

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB. Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia [Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador](#)



## **Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana**

**Pablo Ospina Peralta**

**Quito, agosto de 2008**

*Los análisis de coyuntura del CEP cuentan con el auspicio de Desarrollo y Paz de Canadá, EED-Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, Pan para el Mundo de Alemania e Hivos de Holanda.*



# **Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la *revolución ciudadana***

**Pablo Ospina Peralta**

**Quito, agosto de 2008**

*Los análisis de coyuntura del CEP cuentan con el auspicio de Desarrollo y Paz de Canadá, EED-Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, Pan para el Mundo de Alemania e Hivos de Holanda.*

## Í N D I C E

	<b>Página</b>
Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la <i>revolución ciudadana</i> .....	3
Vecinos distantes.....	4
La crisis alimentaria.....	6
El proceso constituyente: de discrepancias e infiltrados.....	10
El cambio de modelo económico.....	18
Corolario.....	21

## **Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la *revolución ciudadana***

Tal vez la más llamativa consecuencia del profundo debilitamiento y dispersión de la oposición es que toda la iniciativa política procede ahora del campo de la *revolución ciudadana*. Puesto que lo más efectivo de la oposición terminó por concentrarse en los medios de comunicación, éstos se caracterizan por reaccionar ante las iniciativas de otros. El resultado era previsible: durante los últimos cinco meses, toda la dinámica del proceso político ecuatoriano dependió de las estrategias, las acciones y los golpes de timón urdidos en Carondelet (sede del gobierno) o en Ciudad Alfaró (sede de la Asamblea Nacional Constituyente).

Esto nos permite ordenar la exposición sobre la dinámica del proceso político del Ecuador reciente según el grado de autonomía de que ha gozado el gobierno de Rafael Correa en la toma de sus principales decisiones. En primer lugar, están aquellas que buscaron responder ante las presiones del contexto internacional: la reacción ante la incursión colombiana en territorio ecuatoriano el 1 de marzo con el objetivo de asesinar al segundo en el mando de las FARC, Raúl Reyes; y las que todavía hoy buscan hacer frente a la creciente amenaza inflacionaria y muy especialmente al aumento de los precios de los alimentos. En segundo lugar, todo aquello que aludió al manejo de las crecientes tensiones internas en la dirección de Acuerdo País (el movimiento que se formó en torno al proyecto político de Rafael Correa), que se expresaron ante todo en la conducción, los ritmos de trabajo y las definiciones programáticas respecto a la nueva Constitución. Finalmente, están aquellas decisiones que confirman poco a poco la nueva orientación del manejo económico: nos alejamos de la “larga noche neoliberal” y nos acercamos cada vez más a una nueva versión del “desarrollismo”.

## **Vecinos distantes**

Las relaciones con Colombia venían marcadas con el sello de la turbulencia desde los primeros días del gobierno de la *revolución ciudadana*. La controversia sobre las fumigaciones con *glifosato* en la frontera, había llegado a un punto muerto y estaba por llevarse a las cortes internacionales, cuando el 1 de marzo el presidente colombiano Álvaro Uribe interrumpió con una llamada telefónica la habitual cadena radial sabatina de su colega ecuatoriano Rafael Correa. En las primeras declaraciones, ofrecidas en el momento mismo, el presidente ecuatoriano informó sobre el ingreso de las fuerzas armadas colombianas a territorio ecuatoriano mientras perseguían en medio del fragor de la batalla a las tropas irregulares de las FARC, y sobre la muerte del segundo al mando de la más antigua guerrilla de América Latina junto a otros 21 guerrilleros. Rafael Correa ofreció incluso su solidaridad al gobierno y al pueblo colombianos.

Más pronto que tarde se descubrió la verdad: la intervención militar colombiana fue una planificada y calculada acción contra un campamento guerrillero tomado por sorpresa. Las declaraciones del gobierno ecuatoriano se fueron haciendo paulatinamente más duras conforme el engaño se hacía más evidente y conforme aparecían las contundentes pruebas de la calculada violación del territorio nacional. Primero se expulsó al embajador colombiano del Ecuador y se retiró al embajador ecuatoriano en Bogotá para, finalmente, suspender las relaciones diplomáticas con Colombia. A pesar de varios intentos de mediación de la OEA y del Centro Carter, al momento de escribir estas líneas, las relaciones diplomáticas entre ambos países siguen suspendidas.

