

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](#)



**Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo
modelo antes que cambiarlo**

**La Revolución Ciudadana en Ecuador
(2007-2012)**

Pablo Ospina Peralta

La Paz, julio de 2013

PROMESAS EN SU LABERINTO

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS DE AMÉRICA LATINA

Edgardo Lander

Carlos Arze

Javier Gómez

Pablo Ospina

Víctor Álvarez



Lander, Edgardo; Arze, Carlos; Gómez Javier; Ospina, Pablo; Álvarez, Víctor
Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) / Centro Internacional Miranda (CIM)

Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina / Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina; Víctor Álvarez

IEE/CEDLA/CIM. La Paz: Julio de 2013. xxii, 396 p.

I. t.
II. s.

DESCRIPTORES

<ECONOMÍA> <CAPITAL> <DEMOCRACIA> <NEOLIBERALISMO>
<PROGRESISTAS> <CAPITALISMO> <POBREZA> <DESIGUALDAD>
<SOCIALISMO> <DESARROLLISMO> <ACUMULACIÓN> <EXTRACTIVISMO>
<MODELO DE ACUMULACIÓN> <CAMBIO SOCIAL> <BIENESTAR SOCIAL>
<REFORMAS POLÍTICAS> <POBREZA> <INDUSTRIAS EXTRACTIVAS>
<HIDROCARBUROS> <MINERÍA> <NACIONALIZACIÓN> <LATIFUNDIO>
<FUERZA DE TRABAJO> <SALARIO> <SALUD> <EDUCACIÓN> <VIVIR BIEN>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<LATINOAMÉRICA><ECUADOR><BOLIVIA><VENEZUELA>

2013, IEE, CEDLA, CIM

Primera edición: Julio de 2013

Depósito Legal: 4 - 1 - 1736 - 13
ISBN: 978 - 99954 - 786 - 7 - 4

Producción editorial:

CEDLA. Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi
Telfs. (591-2) 2412429 - 2413175 - 2413223
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Ilustración de tapa: CORBIS

Cuidados de edición: Patricia Montes R.

Diagramación: Alfredo Revollo J.

Impresión: *Imprenta OEA VIN*

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser re-producida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

Presentación	xix
Prólogo	
Tensiones/contradicciones en torno al extractivismo en los procesos de cambio: Bolivia, Ecuador y Venezuela <i>Edgardo Lander</i>	1
Más allá de los contenidos constitucionales.....	1
Una primera mirada: el Estado de bienestar social y los imaginarios nacional-populares.....	4
Impacto del gasto social.....	6
¿Cómo evalúa la población el funcionamiento de la democracia y la gestión de estos gobiernos?.....	9
Los retos de las transformaciones: más allá del capitalismo, del desarrollismo y del Estado liberal/colonial.....	13
Tensión/contradicción entre cambio civilizatorio o Buen Vivir (derechos de la naturaleza) y desarrollismo/extractivismo.....	16
El debate sobre el extractivismo: comentarios finales.....	33

Bibliografía	41
Bolivia: ¿El “proceso de cambio” nos conduce al Vivir Bien?	
<i>Carlos Arze Vargas</i>	
<i>Javier Gómez</i>	45
Siglas y abreviaturas	47
Las contradictorias nociones del Vivir Bien y las estrategias para alcanzarlo	49
Retorno al equilibrio natural versus modernidad capitalista.....	50
Socialismo comunitario del Vivir Bien.....	51
¿Cambios en el patrón de acumulación primario-exportador?	55
Crecimiento dependiente de las industrias extractivas.....	55
Ausencia de industrialización: más allá del discurso.....	57
Industrialización del sector minero.....	66
Continuidad de la orientación exportadora.....	70
Nacionalización sin redistribución de la riqueza	75
La nacionalización de los hidrocarburos.....	75
La minería en la senda neoliberal.....	84
La reforma comunitarista y el latifundio productivo.....	88
Estrategias y políticas de seguridad y soberanía alimentaria.....	95
La economía plural con hegemonía capitalista.....	99
Las limitaciones del Estado rentista	103
Subvenciones, transferencias y políticas sociales redistributivas.....	112
Situación de la salud.....	118
Situación de la educación y los servicios públicos.....	122

La explotación de la fuerza de trabajo como fuente de riqueza	127
La mejora relativa del empleo.....	127
Contención nominal y reducción real del salario.....	133
Sistema privado de pensiones pero con solidaridad de los asalariados.....	143
Reducción relativa de la pobreza y la desigualdad.....	149
Las reformas políticas y la democracia	155
De la democracia pactada a la democracia cooptada.....	158
Conclusiones	163
Bibliografía	169
“Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo”	
La <i>revolución ciudadana</i> en Ecuador (2007-2012)	
<i>Pablo Ospina Peralta</i>	177
Lista de siglas y abreviaturas	179
Cambios en el modelo de acumulación	181
Los propósitos.....	181
Las actividades extractivas y sus sustitutos.....	183
El Estado y la economía.....	196
La economía social y solidaria.....	202
Los derechos de la naturaleza.....	210
Cambios distributivos	215
El esfuerzo de inversión.....	215
Resultados estructurales.....	223
Cambios estructurales: género.....	231
Aproximación preliminar a un análisis de cambios	

cualitativos en el Estado.....	235
Radicalización o restricción de la democracia	241
Los propósitos.....	241
Aspectos generales.....	242
Descorporativizar: participación o inclusión.....	246
Disciplinamiento.....	253
Conclusiones generales.....	265
Bibliografía.....	271
La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana	
Transiciones logradas y transiciones pendientes	
<i>Victor Álvarez R.</i>	279
Lista de siglas y abreviaciones.....	281
Declaración del carácter socialista de la Revolución	
Bolivariana.....	283
Venezuela: ¿extractivismo o rentismo?.....	291
La lógica contradictoria del modelo extractivista-rentista.....	293
La transferencia de ganancias al exterior.....	296
PDVSA: un Estado dentro del Estado.....	297
El rescate de PDVSA: golpe de Estado y sabotaje a la industria petrolera.....	297
Transición al postextractivismo e inserción soberana en el mercado mundial.....	306
Importamos porque no producimos y no producimos porque importamos.....	309
La desindustrialización de la economía venezolana.....	310
Políticas para fomentar la soberanía alimentaria	312
Las fuerzas económicas, políticas y sociales frente al extractivismo-rentismo.....	322

Paternalismo y clientelismo político.....	323
El Estado empresario.....	324
El Estado no vive de la sociedad: es la sociedad la que vive del Estado.....	324
Obstáculos en la búsqueda de alternativas al extractivismo.....	326
Evolución de la deuda externa.....	328
Distribución de la renta y redistribución del ingreso: la naturaleza rentista del proceso venezolano.....	333
Se reduce el desempleo y la pobreza pero la economía se hace más capitalista.....	336
Recrudece la explotación de los trabajadores.....	337
Predominan las reformas y los aspectos burgueses.....	340
¿Reactivar o transformar la economía?.....	341
Misiones sociales: mecanismo para la distribución de la renta.....	342
Resultados en las áreas de salud y educación.....	343
La lucha por la tierra urbana.....	348
¿Redistribución del ingreso o distribución de la renta?.....	350
La vulnerabilidad de la inversión social sustentada en la renta petrolera.....	351
El sistema tributario y la recaudación fiscal.....	352
La democracia participativa y protagónica.....	355
Modalidades de participación y toma de decisiones a nivel local.....	357
Tensiones entre el poder constituyente y el poder constituido.....	358
Modelo productivo y democracia.....	359
Nacionalizaciones y expropiaciones: ¿democratizar o burocratizar la propiedad?.....	360

Democratización del acceso a la comunicación.....	362
Avances en la equidad de género.....	364
Derechos de los pueblos y comunidades indígenas.....	370
La incidencia del gasto militar.....	375
Conclusiones. Venezuela: ¿transición al socialismo o construcción socialista?	379
Bibliografía	389

“ESTAMOS HACIENDO MEJOR LAS COSAS CON EL MISMO MODELO ANTES QUE CAMBIARLO”

LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN ECUADOR (2007-2012)¹

Pablo Ospina Peralta

¹ Para este trabajo, escrito entre abril y julio de 2012, he recogido fragmentos, ideas y textos anteriores. Sugiero a los lectores interesados revisar en particular los siguientes trabajos: Ospina, 2011; Ospina, 2012a; Ospina 2012b. También pueden revisarse mis “Informes de coyuntura” escritos entre 2008 y 2012 para el Comité Ecuménico de Proyectos (www.cepecuador.org.ec).

Agradezco el trabajo de recopilación de información realizado por Sofía Ortega. También los comentarios críticos y agudos del grupo de trabajo sobre transiciones, en especial a Eduardo Gudynas, Alejandra Santillana, Enrique Viale, Miriam Lang, Margarita Aguinaga y Claudia López.

Pablo Ospina Peralta (Ecuador) es profesor del área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCE	Banco Central del Ecuador
CODENPE	Consejo de Planificación de los Pueblos y Nacionalidades
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONESUP	Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

CAMBIOS EN EL MODELO DE ACUMULACIÓN

Los propósitos

El *Plan Nacional del Buen Vivir* (PNBV) para el período 2009-2013 establece entre sus principios orientadores el *regreso del Estado* a su papel redistribuidor y orientador de la economía, que define como un *igualitarismo republicano* y un *cambio del modelo de acumulación* desde el viejo y conocido modelo primario-exportador, hacia uno endógeno, biocentrado, basado en el aprovechamiento de los servicios de la biodiversidad, en el conocimiento y el turismo². En palabras del propio “Plan”:

El nuevo pacto social que ha firmado la sociedad ecuatoriana a partir del proceso constituyente impulsado por el gobierno de *la Revolución Ciudadana*, *no puede convivir con una estrategia primario exportadora*, en un contexto en el cual el Ecuador debería seguir siendo un proveedor más de bienes primarios, pues, de continuar por ese rumbo, este nuevo pacto social estaría destinado al fracaso (SENPLADES, 2009a: 91-5; el subrayado es mío).

² Aunque está presente en varios pasajes, su presentación más detallada puede encontrarse en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador, 2009: 91-5. En adelante este documento se citará como SENPLADES, 2009a. Otros analistas han resaltado las referencias conceptuales a Amartya Sen y John Rawls, típicamente liberales, al tiempo que señalan también la importancia de la definición ideológica del proyecto ciudadano en este documento (cf. León y Unda, 2009: 14-15).

¿Con qué sustituirlo? René Ramírez, ex secretario de Planificación, responde:

Cabe recordar que la mayor ventaja comparativa que tiene Ecuador es su biodiversidad, y la mayor ventaja competitiva que puede tener es saber aprovecharla a través de su conservación y la construcción de la industria de la bio y nano tecnología. En este sentido, la nueva estrategia está orientada a construir, en el mediano y largo plazo, biópolis: una sociedad del “bioconocimiento”, de servicios eco-turísticos comunitarios y de productos agro-ecológicos (Ramírez, 2010a: 69).

Estos cambios en el modelo de acumulación, sin embargo, no pueden ser inmediatos porque se trata de una estructura resistente, muy antigua, que se reproduce por los incentivos del sistema mundial contemporáneo. El Plan traza una ruta de cambio en ese modelo durante cuatro fases de cuatro años cada una que fija un mapa para el camino y un horizonte viable de transformación radical para el mediano plazo.

Una primera fase [de cuatro años] definida como de transición en la que el centro del cambio es la redistribución sin alterar significativamente el patrón de dependencia de los productos primarios. A través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones, el impulso al sector turístico y de la inversión pública estratégica que fomente la productividad sistémica. Una segunda fase [también de cuatro años] en la que se espera que el “peso relativo de la nueva industria nacional se incremente frente a la base primaria, se busque consolidar el superávit energético, principalmente a través de la producción y consumo de energía limpia y bio-energía”. Y sin modificar aún la dependencia respecto a la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no-renovables, se plantea una priorización de la inversión en

investigación y desarrollo, la consolidación de un sistema de educación superior de cuarto nivel [de maestrías y doctorados] y de centros tecnológicos de investigación. La tercera fase, según el Plan del Buen Vivir consolida una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones. En esta fase el peso relativo de la industria nacional sería igual al de la economía de bienes primarios. Finalmente, la cuarta fase [también de cuatro años] se plantea como la del despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica. En esta etapa el peso relativo de este tipo de servicios —principalmente de conocimiento— y de servicios turísticos tenga un peso superior al generado por el sector primario³.

Las actividades extractivas y sus sustitutos

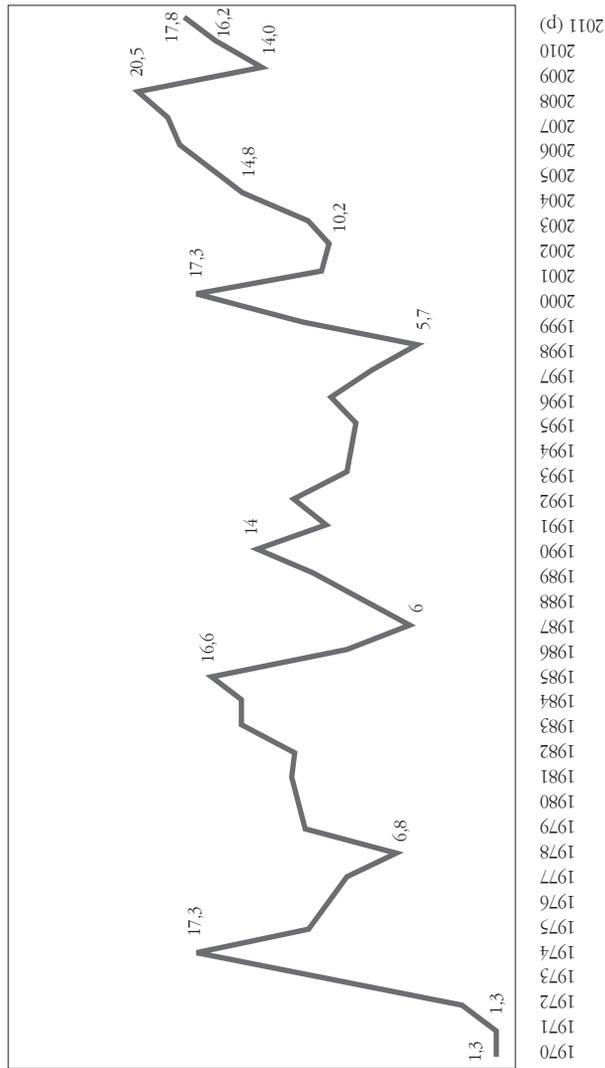
¿Qué se ha avanzado en estos cuatro años respecto a estos propósitos revolucionarios? (gráfico 1)

El petróleo es actualmente el producto-símbolo del modelo primario exportador, como en otro tiempo lo fueron el cacao (1880-1920) y el banano (1940-1960). Visto con el prisma del largo plazo, el petróleo tiene hoy el mismo peso económico que en la época de su mayor auge (1975 y 1985). La principal conclusión de una mirada atenta a los altibajos de su peso en la economía monetaria de Ecuador es que sus variaciones no dependen de una política destinada a sustituir el modelo, sino del valor del precio del petróleo en el mercado internacional y del vaivén de las crisis económicas mundiales o locales.

Lo mismo puede decirse de la dependencia estatal frente a los recursos provenientes del sector extractivo (en el caso ecuatoriano, petrolero). No cabe duda de que en las últimas décadas existe una tendencia a disminuir su peso en los ingresos estatales frente a los enormes niveles de dependencia petrolera existentes en las décadas de 1970 y 1980. Sin embargo, las variaciones en la última década y media

³ He usado el cómodo resumen del plan en 16 años en Mancheno, 2011: 77. Las versiones originales pueden encontrarse en Ramírez, 2010a: 68-72 y SENPLADES, 2009: 94-98.

Gráfico 1
Alta dependencia petrolera: PIB petrolero/PIB total



Fuente: Acosta, 2012.

dependen mucho más de las variaciones en el precio del petróleo que de políticas sistemáticas para reducir su importancia (gráfico 2).

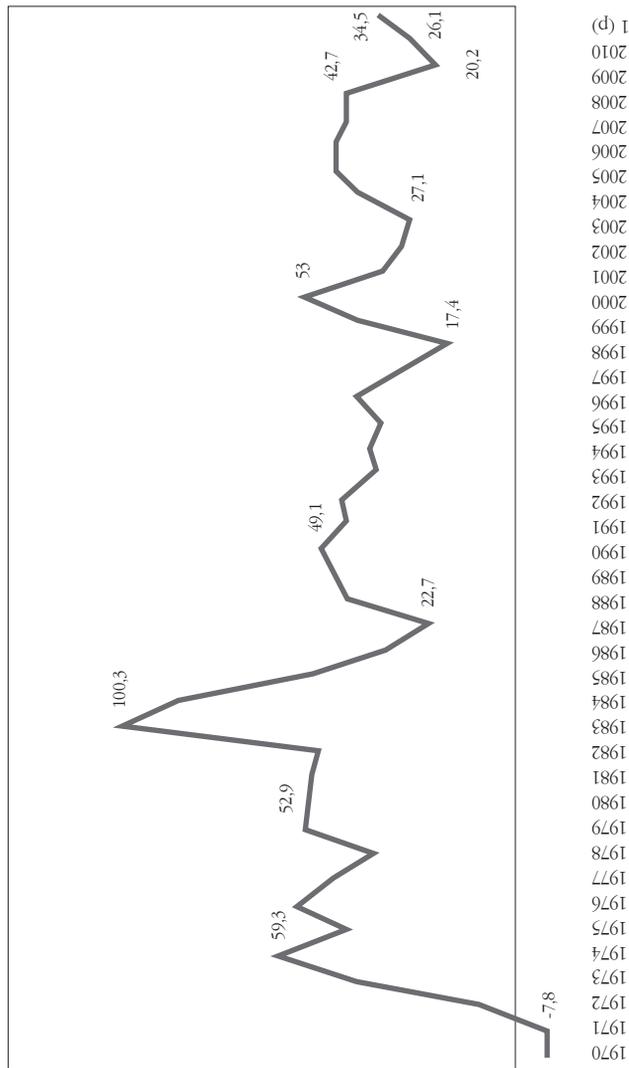
El PNBV plantea el tránsito desde una economía primario-exportadora a una economía que combine los bioservicios con las manufacturas. Visto como tendencia de los últimos años, durante el período de gobierno de la *revolución ciudadana* el PIB agropecuario efectivamente decreció levemente, el manufacturero aumentó también levemente y el de servicios tuvo un aumento más importante que éstos (gráfico 3).

