejecución de un plan de obras emergentes de riego, vías de penetración, sistemas de drenaje, planes de reforestación, dotación de insumos agrícolas y pecuarios, garantizando la participación de los

campesinos y agricultores en los organismos encargados de la reforma y desarrollo agrarios. Así mismo, planteamos impulsar una política energético-minera orientada a fortalecer tres pilares económicos: el de la construcción y vialidad, el agrario-pecuario y el de la producción e industrialización del petróleo y metales, con tasas productivas dictadas por la técnica y la conservación del medio ambiente; y se priorizará la investigación científico-técnica, como instrumento para generar las condiciones de reemplazar la política extractivista.

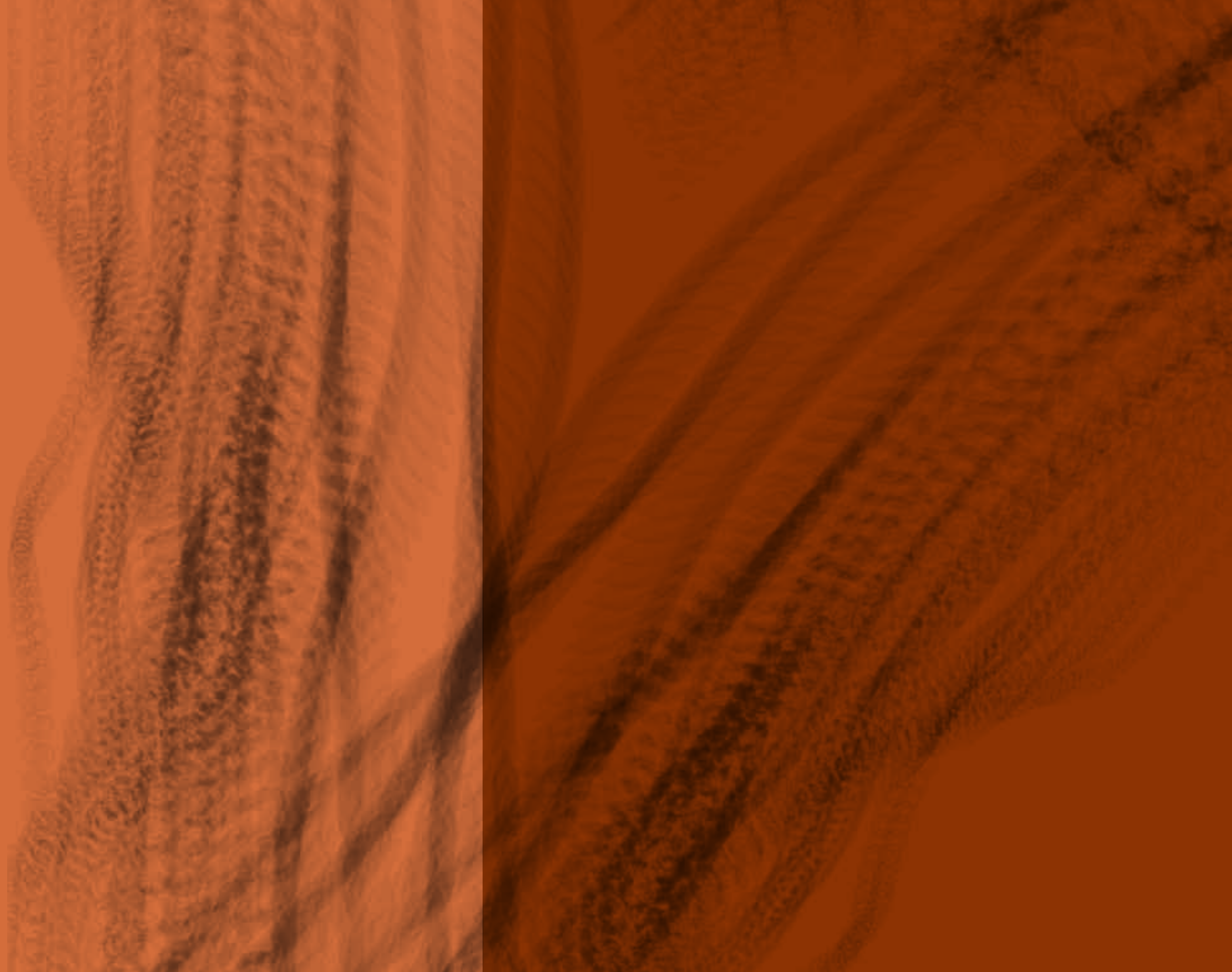
Para madurar procesos, como el que exige la concreción de las propuestas que hemos anotado, hay que reacomodar nuestras ideas en torno al tipo y carácter de las organizaciones que deben encargarse de preparar y acelerar la construcción de una sociedad en la que primen los intereses de las mayorías de la población; tal construcción exige una dosis grande de creatividad y esfuerzo unitario, al cual desde expresamos nuestro compromiso y voluntad política. 

### Referencia

- ARIZPE, Lourdes. “La cultura como contexto del desarrollo”, en L. Emmerij y J. Nuñez del Arco, compiladores, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washintong, D.C. BID. 1998.
- CARROLL, Thomas F. *Construyendo capacidades colectivas*. PRODEPINE. Quito. 2002.
- Constitución Política del Ecuador. 2008.
- KLIKSBERG, Bernardo. “Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo”, en F. Jaramillo y María T. Szauer, editores, *Capital social, clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas. CAF. 2003.
- Programa de Gobierno del Partido Socialista Frente Amplio. 2008.
- QUINTERO, Rafael. “Preguntas y Premisas para un Proyecto Socialista”. Documento de discusión del PS-FA. Conocoto 2009.
- REMACHE, Alex. “La Nueva Economía Institucional”. Mimeo. UASB. Quito 2009.
- SZAUER, María T. y CASTILLO, María S. “Capital social: articulador del desarrollo sostenible”, en F. Jaramillo y María T. Szauer, editores, *Capital social, clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas. CAF. 2003.



*la Tendencia*







ISSN: 13902571



9 771390 257008