Dos consecuencias, al menos, merecen destacarse de este conflicto. En primer lugar, la rápida diplomacia internacional del gobierno ecuatoriano que mostró eficiencia y contundencia, y que logró una unánime solidaridad

latinoamericana. A nivel interno también logró un repunte de la aprobación gubernamental que ya había aumentado en los dos primeros meses del año debido a la pujante acción del ejecutivo ante la dureza del invierno en la costa<sup>1</sup>. El posterior forcejeo diplomático y político con el gobierno colombiano, en el que destacan las permanentes acusaciones de vínculos entre las FARC y funcionarios del gobierno ecuatoriano (las acusaciones apuntaron sobre todo a Gustavo Larrea, ministro Coordinador de Política y Seguridad Interna y Externa, y a María Augusta Calle, periodista y asambleísta de Acuerdo País), no cambiaron lo esencial de la valoración pública sobre la actuación del gobierno ecuatoriano en este tema.

En segundo lugar, se produjo una importante crisis entre la cúpula de las Fuerzas Armadas y el ejecutivo. El desencadenante fue el hecho evidente planteado por el propio presidente de la república de que la inteligencia militar ecuatoriana falló de manera flagrante, por complicidad o ineptitud, en la crisis internacional. ¿Cómo es posible que el presidente se enterara de la incursión militar colombiana por un llamado del presidente de Colombia más de seis horas después de ocurrido? ¿Fue una “falla” en la seguridad o fue un acto deliberado de alguna persona con autoridad al interior de los servicios de inteligencia? En abril el presidente Correa mencionó públicamente una presunta vinculación de la inteligencia nacional con la CIA norteamericana. Estas inusuales y valientes declaraciones desencadenaron la dimisión de parte de los miembros de la cúpula militar, quienes presentaron la disponibilidad de sus cargos, lo que fue inmediatamente aceptado. Días después, Javier Ponce, hasta entonces secretario privado de Correa, fue

---

<sup>1</sup> Los daños ocasionados por las lluvias fueron enormes: más de 300 mil hectáreas de cultivos dañados o destruidos, 90 millones de dólares en pérdidas agropecuarias, más de 90.000 personas afectadas, 22.000 viviendas con algún tipo de daño y 153 vías afectadas junto a 30 puentes dañados o destruidos (Gestión, Economía y Sociedad, No. 166, Quito, abril 2008, p. 8). Frente al desastre, los programas de emergencia actuaron con una eficacia sin precedentes. Sólo así se explica que a pesar de que tales apoyos fueran seguramente insuficientes, la calificación positiva del gobierno subiera del 57% al 69% en Guayaquil entre enero y febrero de 2008. En marzo, luego del conflicto colombiano, la calificación positiva del gobierno subió del 75% al 81% en Quito. En total, entre las dos ciudades, pasó del 64% al 74% entre enero y marzo de 2008 (Perfiles de Opinión, Quito, 13 de julio de 2008, inédito).

posesionado como nuevo ministro de Defensa, en reemplazo de Wellington Sandoval. Finalmente, el 15 de mayo se publicó el decreto presidencial 1080 que dispone la conformación de una comisión para la investigación de los servicios de inteligencia militar y policial. Su informe no se ha hecho público hasta el día de hoy.

### **La crisis alimentaria**

Un segundo proceso internacional de graves consecuencias internas fue el aumento de la inflación en los primeros meses de 2008. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos reportó que en diciembre de 2007 la inflación mensual se ubicaba en 0,57%, desde allí empezó a subir hasta encontrar su pico máximo en abril de 2008 con 1,52%. Luego bajó al 0,76% en junio. La inflación anual en 2007 fue de 3,32% mientras que hasta junio de 2008 la inflación acumulada ya superaba el doble de la del año anterior: 7,09%<sup>2</sup>.

No escapa a los analistas que junto al agudo problema humano y social que la inflación implica para los más pobres, se trata también de un grave problema político. Si algo explica la caída en el nivel de aceptación del gobierno entre marzo y junio del presente año es precisamente el alza de los precios<sup>3</sup>. Para el gobierno era políticamente urgente actuar ante este problema económico.

Los economistas ortodoxos insisten en que la inflación internacional se traslada al Ecuador pero que se refuerza por las políticas gubernamentales de expansión del gasto público y de aumento de la demanda por las alzas salariales<sup>4</sup>. El gobierno rechaza, en cambio, que la inflación esté asociada a

---

<sup>2</sup> Gestión, Economía y Sociedad, No. 169, Quito, julio 2008, p. 82.

<sup>3</sup> Luego de llegar al pico de 74% de aprobación en Quito y Guayaquil en marzo, ésta cayó al 65% a fines de junio (Perfiles de Opinión, Quito, 13 de julio de 2008, inédito).