Si analizamos dichos cambios en un período más largo, vemos que se trata de tendencias más antiguas: la proporción de productos industrializados en las exportaciones del país crecieron lentamente en los noventa, un poco más rápido en la década de 2000 y se estancaron a fines de la década pasada (gráfico 4).

De manera más específica, el PNBV plantea que los servicios turísticos pueden convertirse en un motor importante y en un eje del tránsito hacia la economía de los bioservicios. El Plan se plantea como meta que el turismo pase del 10% al 15% de las exportaciones no petroleras hasta 2013. Los datos disponibles muestran que esa meta no se está cumpliendo y es muy probable que ciertos factores macroeconómicos —como la inflexibilidad de los costos internos de los servicios en el Ecuador, fruto de la dolarización— influyan en la dificultad de despegue de estas actividades (cuadro 1).

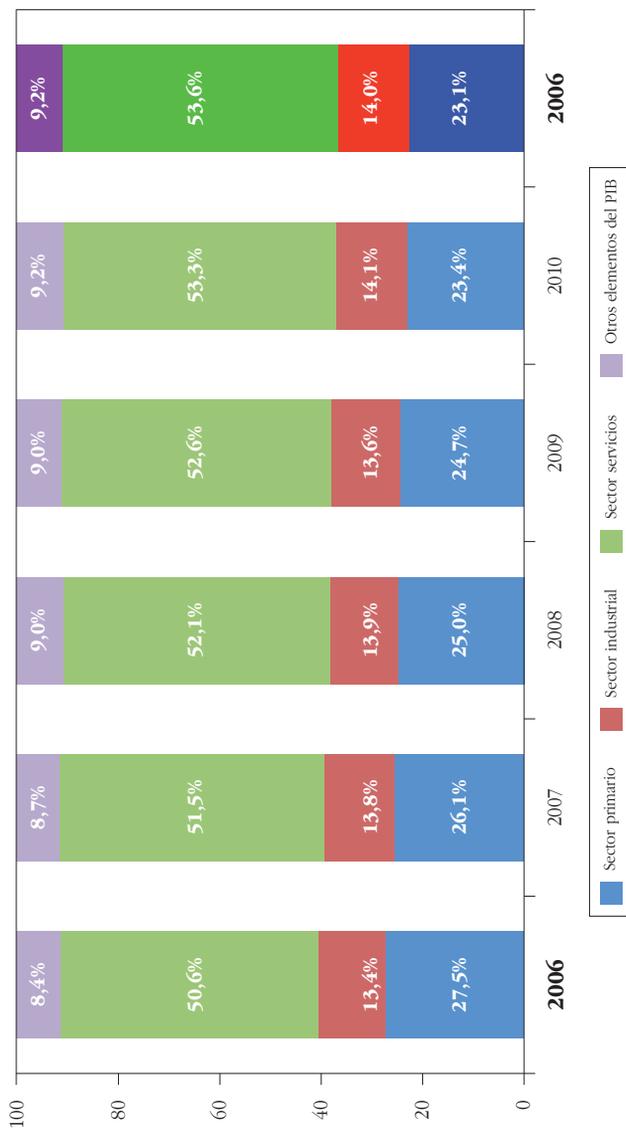
¿Qué conclusión general podemos sacar de esta breve revisión? Que si bien puede constatarse un cierto cambio en el peso relativo de los sectores primario, secundario y terciario en la economía ecuatoriana, es difícil atribuir ese cambio a una política explícita y deliberada del gobierno, puesto que las tendencias vienen de antes y los sectores privilegiados por la política explícita no muestran un cambio significativo.

Gráfico 2
Alta dependencia petrolera: porcentaje de ingresos petroleros sobre el presupuesto general del Estado



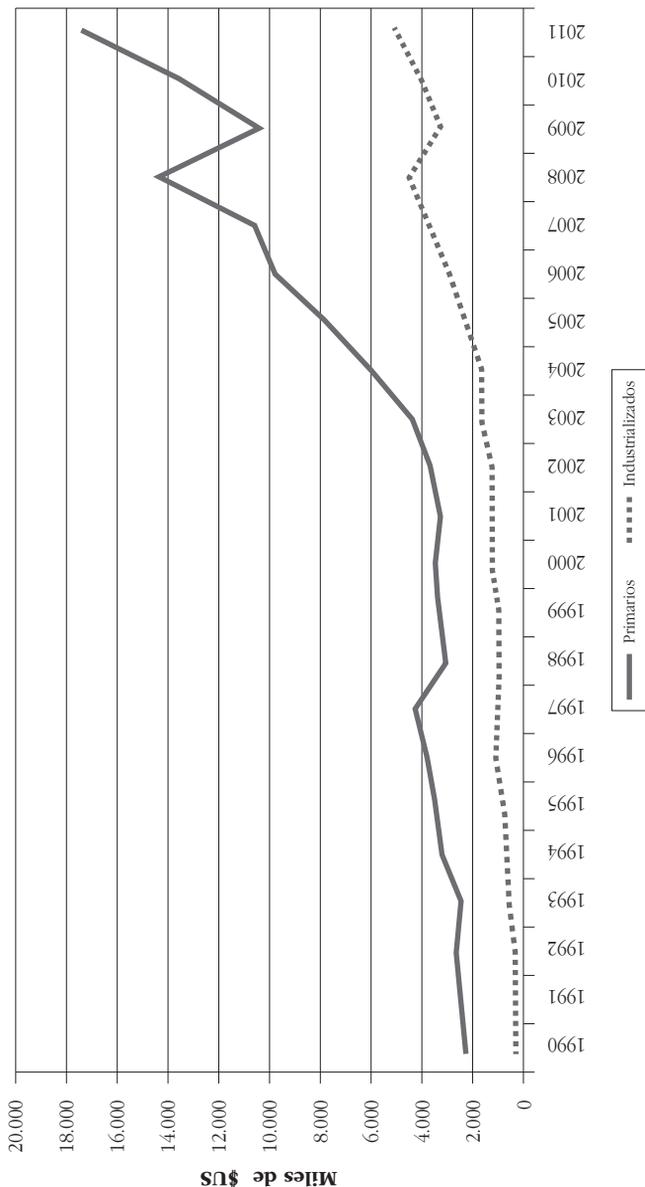
Fuente: Acosta, 2012.

Gráfico 3
PIB por sectores



Fuente: SENPLADES, 2011.

Gráfico 4
Exportaciones, productos primarios e industrializados (1990-2011)



Fuente: Banco Central del Ecuador – BCE, 2011 y BCE, 2012.

Cuadro 1
Participación de los ingresos por concepto de turismo respecto a exportaciones de bienes y servicios no petroleros

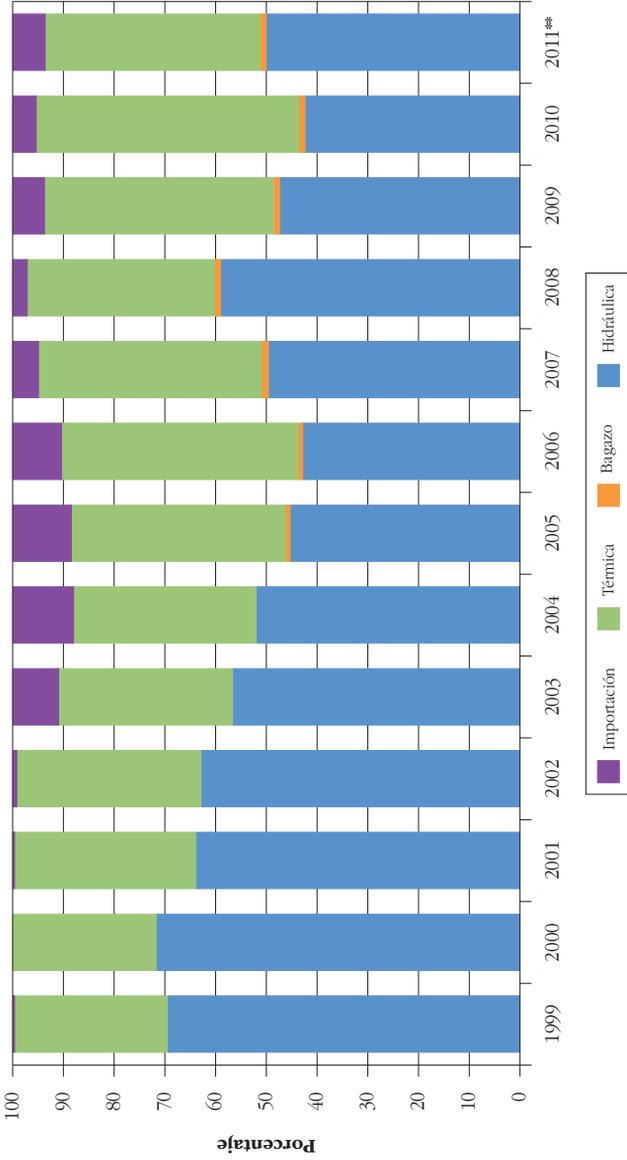
Año	Medición
2002	15,07%
2003	11,29%
2004	13,20%
2005	11,53%
2006	9,49%
2007	10,45%
2008	10,90%
2009	9,87%
2010	10,02%

Fuente: BCE, tomado de "Sistema de seguimiento al Plan del Buen Vivir". Disponible en: www.senplades.gob.ec

Sin embargo, un campo en el cual los esfuerzos de cambio en el patrón extractivista son más consistentes es en el de la modificación en la matriz energética. Este cambio se está realizando fundamentalmente en el abastecimiento de electricidad (que significa apenas el 15% de la oferta energética total). Hay un esfuerzo sostenido por aumentar la producción hidroeléctrica (con poca consideración de los conflictos sociales a veces asociados con estos proyectos), que ha dado algunos frutos y que se complementará próximamente con la inauguración de otras obras⁴ (gráfico 5).

⁴ La voluntad de cambiar la matriz energética responde en gran medida a la necesidad de reducir el altísimo monto de los subsidios a los combustibles que actualmente se queman para la producción termoeléctrica.

Gráfico 5
Producción de energía eléctrica en Ecuador
(por fuente, en porcentaje)



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de matriz eléctrica del Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC. Disponible en <http://www.conelec.gob.ec/indicadores/>*

El relativo avance para cambiar las fuentes de electricidad se acompaña de un franco retroceso en la política minera. Aunque las actividades mineras no han sido tradicionalmente importantes en el Ecuador, el gobierno está decidido a convertirlas en un eje de acumulación económica. En el discurso gubernamental esa estrategia de desarrollo se justifica no solo por las supuestamente enormes reservas existentes en el país, sino por la necesidad de financiar las políticas sociales y el mismo tránsito al “postextractivismo”. Se propone, pues —en contradicción con el concepto de postextractivismo—, el aumento de las actividades extractivas con el justificativo de financiar el dejar atrás el extractivismo.

El cuadro 2 resume las estimaciones de los proyectos mineros prioritarios del gobierno. Si se toman en serio estas estimaciones de reservas, elaboradas por las propias empresas, su valor corriente sería igual al 70% de las reservas probadas del petróleo del Ecuador (\$US 1,4 billones), y la mayor parte provendría del cobre. Alberto Acosta concluye que son cálculos claramente sobredimensionados⁵. Algunos geólogos dudan del potencial minero ecuatoriano, lo que se confirmaría por el escaso desarrollo del sector en el pasado, a pesar incluso de que en los años noventa se expidió una ley muy favorable a las empresas y muy modesta en las aspiraciones estatales (Duque, 2011). La sobreestimación de las reservas tendría más bien propósitos especulativos. Es muy probable, entonces, que tengamos muchos daños y pocos beneficios.

La importancia que el tema minero tiene para el gobierno puede reflejarse perfectamente en la siguiente cita de uno de los discursos presidenciales recientes:

Aquí está la oportunidad para salir de la miseria [muestra el primer lingote de oro de la empresa minera estatal] [...] para sacar de la pobreza a nuestro pueblo, sacar de la pobreza a los shuar, sacar de

⁵ Acosta, 2009: 113. Véase también Sacher y Acosta, 2012: 73.

Cuadro 2
Proyectos mineros en Ecuador

Nombre del proyecto	Empresa en Ecuador / Empresa matriz (país)	Provincia/ localización	Concesiones		Tipo de mina / proceso / toneladas procesadas por día	Cantidades estimadas tipo de estimación (Moz: millones de onzas, T: toneladas, MT: millones de toneladas)	Valor del yacimiento en mayo de 2011 (millones de \$US)	
			No.	Superficie (ha)			Cobre	Oro
Etapas: Exploración inicial								
Junín	ENAMI / Codelco (Chile)	Cotacachi/ Imbabura	1	4.600	N/D	Recursos inferidos: Cu: 8,74 MT Mo: 0,39 MT Ag: 1,86 T	N/A	75.024
El Hito	Goldmarca S.A / Ecometals (Canadá)	Zamora/ Nangaritza	1	58,5	N/D	Recursos inferidos: Au: 0,819 Moz; 25,5T	1.230	N/A
Río Zarza	Condorgold S.A / Ecometals (Canadá)	Zamora/ Yanzatza	4	5.843	N/D	Recursos inferidos: Au: 13,9 Moz; 425,85 T Ag: 695 T	20.850	N/A
Chaucha	ENAMI / Codelco (Chile)	Azuay / Cuenca	1	2.544	N/D	Recursos inferidos: Cu: 1,6 MT Mo: 0,12 MT	N/A	13.734
Curipamba	Curimining S.A / Salazar Resources Ltd. (Islas Vírgenes Británicas)	Los Ríos/ Ventanas	11	49.327	N/D	Recursos inferidos: Au: 0,450 Moz; 14 T Ag: 305 T	675	N/A
Tres Chorreras	Quito Joint Venture Group (N/D)	Azuay / Pucara	1	49	N/D	Recursos indicados e inferidos: Au: 0,898 Moz; 25,4 T	1.347	N/A
Condor Gold	Condormining S.A, Holding DINE / Ecometals (Canadá)	Zamora/ Nangaritza	3	7.066	N/D	Recursos indicados: Au: 0,852 Moz; 26,53 T	1.278	N/A

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nombre del proyecto	Empresa en Ecuador / Empresa matriz (país)	Provincia/localización	Concesiones		Tipo de mina / proceso / toneladas procesadas por día	Cantidades estimadas tipo de estimación (Moz: millones de onzas; T: toneladas, MT: millones de toneladas)	Valor del yacimiento en mayo de 2011 (millones de \$US)	
			No.	Superficie (ha)			Cobre	Oro
Etapas: Exploración inicial								
Dynasty Gold	Elife S.A / Dynasty Metals (Canadá)	Loja / Celica	7	21.909	N/D	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 0,796 Moz; 24,81 T	1.195	N/A
Zaruma	Elife S.A / Dynasty Metals (Canadá)	El Oro / Zaruma	27	8.620	N/D	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 2.500 Moz; 77,4 T	3.754	N/A
Gaby Gold	Gaby S.A, Guadalupe S.A, Quebrada Fría S.A / International Minerals Corp. (Canadá, E.E.U.U)	Azuay / Camilo Ponce Enriquez	7	1.829	Cielo abierto / lixiviación por cianuro / 20.000 T por día	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 8.540 Moz; 266,3 T Cu: 0,387 MT	12.825	3.322
Jerusalén	Elife S.A / Dynasty Metals (Canadá)	Zamora / Paquisha	1	225	Bajo suelo / N/D / 600 T por día	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 1,290 Moz; 36,6 T	1.937	N/A
Etapas: Exploración avanzada (Proyectos estratégicos)								
Río Blanco	San Luis Minerales S.A / International Minerals Corp. (Canadá, EE UU)	Azuay / Cuenca	4	5.708	Bajo suelo / N/D / 800 T por día	Reservas probables y probadas: Au: 0,519 Moz; 16,18 T Ag: 123 T	778	N/A
Panantzán-San Carlos	Ecuacorriente S.A / CCRC-Tongguan (China)	Morona Santiago	7	19.900	Cielo abierto / flotación / 90.000 T por día	Recursos inferidos: Cu: 3,06 MT (Panantzán); Cu: 3,54 MT (San Carlos)	N/A	56.654

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nombre del proyecto	Empresa en Ecuador / Empresa matriz (país)	Provincia/localización	Concesiones		Tipo de mina / proceso / toneladas procesadas por día	Cantidades estimadas tipo de estimación (Moz: millones de onzas; T: toneladas, MT: millones de toneladas)	Valor del yacimiento en mayo de 2011 (millones de \$US)	
			No.	Superficie (ha)			Cobre	Oro
Etapa: Exploración avanzada (Proyectos estratégicos)								
Fruta del Norte	Aurelian Ecuador S.A / Kinross Gold (Canadá)	Zamora / Yanzatza	39	95,145	Bajo suelo / oxidación / 5,000 T por día	Recursos indicados e inferidos: Au: 11,83 Moz; 370,0 T Ag: 473 T	17.766	N/A
Quimsacocha	Iamgold Ecuador S.A/ Iamgold Corp. (Canadá)	Azuay / Cuenca	3	8.030	Bajo suelo / flotación y oxidación/ 3.000 T por día	Reservas probables: Au: 1,68 Moz; 52,25 T / Ag: 29,55 T/ Cu: 0,034 MT	2.520	291
Mirador	Ecuacorriente S.A (ECSA), Midasmine S.A /CCRC-Tongguan (China)	Zamora/ El Pangui	12	14.668	Cielo abierto / flotación / 30.000 T por día	Recursos medidos e inferidos: (Mirador) Cu: 3,89 MT Au: 4,13 Moz; 128,9 T Ag: 962 T (Mirador Norte) Cu: 1,10 MT Au: 0,60 Moz; 18,2 T	7.103	42.834

Fuente: Sacher y Acosta, 2012: 62-6.

la pobreza al Ecuador [...]. Dios nos ha premiado con abundancia de recursos naturales [...]. Aquí está la gran oportunidad que Dios nos ha dado para salir de la pobreza [...]. Morona Santiago puede tener la segunda mina de cobre más grande del mundo. La primera está en Chile, que es el país más desarrollado de América Latina básicamente gracias a la minería [...]. Eso nos saca de la pobreza, compatriotas (Correa, 2011).