<sup>4</sup> María de la Paz Vela, Economía a flote pero en la incertidumbre, En Gestión, Economía y Sociedad, No. 169, Quito, julio 2008, p. 12-8.

las políticas de expansión del gasto. Afirma que es un fenómeno dependiente de la inflación internacional agravada por la acentuación de la devaluación del dólar, lo que encarece las importaciones ecuatorianas, y por los efectos del invierno en la costa, que disminuyeron la producción. En efecto, cuando presentó ante la Asamblea Nacional Constituyente una propuesta de “mandato agrícola” para contrarrestar la crisis de precios de los alimentos, Rafael Correa insistió en que la coyuntura inflacionaria internacional tiene su principal explicación en el crecimiento de los precios del petróleo, que aumenta los precios de los fletes y los costos de los insumos químicos agrícolas. Respecto a la crisis mundial de alimentos, minimizó el efecto inflacionario de la utilización de productos agrícolas para fines energéticos<sup>5</sup>. Entre los factores internos que coadyuvan a la crisis, mencionó los mercados oligopólicos, la rigidez de los mercados de alimentos en el corto plazo y la especulación.

Las primeras medidas gubernamentales para controlar la inflación, en el mes de abril, enfatizaron el control administrativo de los precios de venta al público fijando nuevos precios para la leche, la harina, el arroz y el maíz. Se establecieron subsidios al precio de la harina y se prohibió la exportación de arroz a Colombia, lo que ha generado conflictos con los gremios de productores arroceros (para más información ver: <http://www.presidencia.gov.ec>). Adicionalmente, el gobierno aceleró la puesta en marcha de un programa -“Socio Tienda”- de distribución alternativa de productos alimenticios industrializados, como el aceite, el atún y la leche, gracias a acuerdos con algunas cadenas comerciales. Sin embargo, los efectos de todas estas medidas han sido limitados y su popularidad muy relativa porque le ha creado al gobierno conflictos con los productores de harina y vendedores de pan, y con los gremios arroceros.

---

<sup>5</sup> No mencionó el otro factor crucial del aumento coyuntural de los precios de los alimentos: el crecimiento de los “mercados de futuro” en el comercio internacional de alimentos, cfr. María de la Paz Vela, Alza mundial de precios genera hambre en los pobres del mundo, En Gestión, Economía y Sociedad, No. 168, Quito, junio 2008, p. 86-92.

Sin duda, la estrategia más importante y completa hasta ahora diseñada para contener el alza de precios es el “mandato agrícola”, presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente el 19 de junio. Su diseño permite mostrar los contornos y límites de las políticas económicas alternativas a la ortodoxia liberal.

El mandato agrario presentado por el ejecutivo está basado en cuatro medidas clave que buscan enfrentar la crisis alimentaria y luchar contra el alza de precios. La primera medida es una exoneración del impuesto a la renta a las empresas agroalimentarias destinadas al mercado interno que reinviertan sus utilidades, y a las empresas importadoras de agroquímicos, es decir, a grandes empresas. Se estima el costo fiscal de esta primera medida en aproximadamente 43 millones de dólares. Una segunda medida es la exoneración de aranceles a maquinarias agrícolas y a importaciones de otros 283 productos que sirven para la producción agrícola. Una tercera medida es la eliminación de un subsidio cruzado que los usuarios “industriales” y “comerciales” de electricidad pagaban para financiar la electrificación rural y urbano–marginal. El gobierno asumirá directamente el costo del Fondo de Electrificación Rural y Urbano–Marginal, estimado en 48 millones de dólares. Como se ve, se trata de una reducción de costos para todos los industriales y comerciantes y no sólo para los productores de alimentos para el mercado interno. Finalmente, la cuarta medida, de lejos la más importante, es un subsidio directo a fertilizantes y productos fitosanitarios. La justificación es que estos insumos encarecieron mucho por el alza del petróleo y representan alrededor del 30% del costo de producción de los principales alimentos. El subsidio podría llegar en casos extremos hasta a 240 dólares por agricultor y su costo fiscal total se estima en 287 millones de dólares para la segunda mitad del año 2008.

Estas medidas, adoptadas con cambios menores por la Asamblea Constituyente en los días finales de julio, son reveladoras de la visión de política económica del gobierno. Por un lado, se trata de un conjunto de

medidas alejadas de la ortodoxia neoliberal. Una medida estrictamente ortodoxa hubiera podido ser la eliminación de aranceles y la prohibición de importar productos alimenticios como el arroz, el maíz o la leche, con lo que los precios para el consumidor hubieran bajado rápidamente a costa de quebrar a los productores nacionales (una solución “mexicana”, adoptada por Felipe Calderón). El gobierno optó por una política que podemos calificar de “desarrollista”: Pretende apoyar a los productores “viables”, al sector “moderno” de grandes productores nacionales, que son quienes pagan el impuesto a la renta y que podrán acceder al mecanismo del subsidio a los insumos químicos. No es neoliberal, pero tampoco es favorable a los sectores campesinos que son los que producen la mayor parte de los alimentos básicos. Es un paquete típicamente “desarrollista”, puesto que desprecia la consideración de los costos ambientales del paquete tecnológico de la revolución verde. Muy por el contrario, alienta el mismo paquete tecnológico basado en combustibles fósiles con toda su herencia de insustentabilidad y peligros para la salud humana.