Termino esta sección con una reflexión general sobre el papel que podría tener el cambio en la configuración del poder global en la estrategia económica gubernamental. La estrategia de inserción económica internacional del Ecuador puede interpretarse como un intento de moverse entre el lento declive norteamericano, el ascenso chino y la emergencia regional brasileña. Las tres son tendencias que el gobierno no controla, y no existen argumentos definitivos para sostener que tiende a decantarse a favor de una sola de ellas. Es muy claro el esfuerzo internacional por escapar a la influencia y la dependencia norteamericanas: fuera de una tendencia a la reducción de las importaciones provenientes de Estados Unidos, no existe una negociación de un tratado de libre comercio y se percibe un sensible distanciamiento en temas de política internacional.

La presencia económica de China es visible y poderosa en tres campos. Primero, en el aumento de las importaciones chinas que Ecuador realiza (por el contrario, no se detecta aumento alguno de las exportaciones hacia China); segundo, en el aumento de las inversiones en proyectos hidroeléctricos, petroleros y mineros (ligados a préstamos que se han estimado en casi 9.000 millones de dólares hasta diciembre de 2011); y, tercero, en la apertura de líneas de crédito para financiar o equilibrar el presupuesto general del Estado⁶.

⁶ La línea de financiación abierta es de 2.000 millones de dólares en caso de necesidad fiscal. El ministro de Finanzas asegura que otros países latinoamericanos han abierto líneas similares con China, como Chile, Brasil y Venezuela (Cf. Vela, 2011: 32).

La emergencia regional brasileña está ligada a inversiones petroleras y de infraestructura, pero también a una diplomacia interesada en la integración sudamericana y subregional. Iniciativas como el Banco del Sur o el uso de una moneda de cuenta regional, el Sucre, son, en efecto, impensables sin el compromiso brasileño. Ecuador ha buscado la alianza con Venezuela para empujar estas iniciativas, pero el reciente ingreso de esta última al Mercosur⁷ fortalece su inclinación hacia el eje brasileño. En términos comerciales, el peso del intercambio con Latinoamérica ha disminuido a favor de China en las importaciones, pero ha crecido en las exportaciones, aunque se trata fundamentalmente de un aumento del comercio con los vecinos Perú y Colombia, importante desde hace tiempo pero que aumentó sensiblemente en la década pasada.

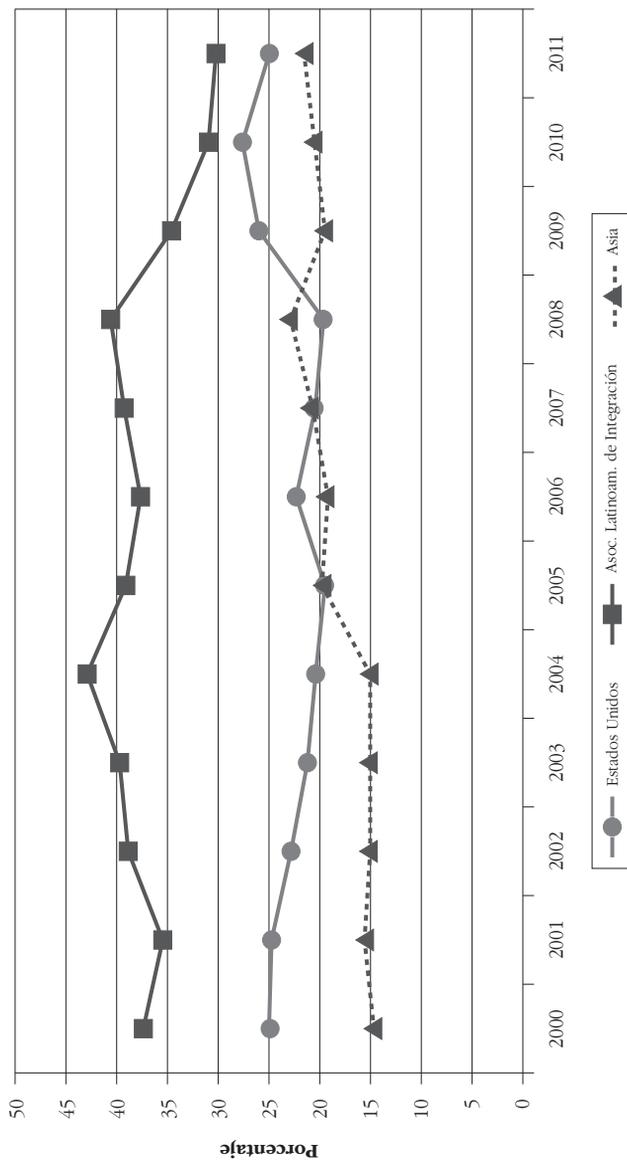
¿Qué podemos sacar como conclusión de esta breve enumeración? Que el gobierno de la *revolución ciudadana* está navegando en medio de tendencias regionales y mundiales que no controla, con una política que acentúa la tendencia a un declive de la influencia norteamericana y a un aumento de la presencia china y brasileña. La ventaja de su posición es que, aunque por el momento la presencia china parece crecer más rápidamente, el contexto global le permite moverse entre el conjunto de influencias en concurrencia entre sí preservar —y por momentos tal vez agrandar— parte de su autonomía. Quizás sea una interpretación optimista, pero la autonomía en las posturas políticas internacionales de la *revolución ciudadana* hacen pensar que es una interpretación plausible (gráficos 6 y 7).

El Estado y la economía

Los cambios más notables promovidos por la *revolución ciudadana* en la sociedad y la economía ecuatorianas tienen que ver sobre todo con el papel y el peso del Estado. Mientras que durante los años

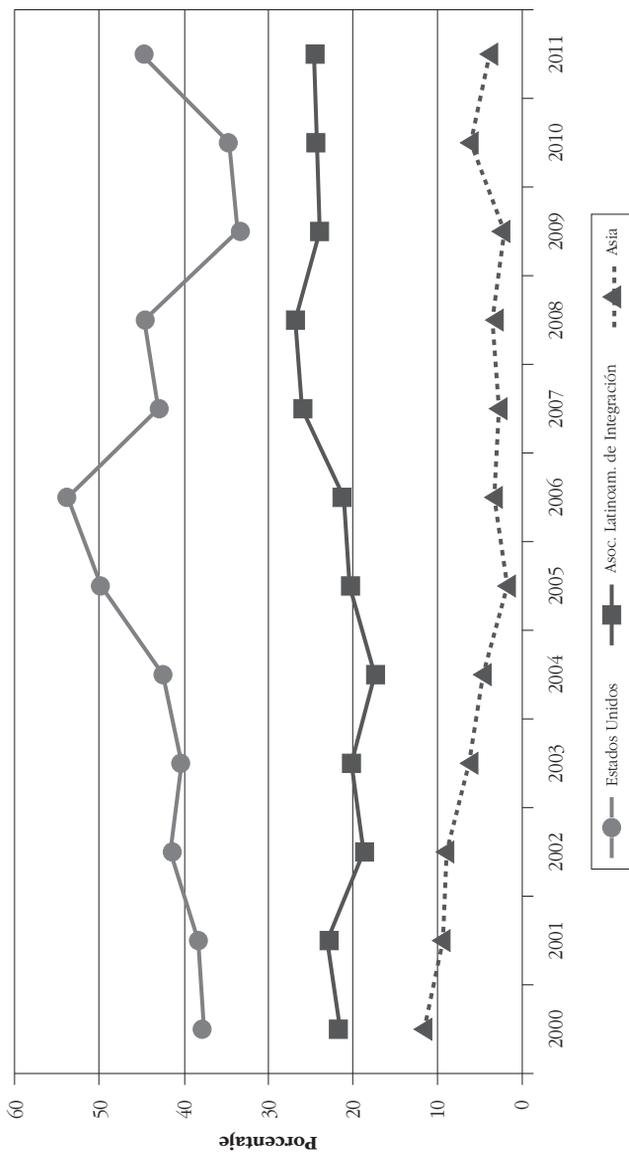
⁷ El antiguo veto paraguayo terminó cuando este país fue suspendido luego del golpe contra el Presidente Lugo.

Gráfico 6
Importaciones ecuatorianas por región de origen (en porcentaje del total)



Fuente: BCE, 2012.

Gráfico 7
Exportaciones ecuatorianas por región de destino (en porcentaje del total)



Fuente: BCE, 2012.

neoliberales el Estado era considerado un lastre para la sociedad y la economía, la revolución ciudadana lo cree su motor y su dirección. Lo que mejor representa este cambio es la proporción del sector público no financiero (SPNF) en el PIB, que pasó de menos del 25% en 2006 a casi el 50% en 2011. Gran parte del debate público que ha enfrentado a la derecha política con el gobierno de Rafael Correa tiene que ver con la “desmesura” de este gasto público, al que califican no solo de dañino para la economía, sino de insostenible en el mediano plazo (gráfico 8).

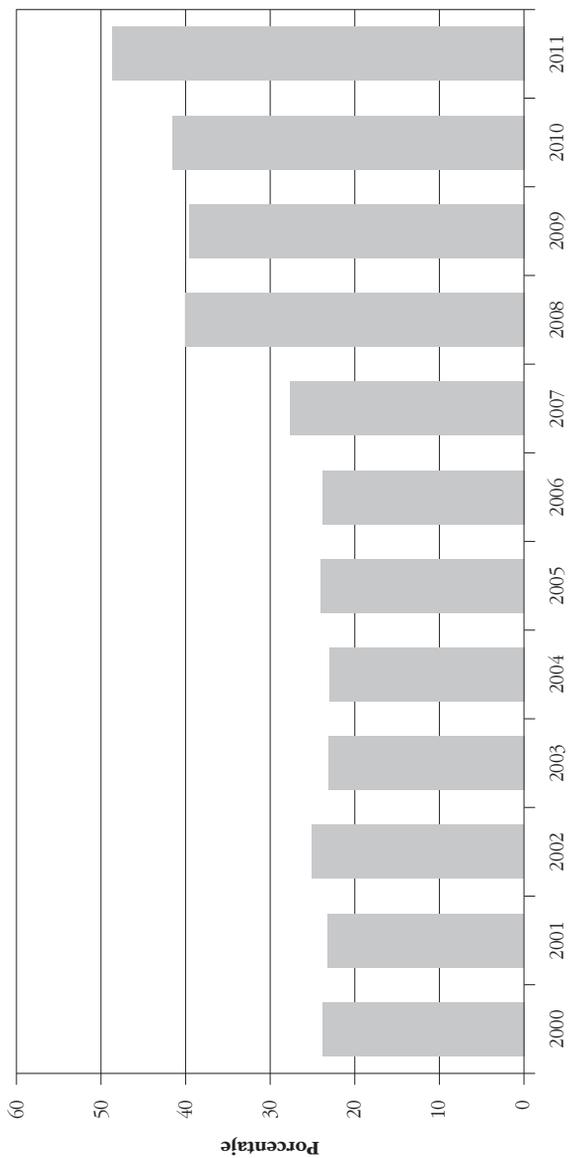
El lugar económico en el cual puede observarse esta llamativa recuperación del Estado es la actividad petrolera. Durante los años noventa nos limitamos a presenciar el crecimiento de la actividad de empresas petroleras privadas. Con el gobierno de Rafael Correa se ha recuperado el papel mediador de Petroecuador, la empresa pública del sector; esta recuperación empezó en 2006 con la reversión de los campos de la empresa Occidental al Estado ecuatoriano. Sin embargo, Petroecuador no ha logrado recuperar la producción medida en barriles, no porque haya intentado ir hacia una política pospetrolera, sino porque no le han funcionado sus repetidos intentos de aumentar la producción⁸. Esto, al margen de controversias muy grandes del gobierno con el sindicalismo petrolero, que lo acusa de hacer una serie de contratos leoninos con empresas públicas chinas o venezolanas y con subcontratistas⁹ (gráfico 9).

Las fuentes financieras de esta expansión del gasto público y del peso del Estado en la economía son tanto elevación de los precios del petróleo como una mejora en la recaudación tributaria. Ambas han llevado a una reducción del peso de la deuda externa en la economía,

⁸ Cansado y frustrado con los resultados de la empresa pública, el Presidente Correa exclamó en Petroecuador en mayo de 2008: “Créanme, ya me estoy volviendo privatizador... ya estoy entendiendo a los privatizadores” (citado por Villavicencio, 2010: 1).

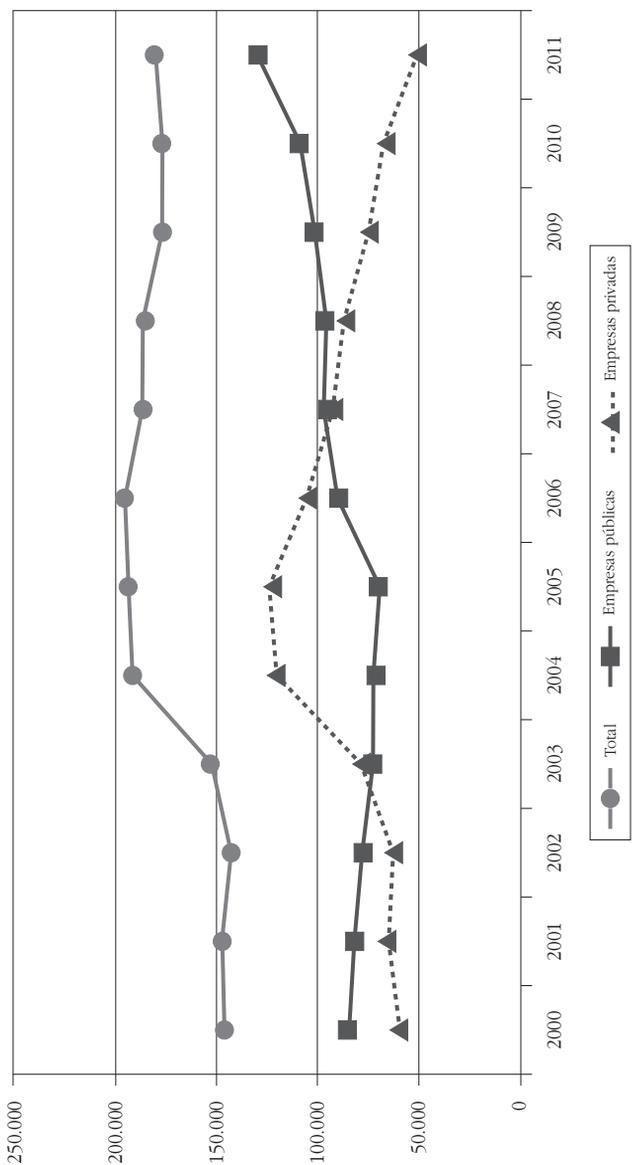
⁹ Fernando Villavicencio es el ex dirigente sindical petrolero que más sistemáticamente ha denunciado estos contratos realizados sin concurso y amparados en decretos de emergencia económica (Cf. Villavicencio, 2011).

Gráfico 8
Gasto del sector público no financiero (porcentaje del PIB)



Fuente: BCE, 2012.

Gráfico 9
Producción de petróleo (en barriles)



Fuente: BCE, 2012.

aunque en años recientes ha aumentado la deuda interna, especialmente con el Instituto de Seguridad Social¹⁰ (gráfico 10).

La mejora de ingresos tributarios, por su parte, es una tendencia constante desde la creación del Servicio de Rentas Internas en el año 1998 (gráfico 11).

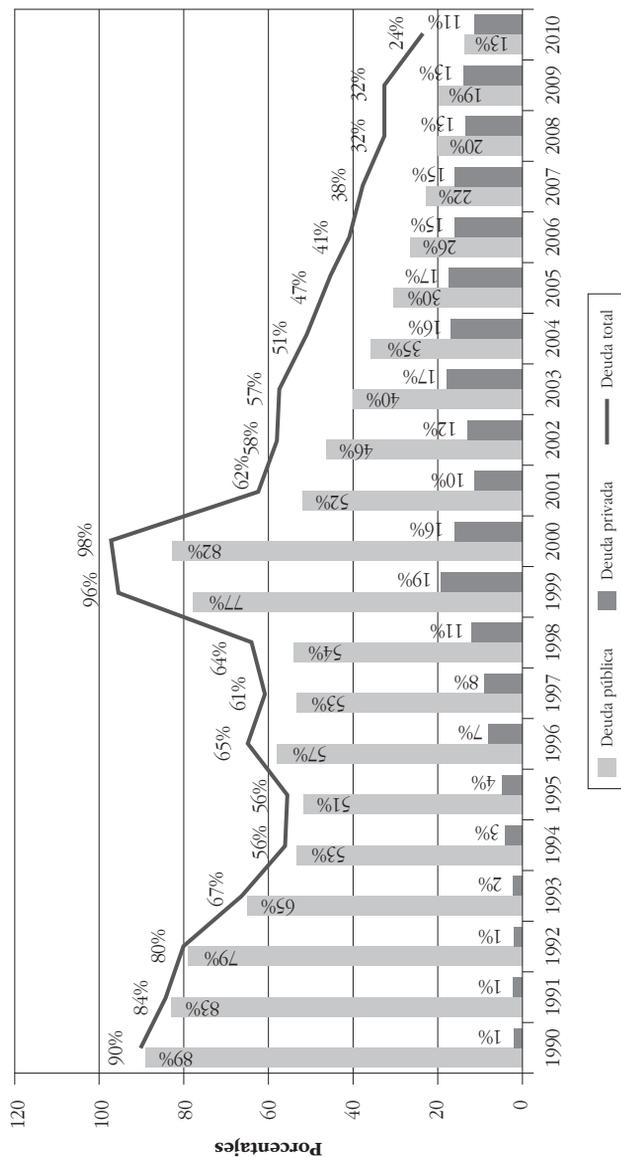
Sin embargo, por lo menos en los dos primeros años del gobierno de la *revolución ciudadana* se ha producido un cambio en el tipo de ingresos tributarios priorizados (cuando el Legislativo aprobó reformas tributarias que incrementaron los impuestos a la herencia y a la renta). En efecto, mientras que desde mediados de los años noventa el peso mayor estaba en los impuestos indirectos (IVA), que son al mismo tiempo regresivos, el gobierno de la *revolución ciudadana* aumentó el peso del impuesto a la renta, que es progresivo (se cobra más a los que ganan más). Esta tendencia se revirtió parcialmente en los dos últimos años (2010 y 2011), probablemente por el incremento del consumo interno motivado por la recuperación de la economía luego de la crisis de 2009 (gráfico 12).

La economía social y solidaria

Según el Plan del Buen Vivir, el cambio del régimen de acumulación es en cierto modo una estación de tránsito entre una economía basada en la acumulación de capital y una economía fundada en el bienestar del ser humano. Así es como se concibe, siguiendo a José Luis Coraggio, la diferencia entre la economía de mercado y la economía social y solidaria:

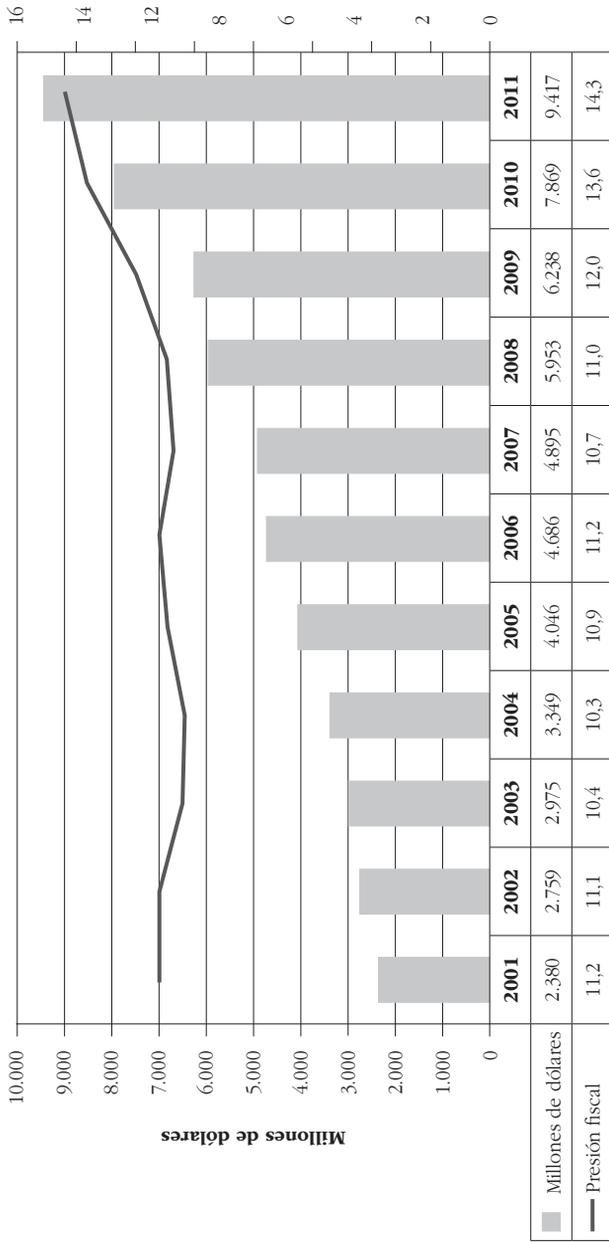
¹⁰ La información oficial sobre el endeudamiento externo no incluye, al parecer, los préstamos recientes de la China, que se mantienen en cuenta aparte. Según informaciones del Ministerio de Economía, a diciembre de 2011 el monto recibido sería de 8.953 millones de dólares (citados por Acosta, 2012). Esto no modifica la idea general de que la deuda externa ha dejado de ser una presión urgente. La deuda interna se ha mantenido entre el 7% y el 8% del PIB durante el período de gobierno de Rafael Correa, es decir que en 2011 alcanzaba 4.500 millones de dólares (véase Banco Central del Ecuador, 2012).

Gráfico 10
Evolución de la deuda externa pública y privada
(porcentaje del PIB 1990-2010)



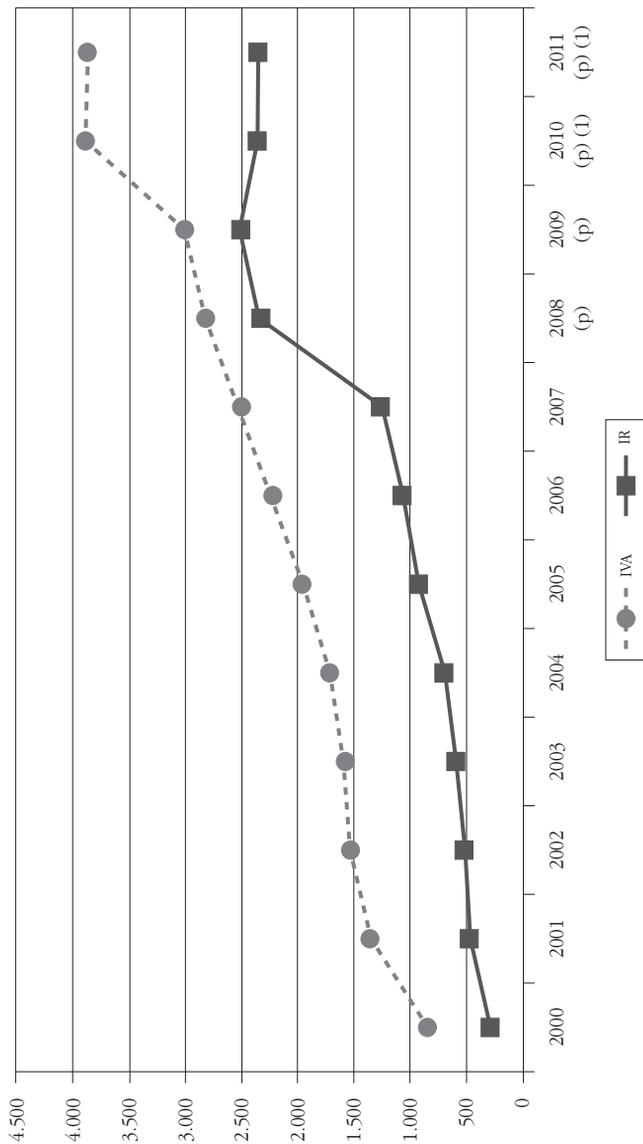
Fuente: BCE, 2011.

Gráfico 11
Ingresos tributarios por año (mérito del SRI)



Fuente: Acosta, 2012.

Gráfico 12
Recaudación de impuestos (en \$US)



Fuente: BCE, 2012.

Para la economía social el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida (SENPLADES, 2009a: 44).

La Constitución de 2008 define en los mismos términos el sistema económico del país:

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 (artículo 283).

Tratando de dar coherencia al conjunto de las afirmaciones del Plan y de la Constitución, se podría decir que la economía social y solidaria es el régimen económico de la sociedad del Buen Vivir. ¿Qué se ha hecho para avanzar en la puesta en práctica de estos propósitos?

El gobierno creó un Instituto de Economía Social y Solidaria dentro del Ministerio Coordinador de la Política Económica, y lo dotó de un presupuesto de \$US 5,8 millones para 2011 y de \$US 11,1 millones para 2012 (de los cuales un proyecto en la Sierra central del Ecuador consume \$US 7,3 millones). Sus actividades consisten básicamente en programas de crédito o donaciones de hasta 900 dólares para microempresas, que se relacionan con programas de subsidio a pequeños emprendimientos de beneficiarios del bono de desarrollo humano (Programa “Hilando el desarrollo”) y con un intento de aumentar las compras públicas a empresas pequeñas¹¹.

¹¹ El Plan del Buen Vivir se propone pasar del 40% al 45% de compras públicas a pequeñas empresas entre 2009 y 2013, lo que muestra que no se trata de un cambio muy radical en el modo de operación de dichas compras.

De hecho, los documentos del Instituto plantean que la economía popular aporta con el 25,7% del PIB y el 48,9% del empleo generado (emprendimientos de menos de 11 empleados), especialmente para las mujeres (el 64,8% de las mujeres trabajan en microempresas en el área rural y el 56,5% en el área urbana)¹². Más allá de la precisión de las cifras utilizadas (ahora disponemos del Censo Económico para una radiografía más detallada), éstas revelan la concepción de que los microemprendimientos —que para Hernando de Soto son el corazón del “capitalismo popular” y para Mohamed Junus una esperanza para aportar al Foro Económico Mundial de Davos— son, para la *revolución ciudadana*, la base de la economía solidaria. Es evidente para las instituciones de gobierno que estos emprendimientos populares no son necesariamente “solidarios” en el sentido de que eludan la lógica de acumulación y pongan al ser humano “en el centro”, pero se estima que podrían serlo en un contexto apropiado y con un apoyo que les permita superar la precariedad en que normalmente se desenvuelven y que les impide pagar salarios mejores o los costos de seguridad social. Lo que no se especifica (y es un debate para todos los interesados en promover la economía social) es cómo, una vez que logren superar dichas limitaciones, puede mostrarse que siguen siendo “populares” o “solidarios”.

Ecuador carece de una evaluación completa de las experiencias de economía asociativa, pero los estudios disponibles sugieren que éstas están concentradas en tres grandes sectores: la agricultura, el turismo comunitario y las cooperativas de crédito. De los tres, el último es el que han privilegiado las políticas públicas puesto que el sistema de cooperativas ha crecido exponencialmente en el país (ver cuadro 3) a partir de originales cajas de ahorro que el Instituto cifra en casi 10.000 y que movilizan anualmente más de 400 millones de dólares en créditos.

¹² Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2009. Los datos del presupuesto del IEPS de 2011 y 2012 están disponibles en: http://www.ieps.gob.ec/web/images/LOTAIP_2012/Informacin_Financiera/PRESUPUESTO_ANUAL/EJECUCION_ENERO-ABRIL.pdf y en http://www.ieps.gob.ec/web/images/Liquidacion_Presupuesto_Insti._Anterior_ejercicio.pdf

Cuadro 3

Número de cooperativas registradas en Ecuador (de consumo, de crédito, de producción, de servicios)

	Número total de cooperativas	Cooperativas en Pichincha
2002	2.688	
2007	5.422	1.671
2012	6.456	1.539

Fuentes: para 2002, Dirección Nacional de Cooperativas, Ministerio de Inclusión Económica y Social; para 2007 cf. Vaca y Salcedo Aznal, 2008: 210-212; para 2012, cf. página web del Instituto de Economía Popular y Solidaria: http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=378 [16/08/ 2012]

Como se puede observar en las cifras anteriores, el *boom* de las cooperativas es anterior al gobierno de la *revolución ciudadana*, y puede vincularse parcialmente al crecimiento de las remesas de la inmigración luego de la crisis de fines del siglo pasado. El gobierno ha buscado, sin embargo, ofrecerles un aparato institucional propio y más adecuado a sus formas de funcionamiento. En efecto, la Ley de Economía Popular y Solidaria, aprobada en abril de 2011, se dedica fundamentalmente a las cooperativas de ahorro y crédito, y crea una superintendencia específica para ellas liberándolas de la tutela de la Superintendencia de Bancos y de la Ley de Instituciones Financieras, lo que ha sido visto positivamente por las organizaciones y fundaciones dedicadas al tema¹³. Se trata, pues, de un paso positivo, aunque es difícil verlo como un paso muy radical (no olvidemos que también Colombia tiene su superintendencia para el rubro), puesto que depende mucho del contexto en el cual se inserta y del conjunto de políticas económicas existentes.

¹³ Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, aprobada el 28 de abril de 2011 y publicada en el Registro Oficial N° 444 de mayo de ese año. El 6 de junio se posesionó a Hugo Jácome, el primer superintendente de Economía Popular y Solidaria.

En el sector agrario las experiencias de economía solidaria están ligadas a los esfuerzos de promoción de la agroecología en la producción y de la asociatividad en la economía campesina, generalmente en la comercialización. El Ecuador no dispone de un balance general ni de una cuantificación de estas experiencias, más allá de la idea general y convencional de que la mayoría del consumo local de alimentos es abastecida por pequeños productores¹⁴. Esto, por supuesto, no nos clarifica cuánta de esa producción es orgánica o —menos todavía— si está basada en principios agroecológicos. Sin embargo, tanto la Constitución como el Plan del Buen Vivir han adoptado el concepto de “soberanía alimentaria”, y el Plan plantea el impulso a la agroecología como elemento esencial de su estrategia (aunque, simultáneamente, sin que les parezca contradictorio, se plantea como meta duplicar la proporción de productos agrícolas de exportación provenientes de unidades de producción agropecuaria basadas en mano de obra familiar¹⁵).

La verdad es que las políticas de fomento a la agroecología han sido muy débiles. Aunque se conoce que existe un cierto apoyo a proyectos —tanto de comercialización como de producción— con organizaciones rurales, todas las evaluaciones disponibles muestran que la política gubernamental sobre temas agropecuarios continúa siendo muy convencional¹⁶. Tal vez la cifra más importante y llamativa al respecto es que mientras el presupuesto de 2012 para la promoción de la Economía Social y Solidaria es, como vimos, de 11 millones de dólares, en el año 2008, para responder al aumento de los precios de los alimentos por la crisis mundial, el gobierno instauró un subsidio por seis meses a la urea (fertilizante químico) cifrado en 287 millones de dólares, que se ha mantenido en niveles

¹⁴ El análisis más reciente basado en información del Censo Agropecuario de 2000 sigue siendo el de Morales, Parada y Torres, 2005.

¹⁵ Meta 1.8.1 (SENPLADES, 2009a: 151 y 158).

¹⁶ Cf. Carrión y Herrera, 2012.

menores desde entonces¹⁷. A título de comparación, el presupuesto global del Ministerio de Agricultura pasó de 122 millones en 2007 a 297 en 2011, con un pico muy alto de 453 millones en 2009¹⁸. Ante un subsidio semejante a la agricultura convencional, que agrava las desventajas de la agricultura orgánica, es muy difícil hablar de una política sistemática de apoyo a la agroecología.

Los derechos de la naturaleza

La declaración constitucional en sentido de que la naturaleza es sujeto de derechos es considerada una de las más notables innovaciones jurídicas y políticas impulsadas por el gobierno de la *revolución ciudadana*. El artículo clave de la Constitución de 2008 sobre este tema establece que:

Art. 71. La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

Las potencialidades conceptuales, jurídicas y epistémicas de este reconocimiento han sido resaltadas por varios analistas. El propio

¹⁷ “Según registros del Banco Central del Ecuador, se han importado USD 139,5 millones de urea venezolana desde inicios del Régimen hasta el 2011. El fertilizante que subsidia el Gobierno proviene del país bolivariano”, en “El Gobierno subsidió la urea antes de su primera consulta popular”, *El Comercio*, 2 de junio de 2012, consultado en http://www.elcomercio.com/politica/Gobierno-subsidio-primera-consulta-popular_0_710929125.html. Para elaborar este documento ha sido imposible reconstruir la estadística del subsidio a la urea debido a que era un programa manejado por el Banco Nacional de Fomento que en 2012 pasó a manos del MAGAP y el dato no figura en sus balances, o por lo menos nos resultó imposible identificarlo.

¹⁸ *Op. cit.*: 54.