Por último, las medidas previstas en el mandato agrícola no consideran mecanismos para eliminar el factor interno mencionado por el propio presidente Correa como importante para explicar el alza de precios agrícolas: la estructura oligopólica de los mercados de alimentos. Las organizaciones indígenas y campesinas del país (FENOCIN y CONAIE, por primera vez juntas desde el año 2001) y organizaciones no gubernamentales, presentaron el 10 de julio una propuesta de mandato agrario alternativo que apuntaba al problema de la comercialización, pero que no fue considerada por el ejecutivo ni por la Asamblea Constituyente. Este mandato agrario alternativo tenía como medida clave un subsidio directo a la producción de alimentos, no a sus insumos, aumentando la intervención pública en las cadenas de comercialización. Reconocía que el factor más importante en la formación del precio de los alimentos para el consumidor es el comercio y no los costos de producción. El subsidio propuesto era similar al que existe en la mayoría de

países industrializados y reconocía que sólo mejorando los precios al productor se logrará que se invierta en alimentos para el mercado interno en lugar de destinar las mejores tierras a productos de exportación. Se trataba, pues, de un subsidio destinado a estimular la actividad agropecuaria por la vía de la demanda sin presuponer un paquete tecnológico único ni promover el uso de químicos nocivos para la salud humana. De hecho, el mandato alternativo proponía aumentar el subsidio a quienes no usen agroquímicos y a la producción proveniente de pequeñas parcelas. Los cálculos preliminares disponibles estimaban que el costo fiscal de esta propuesta no debía sobrepasar el máximo planteado en la propuesta del ejecutivo, es decir, 415 millones de dólares anuales<sup>6</sup>.

Desde todo punto de vista, el mandato alternativo era más conveniente, más amigable con el ambiente y más justo con los pobres del campo que el mandato presentado por el poder ejecutivo. La única ventaja del mandato del ejecutivo era la relativa facilidad en los mecanismos para su implementación. Esa ventaja fue finalmente decisiva. En diciembre está prevista una evaluación de los resultados de la estrategia en los precios y se decidirá si se mantiene o no durante el año fiscal 2009.

### **El proceso constituyente: de discrepancias e infiltrados**

El 24 de junio de 2008, por 77 votos a favor de 120 asambleístas presentes, la Asamblea Nacional Constituyente aceptó la renuncia irrevocable de Alberto Acosta, hasta entonces presidente de la Asamblea. Posesionó una nueva mesa directiva presidida por el vicepresidente Fernando Cordero, asambleísta cuencano de Acuerdo País. La razón pública de esta crisis interna en el movimiento político del gobierno fue el plazo de terminación del trabajo

---

<sup>6</sup> "Propuesta de mandato agrario", Quito, 10 de julio de 2008, inédito. Firman la carta de adhesión, Manuela Cobacango, FENOCIN, Miguel Guatamal, CONAIE, Humberto Cholango, ECUARUNARI, Angel Cojitambo, Mesa Agraria, entre otros.

constituyente. Acosta insistió en que no podría terminar el día previsto (el 26 de julio) sin sacrificar la calidad y amplitud del debate político. El buró político de Acuerdo País “le pidió que se haga a un lado” para permitir la aceleración de las discusiones. Varias veces Rafael Correa se había quejado del exceso “participacionista”, que según el presidente es creer equivocadamente que la participación consiste en escuchar a todo el mundo sobre todos los temas todo el tiempo.

Las semanas finales de debate en la Asamblea Constituyente vieron una notable aceleración del ritmo de trabajo y de aprobación de artículos. Bajo la presidencia de Fernando Cordero. Pero lo más grave estaba por venir. Durante la última semana, en medio de apresuramientos, atropello de procedimientos y de oscuras maniobras, varios asambleístas denunciaron, no sólo desde la oposición sino desde asambleístas independientes que habían participado junto al bloque mayoritario, que se modificaron artículos en versiones finales del texto aprobadas el 19 que debían conservarse hasta la votación final el día jueves 25 de julio<sup>7</sup>. En síntesis un muy mal final que manchó innecesariamente la legitimidad de un importante proceso de debates políticos que no se lo merecía<sup>8</sup>.