Presidente de la República, no obstante, ya al inicio de los trabajos de la Asamblea Constituyente, fijó los límites que, en su opinión, tenían estos derechos:

En cuanto a los impactos ambientales de la explotación de recursos no renovables, todos estamos profundamente comprometidos con el medio ambiente, incluso creemos que los seres de la creación tienen derechos intrínsecos, rompiendo la visión antropocéntrica de la economía y de la sociedad, visión que incluso también puede incorporarse en la nueva Constitución. Sabemos que hay principios fundamentales, éticos y morales, de respeto a la naturaleza, y nos adherimos totalmente a ellos, pero tampoco podemos caer en la ingenuidad de obviar el análisis costo-beneficio. ¿Quién puede estar a favor, por sí misma, de la minería a cielo abierto? ¿quién ética y estéticamente puede estar de acuerdo que allí donde había bosque primario, haya ahora un pozo petrolero? Pero si esa mina tiene un valor presente de cien mil millones de dólares, si ese pozo tiene un potencial de veinte mil millones de dólares, tal vez lo inmoral sería lo contrario, perder, por visiones fundamentalistas, esa gran oportunidad para el desarrollo del país. No podemos darnos el lujo de ser tan ingenuos. Cabe indicar que los ejemplos mineros y petroleros que les acabo de dar son reales¹⁹.

Si debiéramos especificar entonces hasta dónde llegan los derechos de la naturaleza, la opinión de Rafael Correa es que dependen de lo que diga el análisis costo-beneficio, en este caso por lo menos calculado en términos monetarios; en ocasiones posteriores ha hablado de la incorporación de otros criterios además de los financieros.

¹⁹ Discurso del Presidente de la República, Rafael Correa, en la ceremonia de inauguración de la Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, 30/11/07.

Podría interpretarse en estos términos el proyecto ambientalmente más emblemático del gobierno: el de dejar el petróleo de los yacimientos del Parque Nacional Yasuní en tierra a cambio de una compensación internacional. En términos estrictamente históricos, el proyecto fue el resultado de un compromiso entre distintas tendencias sobre el tema dentro del gobierno: por un lado, el entonces presidente de Petroecuador Carlos Pareja Yannuzzelli, que quería hacer la explotación petrolera en el parque tal como se hace en todos los parques nacionales que tienen petróleo, y por otro, el entonces ministro de Energía Alberto Acosta, que quería declarar una moratoria, y el Presidente de la República, que planteó la transacción de la compensación internacional²⁰. En términos doctrinales, la “competencia” entre el “Plan A” (recibir una compensación internacional equivalente al valor actualizado del 50% de las reservas probadas) y el “Plan B” (explotar comercialmente el petróleo) remite a una especie de valoración económica mínima convencional²¹ necesaria para evitar actividades extractivas en un parque nacional.

La opinión del Presidente no es, por supuesto, la única en el gobierno. Otros funcionarios han expresado interpretaciones más radicales y menos estrechamente economicistas. Sin embargo, dado el peso político creciente de sus personales opiniones, se puede decir que es la comprensión dominante del tema.

Las políticas ambientales del gobierno reproducen esta ambigüedad. Su sentido general es el aumento de la capacidad de control y acción por parte del Ministerio del Ambiente. El aumento del presupuesto y del personal es similar al aumento sufrido por todas las instituciones públicas, con lo que hay más fondos para programas de mejora de la información existente y para el manejo de áreas protegidas (40 millones

²⁰ Un seguimiento completo a las noticias y controversias internas desde abril de 2007 a febrero de 2010 puede encontrarse en la página “ITT... todo sobre el proyecto – Iniciativa Yasuní”, disponible en <http://yasuni-ecuador.blogspot.nl/2010/03/itt-monitoreo-de-medios-i.html>

²¹ Es convencional porque se hace solo en términos monetarios, en condiciones en que el petróleo es un “recurso” que se convierte en flujo de caja, mientras que la biodiversidad del parque no.

de dólares en 2011 cuando hace seis años, Galápagos, con 7 millones de dólares, tenía más presupuesto que todas las otras áreas protegidas juntas). El programa más grande en términos presupuestarios (59 millones de dólares en 2011) es Socio-Bosque, que consiste en la firma de convenios con los propietarios de bosques (privados o comunitarios) para que, en base a planes de manejo locales, los conserven en pie por 20 años y reciban una compensación económica a cambio. Los montos varían según la calidad del bosque o páramo, su tamaño y su régimen de propiedad. Este programa está ligado a las iniciativas internacionales REDD que, por otro lado, han sido identificadas por varios ambientalistas como expresión del “capitalismo verde” que el gobierno rechazó en la Cumbre Río + 20²².

Las estadísticas sobre temas ambientales están todavía muy dispersas para saber a ciencia cierta qué efectos han tenido las políticas de reforzamiento del poder del Ministerio del Ambiente en un aumento de la inversión ambiental y de la entrega de incentivos para evitar la deforestación. El gobierno alega que la tasa de deforestación se redujo, pero no queda claro en qué medida se trata de una reducción efectiva o de una mejora en los sistemas de registro y una corrección de tasas sobredimensionadas en el pasado²³.

²² La información de este párrafo ha sido tomado de las páginas WEB del Ministerio del Ambiente y del Ministerio Coordinador del Patrimonio (<http://www.ambiente.gob.ec/> y <http://ministeriopatrimonio.ezn.ec/>).

²³ Es más probable que haya una disminución de la tasa de deforestación porque las áreas forestales nativas accesibles disminuyeron por agotamiento en la región costera de Esmeraldas.

CAMBIOS DISTRIBUTIVOS

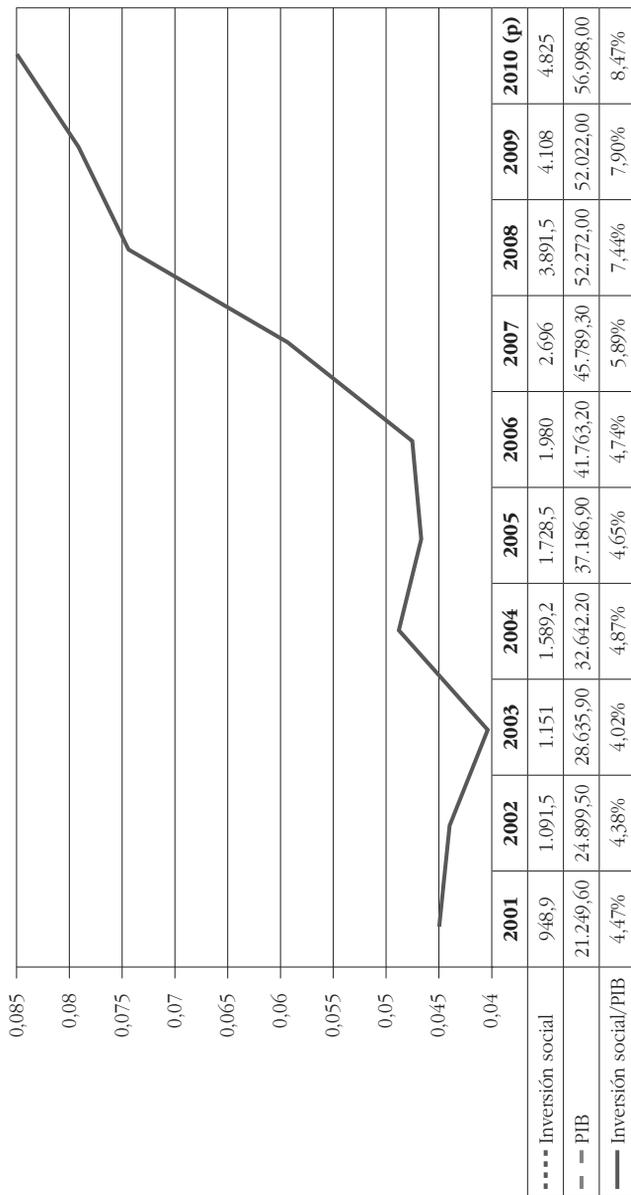
El gobierno de la *revolución ciudadana* ha hecho un gran esfuerzo económico y político a favor de la redistribución de ingresos. Empezamos mostrando las cifras del esfuerzo y la política pública de redistribución. Luego presentamos los datos de los resultados netos de dicho esfuerzo en cuanto a la pobreza y la desigualdad. Finalmente, complementamos ese análisis con algunas observaciones sobre los cambios cualitativos existentes.

El esfuerzo de inversión

La inversión social, tanto absoluta como relativa, creció poderosamente con el gobierno de Rafael Correa, aunque todavía no alcanza los niveles previstos para salud y educación en los compromisos adoptados para conseguir los llamados “objetivos del milenio”. En efecto, a partir de 2009 se nota un cierto estancamiento en el crecimiento de esta inversión, que, sin embargo, se mantiene más alta que en los años neoliberales (gráficos 13 y 14).

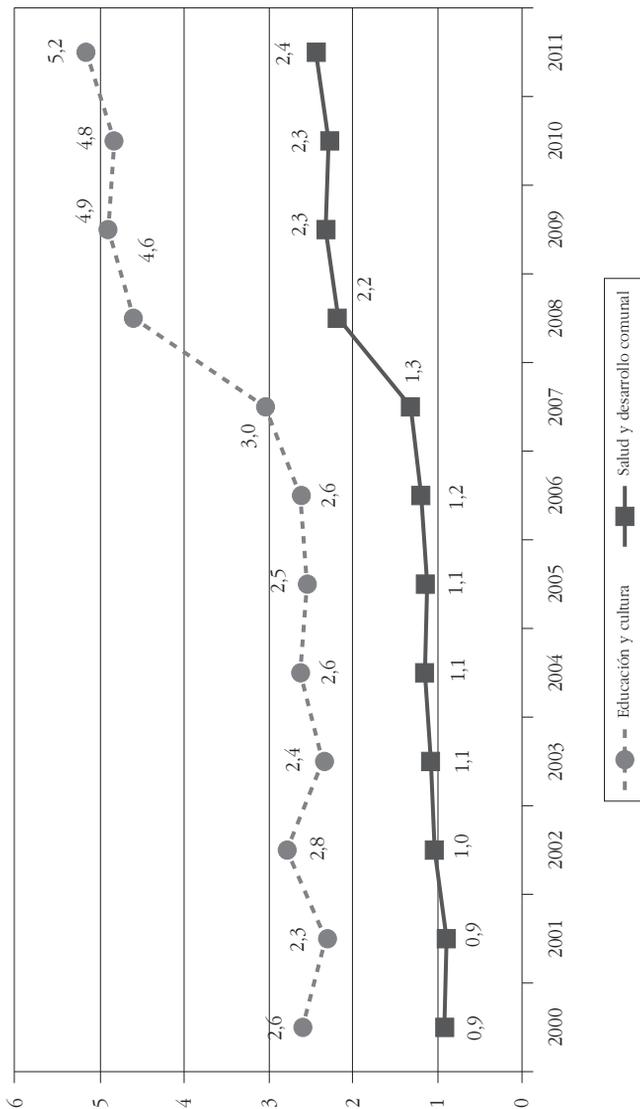
Todo este esfuerzo financiero ha llevado a aumentar el *acceso* de los pobres a los servicios públicos de educación y salud. En cuanto a los servicios de salud, la gratuidad y la mejora en la infraestructura propició un crecimiento exponencial en la demanda de atención:

Gráfico 13
Inversión social del gasto gubernamental como porcentaje del PIB



Fuente: BCE, 2012.

Gráfico 14
Gasto en salud y educación como porcentaje del PIB



Fuente: BCE, 2012.

de 14 a 30 millones de consultas anuales²⁴. En cuanto a educación, aunque el proceso de mejora del acceso venía de antes, los datos de evaluación del propio gobierno han resaltado que indígenas, negros y pobres han mejorado su participación en la educación básica, media y universitaria (gráficos 15, 16 y 17).

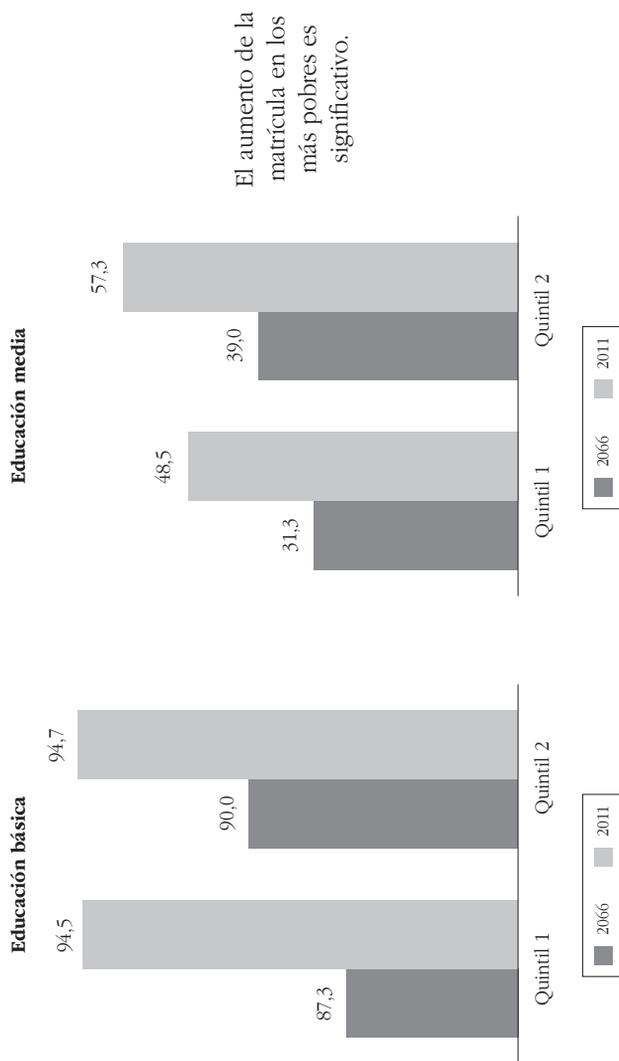
Los salarios reales también continúan aumentando. Tal como se observa en el gráfico 18, la mejora de los salarios reales ocurre sistemáticamente desde inicios de la década pasada, aunque se puede destacar un leve aumento en la tendencia a partir de 2007 (gráfico 18).

Uno de los grandes logros sociales del gobierno es haber ampliado la afiliación al seguro social obligatorio y haber mejorado su financiamiento y su inversión, así como haber coadyuvado a la creación del Banco del IESS para invertir directamente, evitando hacerlo a través de la banca privada. A este logro coadyuvó el mandato constituyente, que en 2008 prohibió la tercerización laboral y también la obligatoriedad de afiliación de las empleadas domésticas. Como puede observarse en el gráfico 19, el aumento de las afiliaciones crece al inicio del gobierno y luego se estanca. Este aumento, sin embargo, sustituyó a un estancamiento mucho más prolongado durante toda la década de 1990. Puesto que el Censo de Población del año 2010 registra que el 28,9% de la PEA estaba entonces afiliada al seguro social, puede tomarse este indicador como una aproximación a un tipo de empleo “digno” o aceptable.

Entre los afiliados al seguro social, en el año 2006 el 40% eran mujeres (algo más que el 36,8% de mujeres participantes en la PEA según el Censo de 2010); no hay datos disponibles para 2012, pero se puede suponer que la cifra es algo mayor a la de 2006 por el esfuerzo desplegado para afiliar a las empleadas domésticas.

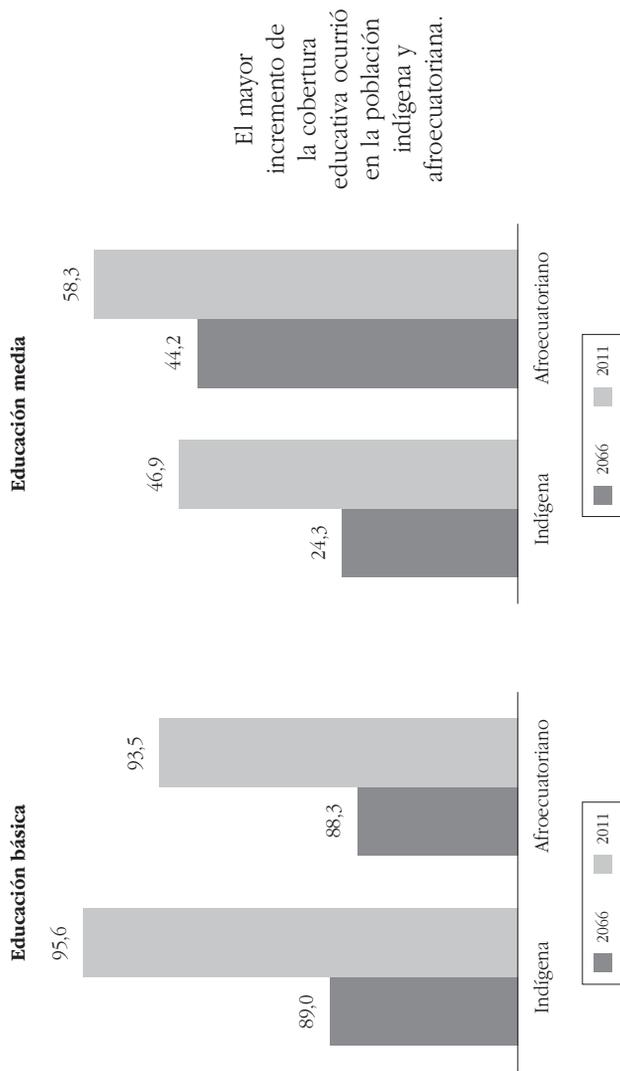
²⁴ “Discretos resultados con grandes recursos”, El Comercio, 15 de enero de 2011, “Especial, 4 años después”, p. 16. Al punto de que en enero de 2011, ante la crisis de atención en los establecimientos de salud, el gobierno propuso aumentar impuestos (IVA a medicinas, 5% de impuesto a consumos especiales a llamadas a celular, y aumento en licores y cigarrillos) para obtener 400 millones de dólares para financiar medicinas en los hospitales públicos.

Gráfico 15
Tasa neta de matrícula por quintiles (en porcentaje)



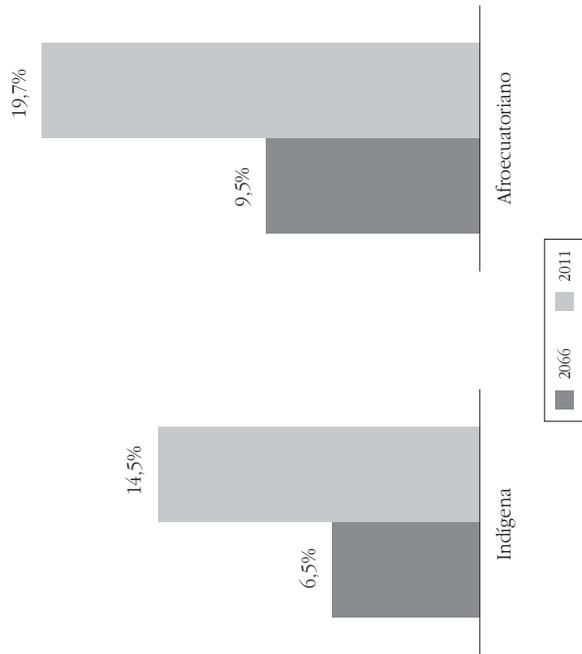
Fuente: SENPLADES, 2012a.

Gráfico 16
Tasa neta de matrícula por grupo étnico



Fuente: SENPLADES, 2012a.

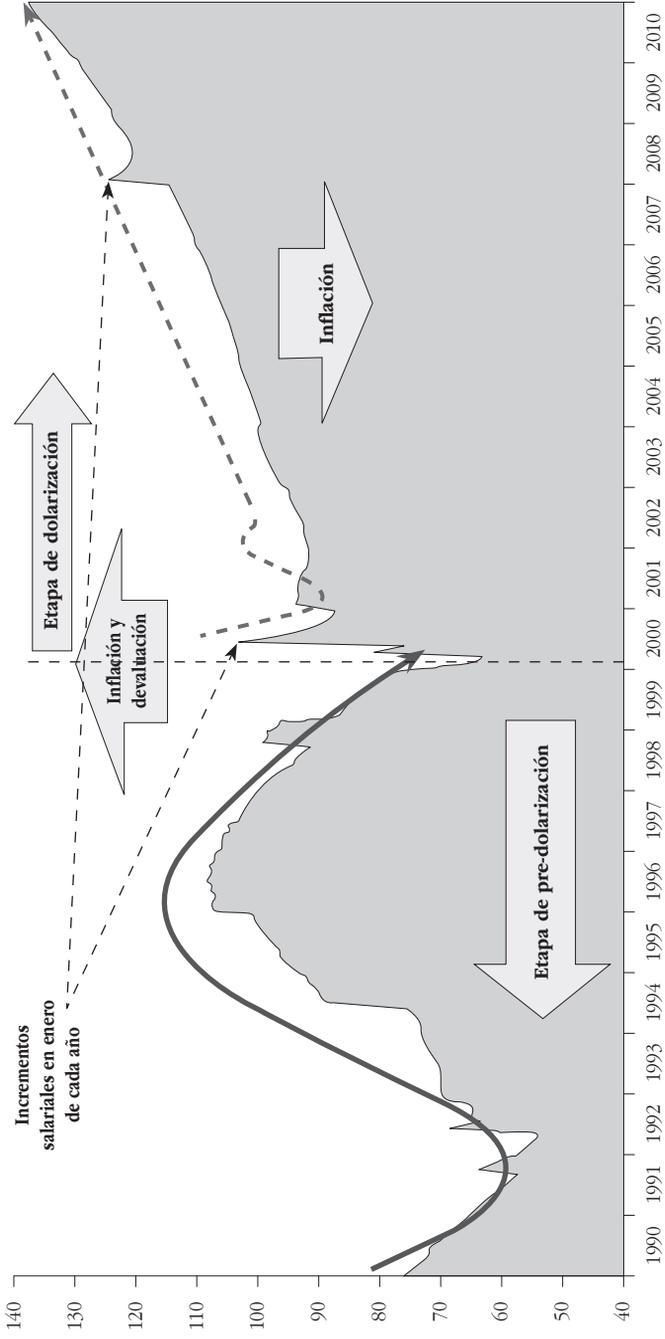
Gráfico 17
Tasa neta de matrícula en educación superior



Hemos duplicado la matrícula de indígenas y afroecuatorianos.
 Se abren nuevas oportunidades para los pueblos y nacionalidades.

Fuente: SENPLADES, 2012a.

Gráfico 18
Índice de salario real (base 1994-1995=100, 1990-2010)



Fuente: BCE, 2011.

Esto llevaría a la conclusión de que, en comparación con los varones, las mujeres tienen mayor afiliación a la seguridad social. Lamentablemente, es probable que ese no sea el caso puesto que una proporción desconocida de mujeres que en los censos dice dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico, en realidad trabaja en el sector informal o como subempleada, y posiblemente el nivel de afiliación de varones y mujeres sea similar, igual de bajo, pero en aumento (gráfico 19).

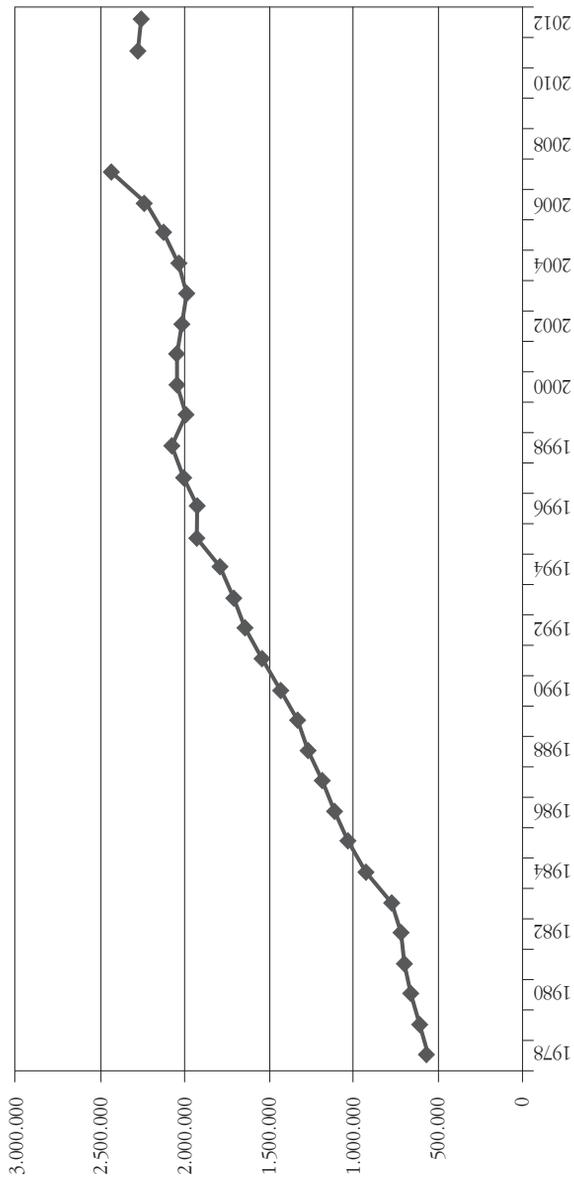
Este esfuerzo de formalización de las actividades económicas y de las formas de contratación de trabajadores se refleja en una pequeña pero significativa transformación en la estructura del empleo. En Ecuador el desempleo ha sido históricamente bajo precisamente por la alta incidencia de la pobreza. En efecto, en los hogares muy pobres no es posible quedarse sin trabajar un día, y menos una semana, tal como requieren las encuestas sobre empleo para considerar a una persona como “desempleada”. El subempleo, sin embargo, cuya alta presencia es la característica estructural más importante del mercado laboral ecuatoriano, a lo largo del período de gobierno bajó levemente de casi el 60% al 55%. Por su parte, el empleo pleno pasó del 34% al 40%. Esta es otra manera de aproximarse a cuantificar la meta de conseguir un “empleo digno” o en condiciones razonables. Como vemos, ambas formas de aproximarse parecen converger en una cifra que fluctúa entre el 35% y el 40% de la PEA (gráfico 20).

Resultados estructurales

Ese notable esfuerzo financiero ha tenido efectos positivos sobre la reducción de la pobreza, de la desigualdad y del subempleo crónico que aquejan a la economía ecuatoriana. Las cifras muestran que se mantiene la tendencia a la reducción de la pobreza y la desigualdad iniciada en la década de 2000, cuando se cambió la tendencia de la década anterior (la del noventa), en la que habían aumentado la desigualdad y la pobreza²⁵. Hay que decir que esta tendencia divergente

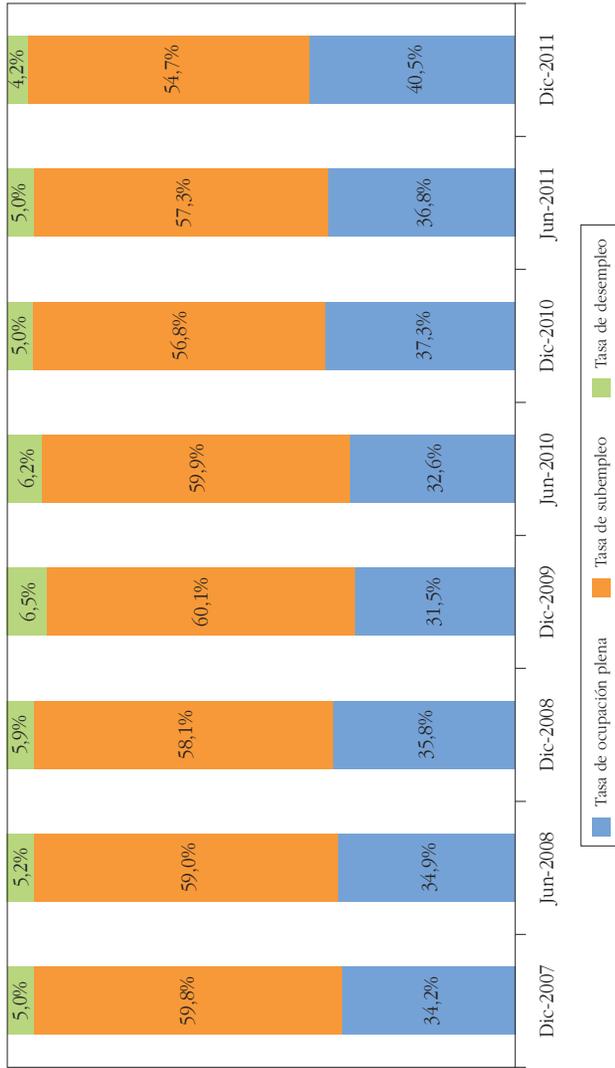
²⁵ La comparación entre las décadas de 1990 y de 2000 puede encontrarse en Acosta y Ponce, 2010.

Gráfico 19
Número de afiliados cotizantes al seguro social obligatorio (1978-2012)



Fuente: IESS. Para el período 1978-2007, Boletín Estadístico, y para los años 2011 y 2012, www.iesg.gob.ec

Gráfico 20
Tasas de empleo, subempleo y desempleo



Fuente: INEC, encuestas de empleo y subempleo, tomado de SENPLADES, 2012.

entre las décadas de 1990 y 2000 es compartida por prácticamente todos los países de América Latina, independientemente de la tendencia ideológica de los gobiernos de cada país, lo que hace suponer que se trata de una tendencia favorecida por factores económicos estructurales, como el tipo de inversión extranjera, el valor y tipo de las exportaciones y otros cambios en el modo de inserción del subcontinente en el sistema mundial²⁶.

Lo que las cifras ecuatorianas muestran, tanto en pobreza como en desigualdad, es que el ritmo de la reducción es menor en la segunda mitad de la década que en la primera mitad (gráficos 21 y 22).

La razón de esta tendencia en la década de 2000 no es difícil de identificar. Tanto la pobreza como la desigualdad cayeron rápidamente debido a que eran indicadores que habían empeorado sensiblemente con la crisis financiera y económica de 1999. A partir de la segunda mitad de la década la tendencia se redujo debido a que ahora había que reducir la pobreza y la desigualdad *estructural*, no solo la *coyuntural*. Para afrontarla y reducirla sustantivamente se requiere cambios estructurales no solo en los ingresos, sino también en el control de los activos productivos.

Existen dos ejemplos paradigmáticos de la debilidad de los cambios en este campo. El primero es la redistribución de aguas y tierras, considerada esencial en el PNBV (SENPLADES, 2009a: 101-2). Entre SENPLADES y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (en adelante MAGAP) diseñaron el Plan Tierras, cuyo diagnóstico identificaba la existencia de cerca de medio millón de productores familiares sin tierra y un poco más de medio millón que necesitaría mejorar su acceso a la tierra (SENPLADES y MAGAP, 2010: 8). Los objetivos del Plan fueron ambiciosos. Aunque el documento de SENPLADES no lo decía, los voceros políticos del MAGAP mencionaron públicamente que buscaban reducir el índice de Gini en la concentración de la tierra del estratosférico 0,80 al altísimo (pero

²⁶ Estas tendencias latinoamericanas han sido analizadas por López-Calva y Lustig, 2011.

Gráfico 21
Pobreza a nivel nacional (porcentajes 2000-2010)



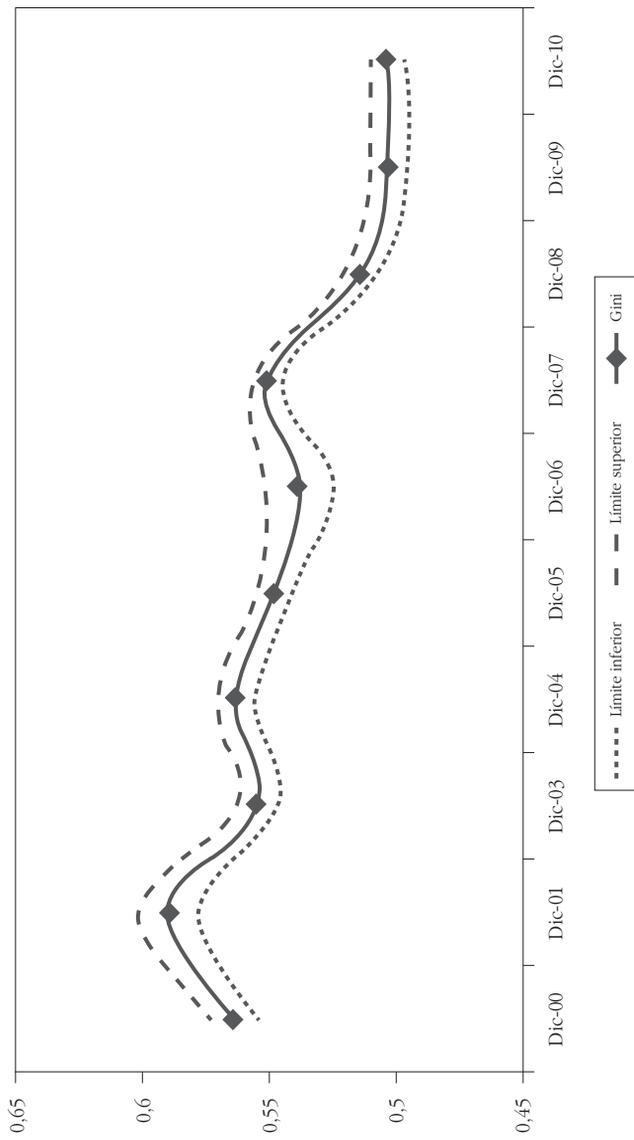
Incidencia: Número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

Brecha: Diferencia agregada entre el ingreso de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), expresada como porcentaje de este último valor y dividida para la población total.

Severidad: Suma ponderada de las diferencias, expresadas como porcentaje de la línea de pobreza, entre el ingreso de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), dividida para la población total.

Fuente: BCE, 2011.

Gráfico 22
Coefficiente de Gini (2000-2010)



Fuente: BCE, 2011.

mejor) 0,69 en cuatro años. El Plan del Buen Vivir menciona que es su meta hasta 2013 reducir el índice de concentración de la tierra en un 22%, del 0,78 al 0,61, es decir, se propone un logro incluso más ambicioso que el MAGAP (SENPLADES, 2009a: 151 y 155). Para ello los voceros del MAGAP plantearon en varias declaraciones públicas el traspaso de 2.500.000 ha a campesinos mediante tres procedimientos: primero, la entrega de 69.000 hectáreas en manos del Estado²⁷, segundo, la creación de un fondo nacional de tierras, previsto en la Constitución (artículo 282) para la compra de tierras y la expropiación y, tercero, la compra a los propietarios de tierras “improductivas” sujetas a afectación por no cumplir con su función social (de las cuales solo se mencionan específicamente las tierras improductivas de la provincia de Santa Elena, en la Costa, que debían expropiarse hasta mayo de 2011²⁸).

Los resultados prácticos son muy modestos: entre 2007 y enero de 2012 se había entregado 5.000 hectáreas. Para noviembre de 2012 el Ministerio de Agricultura anunció que las hectáreas entregadas a los campesinos alcanzaban a 20.000 aunque no dio detalles sobre los lugares y las haciendas repartidas. Tampoco se ha aplicado la disposición sobre la auditoría y redistribución de agua para riego prevista en la disposición vigésimo séptima de la Constitución de 2008²⁹. Es más, el gobierno parece haber abandonado la idea de una redistribución masiva de tierras, aparentemente porque no hay acuerdo interno sobre su conveniencia. El Presidente Rafael Correa dejó claro el dilema en octubre de 2011: primero es la productividad y luego la redistribución porque, en su opinión, esta última se opone a la primera:

²⁷ Aunque en el Plan Tierras se menciona 69.000 hectáreas, luego se habló de 95.000 y más tarde 120.000, hasta que el Presidente Correa mencionó la existencia de 200.000 ha en manos del Estado. La verdad es que nadie sabe cuánta es la tierra en manos del Estado.