El problema de fondo sólo podía ser que detrás del apuro y el tema de los tiempos para el debate, existían discrepancias de contenido sobre la Constitución en el seno mismo de Acuerdo País que tuvieron que ser “resueltas” a última hora por estos mecanismos “de emergencia”. En efecto, nadie con un mínimo de discernimiento y de información puede suponer que la discrepancia sobre los tiempos fuera la única. Todas las discrepancias

---

<sup>7</sup> Una veeduría independiente identificó 27 modificaciones de las cuales 13 eran “de fondo”. Por ejemplo, en la versión del 19 de julio el artículo 444 permitía convocar a una nueva Asamblea Constituyente con el 8% de las firmas del padrón electoral. En la versión del 25 de julio se subió el total al 12% (“27 cambios, de los cuales 13 son de fondo, hay en las dos versiones del proyecto”, El Comercio, 4 de agosto de 2008, en <http://www.elcomercio.com>)

<sup>8</sup> Fernando Vega, “Al final se usaron tácticas viejas”, El Comercio, 21 de julio de 2008, En <http://www.elcomercio.com> . Fernando Vega fue asambleísta de Acuerdo País por la provincia de Azuay.

anteriores e incluso esta misma, que motivó la renuncia del presidente de la Asamblea, fueron consideradas en su momento por los protagonistas como discrepancias normales dentro de un proyecto político cuyas líneas generales son comunes. Se discuten las discrepancias y se llega a acuerdos, algunos más fuertes, otros más frágiles.

Fueron muchos los temas de contenido en los que trascendieron las diferencias de opinión entre Alberto Acosta y Rafael Correa: en la política petrolera en áreas protegidas (Correa permisivo, Acosta restrictivo), en las limitaciones a la explotación minera (Correa entusiasta con la minería, Acosta renuente), en la aceptación de mecanismos para viabilizar el consentimiento informado previo de las comunidades indígenas afectadas por inversiones peligrosas (Correa terminantemente opuesto, Acosta dispuesto a aceptar el poder de veto de las comunidades afectadas), en el espinoso tema de la declaratoria del “Estado plurinacional” (Correa distante, mientras Acosta estaba comprometido con el tema desde hace tiempo), en el tratamiento mucho más tolerante de Acosta frente a las movilizaciones sociales y las protestas callejeras, entre otros.

Los debates sobre estas discrepancias en el seno de Acuerdo País fueron siempre agudos, mostrando la heterogeneidad de la composición del movimiento. Pero desde la renuncia de Alberto Acosta se convirtieron en factores que están llevando al borde de una ruptura (que todavía no ha ocurrido abiertamente). El momento clímax de esta ruptura interna se vivió en dos actos protagonizados por Rafael Correa. El primero tuvo lugar en la cadena radial número 78 desde Salinas, provincia de Bolívar, el 19 de julio de 2008:

*El presidente de la república, Rafael Correa, manifestó hoy, durante el enlace radial número 78, que “en verdad no ha habido mayoría en la Asamblea”, al indicar que en la reunión de coordinación que mantuvo con los asambleístas, se consensuaron varios puntos; y sin embargo en la*

*sesión plenaria de anoche “fueron destrozados”. Así confirmó que sólo hay como 60 asambleístas que siguen la línea del proyecto Acuerdo País, pero existen unos 20 que “llevaron agenda propia y que representan a otros grupos”, ante lo cual dijo sentirse decepcionado por la actitud de este grupo de asambleístas que “son poco menos que infiltrados” y pasan los datos a los grupos a los que en realidad representan para tratar de bloquear cualquier iniciativa. (Ver <http://www.presidencia.gov.ec>)*

El presidente se reservó los nombres de estos “casi infiltrados” para después del referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, previsto para el 28 de septiembre.

El segundo ocurrió durante la ceremonia de entrega del proyecto de la nueva Constitución al ejecutivo el 26 de julio de 2008. En su discurso al país, el presidente Rafael Correa dijo:

*Paradójicamente los principales peligros no han venido de una oposición que ni siquiera se cree a sí misma, sino de nuestras propias contradicciones, de esas agendas propias que se metieron por las trasteras, de un falso sentido de democracia que buscó los aplausos de los grupos que precisamente debíamos combatir, de caballo de Troya que llevaba en su vientre aspiraciones y hasta frustraciones por las que no había votado el pueblo ecuatoriano (...). Lo dije el 29 de noviembre del 2007, en la inauguración de esta Asamblea: el mayor peligro para nuestro proyecto de país es el izquierdismo y el ecologismo infantil. Temo que no me equivoqué, aunque tal vez me faltó añadir el indigenismo infantil”.*

No hay duda que los capítulos de las discrepancias políticas continuarán. Sus efectos políticos y su significado social esperan por dilucidarse.