²⁸ Hemos seguido el relato de datos de Rosero, 2011: 83-84.

²⁹ La disposición constitucional reza así: “El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución [octubre de 2010], revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios”.

Algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño: más de 100 hectáreas y ¡prohibido los latifundios, la Constitución prohíbe el latifundio...! [Pero] lo importante es la propiedad y lo importante es que se esté produciendo... Primera idea de fuerza: cuidado que por hacer un bien hacemos un daño mayor... Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobres que antes. La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiado baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno. Incluso con el sistema capitalista, si tenemos una producción de 2.000 hectáreas y una sociedad anónima con 200 accionistas, en buena hora: se está democratizando en algo la propiedad de esa tierra. Esto es lo que no entienden muchos compañeros. Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía Alimentaria, que tienen solo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la “justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres³⁰.

Algo similar ocurre con la concentración de las actividades económicas. A fines de 2011 se presentaron los resultados del Censo Económico del Ecuador. Los datos son escalofriantes: el 1% de los establecimientos censados (5.111 negocios) concentraba el 89,9% de las ventas totales y el 91,5% del valor agregado bruto total registrado (INEC, 2011). Frente a este proceso inaudito de concentración de las actividades económicas, la propuesta de ley antimonopólica presentada por el gobierno nacional y tramitada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2011 plantea modestamente evitar las

³⁰ Enlace ciudadano del sábado 1 de octubre de 2011, disponible en La línea de fuego. Comunicación no alineada, 17 de octubre de 2011, disponible en www.lalineadefuego.com

prácticas monopólicas; no plantea, en ningún caso, la reducción de la concentración monopólica de la propiedad de los activos económicos en el país³¹.

En una palabra, el gobierno de la *revolución ciudadana* ha avanzado en una agenda política redistributiva mediante una leve mejora en el cobro de impuestos progresivos (el impuesto a la renta) y mediante la ampliación de las políticas sociales. Esos mecanismos permiten una mejora lenta en la distribución de ingresos, pero tienen muchas más dificultades en modificar la pobreza y la desigualdad estructural porque las reformas sociales se detienen justo antes de afectar la concentración de la propiedad.

Es por eso que durante los años de la *revolución ciudadana* las ventas totales de las más grandes empresas aumentaron y sus utilidades crecieron incluso en 2009, un año de recesión. En efecto, las utilidades de las 55 empresas privadas más grandes pasaron de un poco más de 800 millones de dólares en 2005 a 1.486 en 2007, a 1.645 en 2009 y se estancaron en 1.641 millones en 2011 aunque su volumen de ventas siguió creciendo.

Cambios estructurales: género

El Plan del Buen Vivir y varios planes sectoriales plantean ambiciosos objetivos respecto a reducir las brechas de género para la construcción de una sociedad democrática y equitativa. En el año 2009, continuando con algunos trabajos previos, el gobierno incluyó el llamado “factor K” en la planificación y evaluación presupuestaria con el fin de identificar y hacer visibles los presupuestos “sensibles a género”. Aunque ésta es, por supuesto, una visión limitada de “género”, puesto que *todas* las intervenciones tienen efectos diferenciados de género, la herramienta metodológica es un instrumento que sirve para

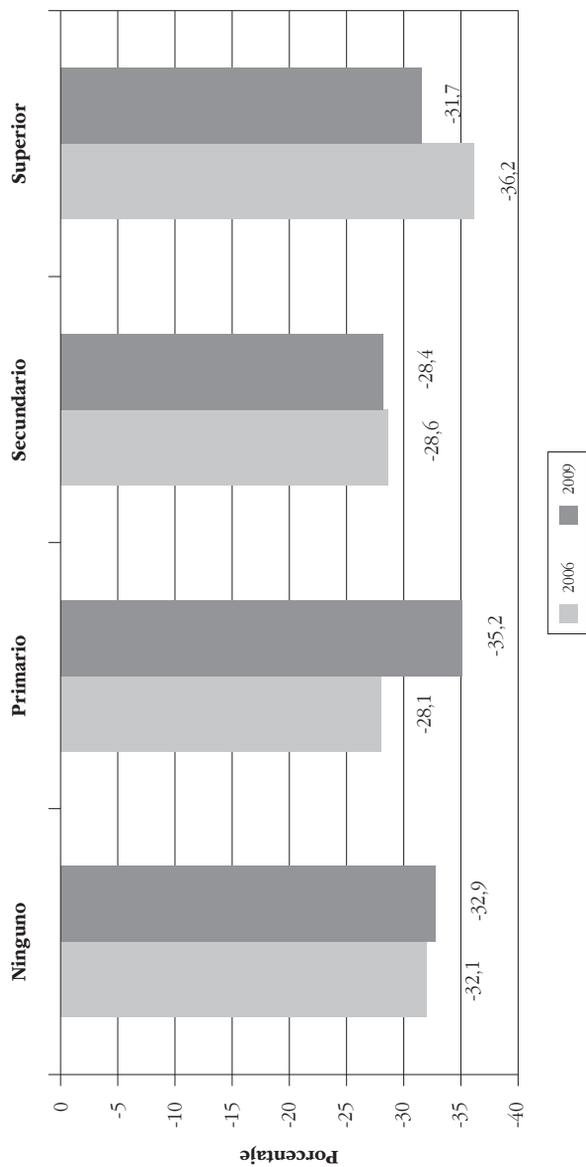
³¹ Cf. Asamblea Nacional, Comisión Permanente del Régimen Económico 2011. “Proyecto de Ley Orgánica de regulación y control del poder del mercado. Informe para el primer debate”, Quito, 9 de septiembre.

el análisis y la sensibilización de los funcionarios de los ministerios de Economía, poco interesados en el asunto. Gracias a esta herramienta sabemos que los presupuestos con interés y enfoque específico respecto al cierre de brechas de género representaron en 2010 unos 8,3 millones de dólares y pasaron a significar 31,4 millones en 2011. La mayor parte (75%) de este gasto correspondió a un programa de aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres, 2012: 12 y 13).

La inclusión de las mujeres en la economía sigue creciendo, es decir que aunque la brecha entre la PEA femenina y la masculina sigue siendo alta, se reduce cada año desde que existen estadísticas comparables. Éste es un cambio positivo, pero en ningún caso atribuible a las políticas gubernamentales. Disponemos de dos indicadores que el propio gobierno ha planteado como meta reducir. El primero es el de las brechas salariales entre varones y mujeres. Como vemos en el gráfico 23, si se analizan según el nivel de instrucción de las personas, los resultados son ambivalentes. Aunque entre 2006 y 2009 se redujo la brecha entre el salario de hombres y mujeres con educación superior, creció, sin embargo, en los estratos con menos educación. Es posible que esto tenga que ver con el aumento del empleo en el sector público, donde las brechas son menores, pero evidentemente se requieren estudios más detallados para afirmarlo con certeza (gráfico 23).

El segundo indicador es el de la participación diferenciada de hombres y mujeres en las tareas del hogar. El Plan del Buen Vivir (SENPLADES, 2009a: 280) presenta estadísticas basadas en las encuestas de empleo en que se propone la ambiciosísima meta de que en 2013 la razón de horas dedicadas al trabajo reproductivo sea igual entre hombres y mujeres. No se entiende bien cómo se lograría semejante loable y revolucionario propósito en cuatro años, pero si hubiera alguna política al respecto se esperarían que la diferencia conozca al menos algún descenso. No es el caso. Si según los datos de SENPLADES las mujeres dedicaban en 2008 2,8 veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y 2,4 veces más tiempo al cuidado de los niños, la

Gráfico 23
Brecha de género en el ingreso medio de hombres y mujeres según nivel de instrucción (urbano)



Nota: El porcentaje de ingreso de las mujeres es menor al de los varones.

Fuente: SENPLADES, 2009a; 142 y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

Encuesta de Uso del Tiempo del INEC de 2012 revela que las mujeres dedican 24 horas a la semana al trabajo doméstico mientras que los varones le destinan solo 6 horas, es decir, una diferencia de 4 a 1 (INEC, 2012). Es probable que esta diferencia se deba a una más precisa valoración del indicador en la reciente encuesta elaborada específicamente para esos fines³², pero en cualquier caso, dada la magnitud de la diferencia, es difícil decir que haya alguna tendencia a la baja durante la *revolución ciudadana*. De todas maneras, no es una situación que alguien sepa bien cómo cambiar rápidamente.

Una política de género más explícitamente emprendida por la *revolución ciudadana* fue reducir la violencia contra las mujeres; en este sentido se están llevando a cabo cambios institucionales importantes como desmontar las Comisarías de la Mujer, creadas a lo largo de dos décadas por las organizaciones de las mujeres, e instituir salas especializadas dentro del propio sistema judicial. También se han llevado adelante campañas publicitarias y programas específicos en la educación formal. Una vez más, los resultados finales son difíciles de establecer porque no tenemos estadísticas plenamente comparables. La encuesta disponible en el año 2011 pregunta por la violencia “alguna vez durante su vida”, lo cual hace la respuesta poco sensible a los cambios en el corto plazo y la vuelve, en cambio, muy sensible a los cambios en la estructura demográfica. La pregunta adecuada para registrar cambios en el corto plazo es si “ha sufrido violencia en el último año”. La Encuesta ENDEMAIN, que debía realizarse cada cinco años, se aplicó por última vez en 2004. Si comparásemos los datos de 2004 (24% de las mujeres sufrieron violencia física de parte de su pareja alguna vez en su vida) con los de 2011 (33% de las mujeres sufrieron violencia física de su pareja alguna vez en su vida) podríamos concluir que, en lugar de reducirse, la violencia doméstica contra las

³² Otra encuesta realizada por el Consejo Nacional de las Mujeres estimaba que en 2007 las mujeres dedicaban a la semana en promedio 24 horas al trabajo doméstico, mientras que los varones le dedicaban 9,8 horas (citado por Larrea, 2011: 77). Incluso comparada con esta encuesta, la situación empeoró, pero más levemente.

mujeres aumentó. Pero en realidad buena parte de las mujeres que contestaron en 2011 ya habían sufrido la violencia en 2004 y a ellas solo se añaden las nuevas mujeres violentadas.

Se puede concluir que el gobierno se planteó importantes y radicales cambios en las relaciones de género y que ha implementado algunos serios esfuerzos para cumplirlos, pero todavía con resultados limitados.

Aproximación preliminar a un análisis de cambios cualitativos en el Estado

Carecemos de indicadores y estudios de caso para juzgar de manera suficientemente informada los cambios en la calidad de los servicios públicos de educación y salud. Los resultados de las pruebas de matemáticas y lenguaje aplicadas sistemáticamente desde 2008 no han sido publicados. Tampoco existen análisis cualitativos sobre los servicios de salud pública. En tales condiciones, en las siguientes líneas nos limitaremos a hacer una valoración de la forma en que el gobierno entiende mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos, y en particular de la educación. A mi juicio, la política de “calidad” de la educación se considera apenas una pieza dentro de la mejora de la “calidad” de toda la función pública, tema sobre el cual ahondaremos en dos apartados de la siguiente sección (“meritocracia” y “disciplinamiento”). En la conclusión haremos una síntesis de lo que, a nuestro juicio, implica todo esto para entender el proyecto de Estado de la *revolución ciudadana*.

Puede argumentarse que el gobierno de la *revolución ciudadana* considera que el aumento de la calidad y eficiencia de la administración pública es una pieza fundamental para su proyecto de modernización del Estado³³. En esta modernización, el primer pilar fundamental es la racionalización de la estructura, el organigrama y las reglas de

³³ Una temprana exposición de la propuesta de reforma del Estado del gobierno ciudadano en SENPLADES, 2009b.

funcionamiento de las instituciones públicas, cuyas líneas maestras son la centralización de procedimientos de contratación, del manejo financiero y de la toma de decisiones en órganos del Poder Ejecutivo. El segundo pilar es “apretar las tuercas” a los funcionarios públicos. En teoría, este segundo pilar se basa en el concepto de “meritocracia”, cuya aplicación se basa, a su vez, en cuatro políticas interconectadas: primero, la implementación de concursos de méritos para el ingreso a la administración, la docencia y los servicios públicos; segundo, la aplicación de constantes evaluaciones a profesores, médicos y funcionarios; tercero, la flexibilización del régimen de despidos en el sector público de manera de facilitar la salida de los que se consideren malos funcionarios según el criterio de sus superiores; y, cuarto, la organización de programas de capacitación, formación y profesionalización de funcionarios y profesores.

Se ignora si se han realizado evaluaciones precisas y disponibles sobre la aplicación de estas políticas. La controversia alrededor de ellas es intensa. Los principales críticos insisten en que los concursos no han sido verdaderamente limpios y que en las contrataciones de los más de 100.000 funcionarios públicos ingresados durante este período de gobierno han primado consideraciones electorales o de lealtad política³⁴. Sin estudios más detallados y monográficos es difícil establecer las proporciones en que esto podría haber ocurrido. Por otro lado, las organizaciones sindicales del sector público han criticado insistentemente los retrocesos en cuanto a derechos de estabilidad laboral que implican las reformas legales que aumentan el poder discrecional de las autoridades políticas del sector público. En efecto, toda la legislación presentada por el gobierno ciudadano ha buscado limitar el sindicalismo público, impedir la agremiación de los empleados y reducir al mínimo cualquier posibilidad de contratación

³⁴ La última cifra oficial que conozco sobre los empleados públicos contratados recientemente es la que reconoce que entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010 ésta aumentó en 98.784 personas (el número de contratos debió ser mucho mayor pues no se tiene en cuenta retiros, jubilaciones y otros reemplazos). Cf. SENPLADES, 2011.

colectiva³⁵. Veamos un par de ejemplos de lo que ocurre en educación para criticar la forma en que se concibe la “calidad” en este campo.

Se introdujo un sistema de evaluación docente para la educación pública en 2009 que fue impuesto por el gobierno para vincular los resultados de las pruebas de ese año con la continuación de los contratos laborales a partir de 2010³⁶. Al momento de escribir estas líneas se realizan evaluaciones en la región Sierra, pero en la actualidad solo están disponibles los datos de la primera ronda de evaluación docente realizada en la región Costa.

Cuadro 4

Primeros resultados de la evaluación docente – Costa (julio de 2009)

Docentes evaluados	(total) 2.570	Primera convocatoria
Calificación “excelente”	2	0,1%
Calificación “muy buena”	624	24,3%
Calificación “buena”	1.873	72,9%
Calificación “insuficiente”	71	2,8%

Desde una perspectiva de mejoramiento de la calidad de la educación básica, es difícil oponerse a la existencia de evaluaciones, pero ¿qué pensar de los resultados finales de la prueba? El 97% de los docentes recibió calificaciones satisfactorias. ¿Ello quiere decir que la educación pública es “buena”? Hay dos problemas de fondo en estos mecanismos de evaluación.

³⁵ Cf. Decreto Ejecutivo 1701, 30 de abril de 2009; véase también “Una ley del sector público, en camino”, *El Comercio*, 4 de julio de 2009. Dos análisis de la política laboral del gobierno, desde la Constitución de 2008 hasta inicios de 2010 son los que efectúan Angélica Porras en 2010 y Diego Cano en 2010. Véase un buen análisis de la relación del gobierno con el sindicalismo público en Vanguardia, 2009: 14 y 19-20.

³⁶ Luego, el Gobierno emitió un decreto para separar del cargo a los docentes que no se presentaron a la evaluación; cf. Decreto Ejecutivo N° 1740, 25 de mayo de 2009.

El primero es que al ligar el proceso de evaluación con la permanencia o no de los docentes en sus puestos de trabajo opera una tendencia poderosa a bajar el nivel de la evaluación. Por eso la enorme mayoría recibe la calificación “buena” cuando los estudios disponibles señalan las terribles deficiencias de formación pedagógica y técnica de los docentes. El segundo problema de fondo consiste en aplicar sistemas de evaluación estandarizados como principal herramienta de valoración. Si el primer problema atiende a las dificultades de hacer funcionar eficientemente un sistema masivo de evaluación docente, el segundo atiende a sus consecuencias cuando éste se aplica bien. Los sistemas estandarizados de valoración de la calidad tienden a ensanchar las brechas entre clases sociales, regiones y grupos desfavorecidos. Además, sirven de incentivo para que todo el sistema educativo se concentre solo en los campos evaluados (matemáticas, lenguaje, ciencias) y no en aspectos cualitativos no evaluados, como el ambiente de convivencia, las artes o los valores de solidaridad y compañerismo. Se pierde así el sentido y el objetivo profundo de la educación: aportar a la construcción de una sociedad crítica, de amistad y confianza mutua³⁷.

Otro campo que recibió gran atención fue el de la mejora de la calidad de la educación superior (Ramírez, 2010b). En el año 2009 se realizó una evaluación en la que se categorizó la calidad de sus actividades según cuatro criterios: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna (véase cuadro 5). En el mes de mayo de 2012 se realizó una nueva evaluación de las universidades ubicadas en la categoría “E”, que culminó con la suspensión de 14 universidades que actualmente aguardan en la Asamblea Nacional la tramitación de las leyes respectivas destinadas a su supresión.

³⁷ Un excelente ejemplo de qué ocurre cuando estos sistemas funcionan eficientemente, se aplican rigurosamente y sirven para dirigir el presupuesto y las políticas estatales es el caso chileno. Cf. Cornejo *et al.*, 2011: 174-193.