¿Qué podemos decir del resultado final, del proyecto de la nueva Constitución que será sometido al referéndum ratificatorio el día domingo 28 de septiembre de 2008? Si la Constitución de 1998 se consideró en su momento como un gran avance en el reconocimiento de nuevos derechos para las personas y las colectividades, el proyecto de Constitución del año 2008 la supera ampliamente. No solamente se reafirman las conquistas de la década

anterior, sino que se amplían, se extienden y se reconocen derechos adicionales. Desde este punto de vista, en el que la Constitución de 1998 ya era considerada progresista, el proyecto actual es ampliamente mejor.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas se extienden con el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. El derecho a la educación gratuita y universal se amplía con el derecho a la gratuidad de la educación de tercer nivel (el “pregrado” en las universidades públicas). El derecho al voto se concede como facultativo no sólo a los ecuatorianos domiciliados en el extranjero, sino a los extranjeros residentes en el Ecuador por al menos cinco años, a los jóvenes entre 16 y 18 años, a los militares y policías en servicio activo y a las personas privadas de libertad sin sentencia ejecutoriada. No solamente se reconoce el derecho a la libre decisión sobre la orientación sexual, sino que aquellas personas del mismo sexo que formen una pareja estable y monogámica podrán gozar de los mismos derechos civiles respecto al patrimonio común que las parejas casadas.

Se incluyen los derechos de la naturaleza, que deben considerarse diferentes y adicionales a los derechos de las personas que sean perjudicadas directamente por daños ambientales. Se considera el derecho a la objeción de conciencia y a negarse a hacer el servicio militar. Por primera vez se reconoce en un texto legal el “derecho a la resistencia” frente al poder público o frente a personas que atenten contra el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. La justicia, la defensoría pública y la salud deberán ser gratuitas y universales. Se incluye la jubilación universal como derecho de las personas mayores y la seguridad social para las amas de casa.

No hay cambios sustantivos en aquellos derechos que en los medios de comunicación, entre ciertos assembleístas de la oposición y en la jerarquía de la Iglesia Católica, y voceros de varias iglesias evangélicas, se han

mencionado como debilitados. Ni la propiedad, ni el aborto, ni los derechos sexuales y reproductivos cambiaron respecto a la Constitución de 1998<sup>9</sup>. El caso más curioso es el del matrimonio y la unión libre, que tanto escándalo provoca entre los dueños de mentalidades de antiguo régimen. La Constitución de 1998 menciona que la unión de hecho sólo ocurre entre un hombre y una mujer, pero no menciona más que los “contrayentes” en el caso de la familia y el matrimonio, con lo que, en estricto rigor, y aplicando el mismo razonamiento actual de los escandalizados, teníamos la puerta abierta para la legalización del matrimonio homosexual. Lamentablemente nadie se percató del detalle y empujó la legislación para extender ese derecho en los últimos diez años. El proyecto de Constitución de 2008 no cruzó esa línea.

Respecto a los temas institucionales, el proyecto de Constitución de 2008 no puede ser considerado más presidencialista que la de 1998, que ya lo era en exceso. La Asamblea Nacional (el nuevo nombre del Congreso) recupera la potestad para destituir a los ministros de Estado; el presidente pierde la potestad de elegir al Contralor General del Estado de entre la terna presentada por la Asamblea; y el presidente puede ser sometido a revocatoria de mandato, algo excluido en la Constitución de 1998. Incluso existe el caso de los proyectos de ley presentados por iniciativa ciudadana que una vez aprobados por la Asamblea<sup>10</sup>, no pueden ser vetados totalmente por el ejecutivo sino sólo parcialmente. El ejecutivo recupera autoridad sobre el Banco Central, pero pierde la potestad que tiene actualmente de decidir mediante decreto la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas: según la nueva Constitución deberá someterse a un procedimiento excepcional de aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

---

<sup>9</sup> No obstante ello, a inicios de agosto la jerarquía de la Iglesia Católica emitió un pronunciamiento público declarando su desacuerdo con el texto constitucional por su “inconsecuencia” con puntos “no negociables” como el aborto, la familia, la educación y la libertad religiosa. Esta posición es un duro golpe para los defensores del SI.

<sup>10</sup> Si la Asamblea no trata los proyectos de ley presentados por iniciativa ciudadana (con el 0,25% de firmas del padrón electoral como respaldo) en el plazo de 180 días, el proyecto entra en vigencia y pasa a ser considerado por el ejecutivo.

Muchos analistas insisten en la posibilidad de intervención del presidente en la conformación del “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, encargado de nombrar a la mayor parte de autoridades de control, de la función electoral y del Consejo de la Judicatura (que escogerá, a su vez, la Corte Nacional de Justicia). Aunque esta posibilidad no puede excluirse, no existe a mi conocimiento ninguna fórmula que pueda impedirlo completamente. El problema de fondo es que se espera encontrar un mecanismo hasta ahora inexistente por el cual el poder político no intervenga en la conformación de las instituciones del poder público. Semejante aspiración es sencillamente imposible y tal es la demanda que se repite incesantemente en los medios de comunicación. De todas formas, el proyecto de Constitución define un mecanismo más inteligente y positivo al respecto: las principales autoridades de control y de la función judicial tienen diferentes tiempos de ejercicio de sus funciones (los jueces de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia durarán nueve años, mientras el Consejo de la Judicatura y la fiscalía durarán seis años y el presidente de la república, cuatro años) y su renovación se hace solamente de modo parcial cada tres años, con lo que a la larga ni el presidente ni la Asamblea podrán controlarlos fácilmente en el futuro. Ni los miembros de la Corte Nacional de Justicia ni los de la Corte Constitucional pueden ser destituidos por la Asamblea, con lo que su estabilidad, una vez nombrados, está formalmente asegurada.

Los cambios en el modelo económico también son notables. Si la Constitución de 1998 puede legítimamente considerarse una puerta abierta a las políticas neoliberales de privatización de servicios y bienes públicos, el proyecto de Constitución de 2008 refuerza la autoridad del Estado sobre la economía, vuelve a crear las “áreas estratégicas de la economía” bajo control único del Estado y define candados contra la privatización de recursos clave como el agua o el petróleo. Sólo hay una puerta abierta a la privatización en estos casos: en el artículo 316 se dice textualmente que “El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y

solidaria, el ejercicio de estas actividades [de los sectores estratégicos], en los casos que establezca la ley”.

Para ser aprobada en el referéndum ratificatorio, la nueva Constitución debe ser aceptada por más de la mitad de los sufragantes. De ganar el SI, la Asamblea Constituyente se reunirá inmediatamente con el objetivo de dictar las leyes indispensables para la realización de elecciones generales a inicios del año siguiente. Si por el contrario, la nueva Constitución no fuera ratificada en el referéndum, terminaría el período de suspensión de los diputados electos en octubre de 2006 y se reinstalaría el Congreso de mayoría opositora. Aunque la oposición ha planteado que en caso de ganar el NO se deberían realizar elecciones legislativas anticipadas, la figura de anticipar las elecciones no existe en la Constitución de 1998. Lo más probable es que el país contaría simultáneamente con un legislativo deslegitimado y un presidente debilitado. Inicialmente Correa anunció que renunciaría, pero luego lo negó. Pero le sería muy difícil gobernar dos años más en un contexto marcado por la paradoja de una oposición adueñada del Congreso, pero desacreditada electoralmente.

### **El cambio de modelo económico**

Las señales de que el camino económico del gobierno se aleja de la “larga y triste noche neoliberal” siguen siendo poderosas. Igualmente poderosas son las señales de un programa económico basado en la expansión de la inversión pública y en la inversión productiva de las empresas públicas. El Estado retoma su papel largamente abandonado de locomotora del proceso económico. En marzo se anunció uno de los más ambiciosos programas de inversión pública en vialidad de la historia reciente: 2.400 millones de dólares para el año 2008. Con la reversión de los “fondos petroleros” creados en las últimas décadas al Presupuesto General del Estado, se calculaba en mayo que 2.086 millones de dólares adicionales estarían disponibles para nuevas

inversiones productivas en proyectos energéticos. A eso se podrían sumar los más de 880 millones de dólares que el gobierno central pagó en mayo y junio al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como parte del pago de su histórica deuda<sup>11</sup>.

El 21 de abril, en un acto en el que participó la presidenta de la Argentina, Cristina Fernández, el gobierno dio inicio a las primeras obras del proyecto hidroeléctrico más grande del país, el “Coca–Codo–Sinclair”, con una capacidad instalada de 1.500 MW y una inversión prevista de 1.590 millones de dólares hasta el año 2014. El 70% de la inversión corresponderá al gobierno ecuatoriano mientras que el 30% restante provendrá del Estado argentino a través de la recientemente creada empresa estatal de energía ENARSA. A mediados de julio, con la presencia de los presidentes de Venezuela Hugo Chávez, y de Nicaragua, Daniel Ortega, se iniciaron las inversiones para la construcción de la “Refinería del Pacífico”, un complejo petroquímico que costará 6.600 millones de dólares y que será construido en asocio entre la estatal petrolera ecuatoriana y la estatal petrolera venezolana. Obras largamente postergadas que permitirán sustanciales ahorros en importación de combustibles (que en la actualidad suman más de 3.000 millones de dólares anuales) y que alentarán la soberanía energética del Ecuador. Sin embargo, a imagen y semejanza del “desarrollismo” del siglo XX, el actual proyecto económico gubernamental ha mostrado poca preocupación por los impactos ambientales de estas grandes obras de infraestructura.

Pero estas inmensas inversiones se encuentran todavía con grandes limitaciones legales y administrativas. Es posible también que existan otras razones en la lentitud del proceso contractual, y de viabilización de las

---

<sup>11</sup> El gobierno central adeudaba aportes comprometidos para el funcionamiento del seguro social desde hace cerca de 25 años. Existe una controversia muy grande y todavía no saldada respecto del verdadero monto de la deuda del gobierno central con el IESS porque la dolarización de la economía en el año 2000 a una tasa de cambio que infravaloró el sucre, significó literalmente “licuarla”.

inversiones. El caso más importante es el de las dificultades de la empresa estatal petrolera, PETROECUADOR, que a pesar de una inyección de más de 1.700 millones de dólares para renovar sus inversiones, no ha podido ejecutar el gasto previsto ni cumplir con las metas de producción proyectadas para el año 2008. En mayo se anunció que en lugar de los 187 mil barriles diarios previstos, la producción caería a 172 mil en promedio. Como resultado de estas dificultades, tuvo que renunciar el presidente ejecutivo de la empresa, Contralmirante Fernando Zurita, el 21 de mayo. Estas dificultades de la petrolera estatal afectan toda la estrategia de crecimiento económico del gobierno y postergan la mejora de los resultados macroeconómicos anunciados (un crecimiento de 4% de la economía, que probablemente no se cumplirá).

Por último, las empresas privadas han debido someterse a largas y complejas negociaciones de sus contratos con el Estado. Las empresas petroleras vienen negociando nuevos contratos desde fines del año pasado, cuando se emitió el decreto que modificaba la repartición de los excedentes petroleros sobre el precio referencial de 25 dólares por barril (todos los excedentes sobre ese precio se reparten ahora a 99% para el Estado y 1% para las empresas). Varias empresas plantearon recursos ante el CIADI y al menos una de ellas, City Oriente, se retira del país. Estaba prevista para fines de julio la firma de los nuevos contratos con las operadoras de telefonía móvil, pero aunque está anunciado el acuerdo para el nuevo costo de la autorización de operación (que pasó de 144 millones hace 15 años a casi 700 millones en la actualidad), no se conocen todavía los detalles de los nuevos contratos.

Pero sin duda, la más espectacular de las medidas del gobierno fue la incautación de 195 empresas del "Grupo Isaías", por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos como un intento de resarcirse de los costos de la crisis bancaria de 1999 en la que el banco del grupo, Filanbanco, fue uno de los

principales protagonistas. Durante una década flotó en el aire una pregunta sin respuesta: ¿cómo fue posible que Filanbanco haya quebrado dejando en el desamparo a miles de depositantes y el Estado haya asumido sus deudas y sus pérdidas, mientras sus antiguos dueños seguían siendo prósperos empresarios sin haber sufrido un solo rasguño en su patrimonio? Bancos pobres y banqueros ricos.

Lo que ocurrió no tiene gran misterio: el Estado asumió las pérdidas del banco. Luego del crédito de liquidez de casi 700 millones de dólares otorgado por el Banco Central en 1998 (que Filanbanco usó fundamentalmente, aunque no fue el único en hacerlo, para especular con el dólar), las sucesivas inyecciones de capital y la absorción de las pérdidas del grupo financiero llevaron el costo fiscal de su quiebra a un estimado de 1.200 millones de dólares hasta diciembre de 2001.

La historia posterior ha sido una enmarañada madeja de subterfugios legales, de idas y venidas en juicios interminables, y de argucias que impidieron cobrar el costo fiscal de la crisis a quienes la provocaron. Las razones de esa capacidad de manipular el sistema judicial también son ampliamente conocidas: la legislación nacida durante la crisis bancaria fue expedida a la medida para proteger a los dueños de los bancos. La llamada “Ley de la AGD (Agencia de Garantía de Depósitos)”, estableció una garantía ilimitada a los depósitos (algo insólito en el mundo), la combinó con la ausencia de capacidad coactiva para cobrar las deudas a los dueños de los bancos en problemas y la coronó con una disposición que rayaba en el colmo de la ignominia: en caso de quiebra, antes de pagar a los acreedores y a los depositantes, debía pagarse a los accionistas de la empresa financiera quebrada. El orden de prelación estaba desquiciado.

## **Corolario**

El nuevo período que se abrió el 26 de julio con el fin de las labores de la Asamblea Constituyente se cerrará el domingo 28 de septiembre con los resultados electorales. Todo el debate político se enfila hacia la ratificación o la condena del proyecto institucional y constituyente liderado por Acuerdo País. La nueva Constitución debe ser aprobada con más del 50% de los votos emitidos: el voto dependerá tanto de la popularidad de la que todavía goce el gobierno nacional, principal impulsor del proyecto, como de la debilidad, dispersión y desprestigio de la oposición. Dependerá también, por supuesto, del debate nacional sobre un voluminoso proyecto constitucional de 444 artículos en el que se cifran por lo pronto las expectativas no sólo de cambio sino de *revolución*.