Cuadro 5
Resultados de la evaluación de las
universidades y escuelas politécnicas del
Ecuador
(noviembre de 2009)

Categorías	Número de universidades
A (MEJOR)	11 (4 de ellas privadas)
B	9 (3 de ellas privadas)
C	13 (5 de ellas privadas)
D	9 (5 de ellas privadas)
E (PEOR)	26 (23 de ellas privadas)

Fuente: CONEA, 2009.

Aunque este proceso debe considerarse positivo, muchas de las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) establecen criterios demasiado rígidos, estandarizados y convencionales de “calidad”, tales como haber publicado en revistas indexadas o la obligación de los docentes de contar con doctorados, entre otros. Estas disposiciones establecen una serie de disposiciones administrativas para solucionar problemas estructurales. Por ejemplo, para mejorar la calidad de los docentes se obliga a que los docentes principales obtengan un PhD en siete años; caso contrario, perderán su puesto³⁸. Esta disposición, además de ir en contra de los derechos laborales de personas que accedieron a dicho puesto antes de tal obligación, es una típica medida rígida de carácter administrativo cuyo efecto, en lugar de mejorar el nivel de los docentes, es más probable que termine por disminuir la calidad de los PhD. Aquí también se introducen pruebas masivas estandarizadas para el ingreso a la universidad (las primeras se hicieron en mayo de 2012) con los mismos

³⁸ Ley Orgánica de Educación Superior, en *Registro Oficial* No. 298 Año I, Suplemento, Quito, martes 12 de octubre de 2010, disposición transitoria décima tercera.

problemas y riesgos de las pruebas estandarizadas que hemos señalado para la educación básica. En efecto, estas pruebas masivas no son el mejor mecanismo pedagógico para definir quién puede y quién no puede acceder a la universidad. La alternativa es, por supuesto, permitir mecanismos descentralizados de identificación de los estudiantes según sus preferencias, basados en entrevistas y ensayos, además de las pruebas que se consideren apropiadas para cada carrera y cada contexto local. Pero el gobierno desconfía de la descentralización.

En efecto, la mayor dificultad de la propuesta de cambio en la educación superior de la *revolución ciudadana* consiste en su diagnóstico principal de las razones del descalabro universitario. Junto con el neoliberalismo y la primacía del negocio por sobre el servicio público, el gobierno considera que la principal causa de los problemas conocidos ha sido la autonomía³⁹. Así, desde las primeras propuestas de reforma legal, el gobierno se negó a transar en su intención de eliminar el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP, órgano de gobierno de la anterior Ley de Universidades), dirigido por los rectores. En lugar de los rectores, la nueva Ley de Educación Superior creó un consejo sin participación de la comunidad universitaria y donde el gobierno aseguró su mayoría. La alternativa al descalabro y la autonomía es, pues, el manejo del sistema de educación superior por parte del gobierno.

La consideración de este diagnóstico de los problemas de la educación superior nos introduce en el tercer componente de este análisis general de los cinco años de la *revolución ciudadana*: el de los avances y retrocesos en cuanto a la democratización del país.

³⁹ Cf. Arcos, 2010: 57-80.

RADICALIZACIÓN O RESTRICCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Los propósitos

Tanto la Constitución como el Plan Nacional para el Buen Vivir asignan un papel destacado a la creación de una democracia cualitativamente significativa, basada en mecanismos de participación y construcción de un “poder ciudadano”. Esto implica mejoras en la distribución de la riqueza para permitir condiciones equitativas de participación, pero también el diseño de mecanismos institucionales que sean capaces de facilitar el “permanente escrutinio y control popular” del Estado (SENPLADES, 2009a: 131).

Es lícito que en esta sección nos concentremos en evaluar el avance en el diseño de tales mecanismos de participación y control popular, puesto que de la distribución de la riqueza nos ocupamos en la sección anterior. De manera más explícita, el Plan del Buen Vivir señala que:

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas (*op. cit.*: 41).

No obstante, sostiene el Plan, la paradoja es que el gobierno de *la revolución ciudadana* irrumpe en un momento en que el pueblo “parece haber agotado parte de sus energías participativas” (*op. cit.*: 131), por lo que considera urgente promover el reconocimiento de los espacios de diálogo y encuentro entre la sociedad civil y las autoridades, crear un sistema descentralizado de planificación participativa y reforzar la economía social y solidaria (*op. cit.*: 132).

Dos objetivos complementarios pero de alcance más amplio serán tratados como parte de este objetivo de democratización: la construcción del Estado Plurinacional y la igualdad de género (el término “patriarcal” no se usa en el Plan del Buen Vivir ni en la Constitución de 2008). La justificación de su tratamiento conjunto es que ambos suponen una redistribución radical del poder social entre pueblos y entre varones y mujeres, así como la democracia supone una radical redistribución del poder político entre todos los ciudadanos y ciudadanas.

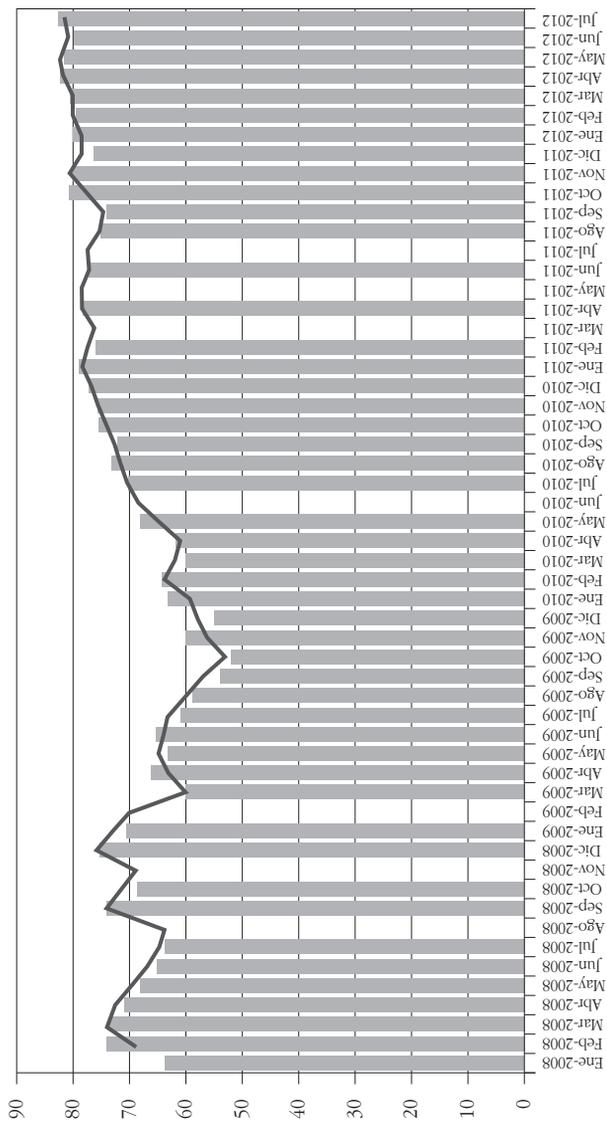
¿Cómo se tradujeron estos propósitos y lineamientos generales del Plan del Buen Vivir en la acción gubernamental de los últimos cinco años?

Aspectos generales

Sin lugar a dudas la característica más sobresaliente del gobierno de la *revolución ciudadana* es la popularidad que conserva luego de más de cinco años. En un país de gran inestabilidad, donde los gobiernos de los diez años anteriores fueron depuestos antes de cumplir el término de su mandato, y donde todos ellos tenían muy baja aceptación ciudadana, esta popularidad es una gran diferencia. Sobre todo, le otorga autoridad y poder a un gobierno fuerte por primera vez en décadas (gráfico 24).

Hay un gran debate y controversia en torno a las razones por las cuales el gobierno de la *revolución ciudadana* conserva su popularidad. Las respuestas usuales de parte de los opositores aluden a una combinación de tres variables: clientelismo, propaganda y carisma personal. Esas razones no son convincentes. En efecto, si por lo

Gráfico 24
Porcentaje de aceptación de la gestión de Rafael Correa



Fuente: Perfiles de Opinión, calificación de la gestión del Presidente Correa en las ciudades de Quito y Guayaquil (bueno + muy bueno), enero 2008-agosto 2012*.

* Agradecemos a Paulina Recalde por su ayuda para actualizar la información.

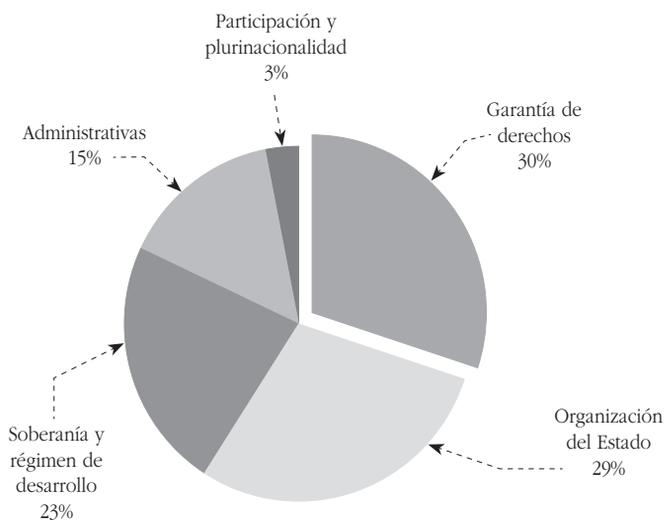
general entre los sectores populares nada hay más devaluado que la palabra de un político, ¿por qué creen en las buenas intenciones de Rafael Correa? Es más probable que sea más por lo que ha *hecho* que por lo que *dice* o cómo lo dice. En un segundo momento, aquello que dice y cómo lo dice *refuerza* la interpretación y valoración de la gente pobre. ¿Qué ha hecho Rafael Correa? Cumplir una demanda popular largamente atesorada y una aspiración profunda luego de décadas de retiro: *el regreso del Estado*, que se manifiesta a través de bonos, programas gubernamentales, reparación de escuelas, de hospitales, de carreteras, de infraestructura largo tiempo descuidada. No es “clientelismo” sino un programa de gobierno cuyo objetivo y estrategia es volver a situar al Estado, como en el decenio de 1970, en la conducción del país y su economía⁴⁰.

Lo que los datos de las encuestas muestran, al margen de las discrepancias entre varias empresas encuestadoras, es que la aprobación de la gestión de Rafael Correa fue muy alta en el año 2007 (entre 80% y 90%), bajó en los años 2009 e inicios de 2010 (entre 70% y 50%) y volvió a subir desde fines de 2010 y 2011 (entre 70% y 80%). La caída en la aprobación parece coincidir con épocas de crisis económica y de aumento de precios. Esto sugiere un apoyo popular relativamente incierto y frágil y, sobre todo, que cada vez resulta más difícil —como lo demostraron los ajustados resultados electorales en la consulta popular de mayo de 2011— que las tesis gubernamentales sean apoyadas por quienes califican de buena o muy buena su gestión. En todo caso, la aceptación popular al gobierno sigue siendo alta luego de cinco años de gestión, lo cual no deja de ser excepcional en la historia política reciente del Ecuador.

⁴⁰ Esto no significa, por supuesto, que el clientelismo haya sido eliminado de la práctica gubernamental, pero sí que es difícil probar que haya aumentado. En mi opinión, incluso es probable que haya disminuido porque no es central para sostener la autoridad y legitimación del gobierno, aunque esto tampoco pueda probarse. Hay que recordar que “clientelismo” no es igual a “compra de votos” porque el primero implica la construcción de redes de lealtad mientras que el segundo es una transacción desprovista de afecto, convicción y paternalismo (cf. Auyero, 2001: 165-196).

Como vemos en el gráfico 25, de 103 leyes aprobadas desde noviembre de 2007, la mayoría refiere a la reforma del Estado o a materias administrativas. Todas ellas tienen el mismo sentido fundamental: el recentramiento institucional en el Estado central. Este “recentramiento” alude a tres dimensiones entrelazadas: primero, a dotar a las instituciones de “independencia” frente a cualquier grupo social particular, sean éstos empresariales, de trabajadores o de indígenas; segundo, a centralizar el manejo presupuestario y la elaboración de políticas públicas de todas las entidades del Estado, sean autónomas o no; tercero, a reforzar, hasta la obsesión, la autoridad y la “majestad” del Estado para aplicar las leyes, evitando toda presión externa, especialmente de la movilización social. En lo que sigue insistiremos en la primera y la última de las dimensiones, por las tensiones que suponen para el cumplimiento de la promesa de democratización y participación contenida en el Plan del Buen Vivir.

Gráfico 25
103 leyes aprobadas desde noviembre de 2007



Fuente: SENPLADES, 2012b.

Descorporativizar: participación o inclusión

El primer conjunto de medidas para recentralizar el Estado consistió en desmontar todos los “consejos” y organismos de toma de decisiones de políticas públicas con representación gremial y sustituirlos por espacios de participación ciudadana puramente consultivos⁴¹. Un estudio realizado por la Secretaría de Planificación mostró que de los 72 organismos con presencia “corporativa” (entre consejos, institutos, comisiones y fondos) existentes en 2007, en el 67% de los casos se trataba de la representación de cámaras empresariales contra un 27% que representaban a los trabajadores (SENPLADES, 2009a: 37). La lucha contra esa representación gremial es sistemática hasta el dogmatismo. Para el gobierno, desmontar el “corporativismo” consiste básicamente en regresar el poder no a los sectores organizados de la sociedad sino a los funcionarios con legitimidad democrática, es decir, a los que han sido electos. Fortalecer el Estado es para el gobierno fortalecer el Ejecutivo.

La “descorporativización” del Estado se basa en una concepción que entiende el corporativismo en dos dimensiones: por un lado, como “particularismo” o demandas particulares de grupos de presión y, por otro lado, como capacidad reconocida por el Estado para que ciertas asociaciones civiles tomen decisiones en nombre del poder público⁴². A juicio del gobierno, estas formas de participación corporativa pervierten tanto al Estado (que queda en manos de poderes privados) como a las organizaciones sociales (que se corrompen, se institucionalizan y se subordinan a poderes políticos extraños). Dos ejemplos de descorporativización del Estado —el de las mujeres y el

⁴¹ La Constitución de 2008 prevé solo dos tipos de “consejos” con poder de decisión en políticas públicas que incluyen participación ciudadana: los consejos por la igualdad (género, generación, indígenas, migrantes y discapacidades) (artículos 156 y 157) y el Consejo Nacional de Planificación (artículo 279). En todos ellos hay mayoría gubernamental y en el caso del último, un Decreto Ejecutivo (N° 1577 del 11 de febrero de 2009) que lo conforma provisionalmente sencillamente elimina la participación civil.

⁴² El ejemplo más conocido y extendido de corporativismo en este segundo sentido es el de las comisiones de negociación salarial en que participan representantes de los sindicatos de trabajadores y de asociaciones patronales junto con representantes del gobierno. Para mayor detalle, véase Ospina, 2011.

de los indígenas— nos permiten mostrar que el gobierno entiende “participación” como “inclusión social” y no como alguna forma de “compartir el poder de decisión”. Al mismo tiempo, nos ofrecen una ventana para observar el conflicto existente entre esta política de descorporativización del Estado y la propuesta de construcción de un Estado Plurinacional.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) había avanzado a lo largo de dos décadas de lucha en la conquista de ciertos espacios de autonomía *dentro* del Estado central: había una dirección de educación bilingüe manejada por las organizaciones, un Consejo de Planificación de los Pueblos y Nacionalidades (CODENPE) y un fondo para los pueblos indígenas, entre otros⁴³. Todo eso fue desmontado con el argumento anticorporativo. El momento de escribir estas líneas todavía no había una ley que regulara el funcionamiento y la conformación del Consejo de Igualdad que sustituiría al anterior CODENPE. El gobierno presentó el 30 de mayo de 2012 un proyecto de ley que fue rechazado por el actual CODENPE como totalmente inconsulto⁴⁴. La Dirección de Educación Bilingüe ahora tenía como superior a un subsecretario nombrado por el ministro de Educación y que a su vez nombraba al director de la Dirección y tenía como asesor un Consejo formado no por representantes de las organizaciones indígenas existentes, sino por miembros de cada nacionalidad elegidos por concurso de méritos y oposición⁴⁵.

En el PNBV el capítulo sobre la construcción de la plurinacionalidad es el más débil y vago: sus metas concretas consisten en lograr que el 80% de los indígenas hable lenguas indígenas y la inclusión del

⁴³ Estas conquistas se encontraban aprobadas legalmente en la Ley de Instituciones Indígenas aprobada en septiembre de 2007. (Cf. CODENPE, 2007).

⁴⁴ “CODENPE emite observaciones al ‘Proyecto Ley Orgánica de los Consejos de Igualdad’”, Quito, 4 de junio de 2012, disponible en http://www.codenpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=914:codenpe-emite-observaciones-al-qproyecto-ley-organica-de-los-consejos-de-igualdadq&catid=70:noticiasn

⁴⁵ Decreto Ejecutivo N° 196 del 29 de diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 113 del 21 de enero de 2010, artículo 4.

12% de indígenas y afroecuatorianos en la administración pública⁴⁶. En efecto, se ha logrado importantes mejoras en el uso del kichwa en la administración pública (aunque todavía no en el sistema judicial), pero esto establece una identidad falaz entre “Estado plurinacional” e inclusión social. No son dos cosas contradictorias, pero no son lo mismo. El Estado Plurinacional implica cuando menos (pero sin duda mucho más) dos cosas: autonomía de los territorios y autonomía para definir, a partir de sus propias autoridades, políticas nacionales de su interés y competencia de acuerdo con su propia cosmovisión.

A nivel nacional las autonomías conquistadas fueron eliminadas; ¿qué pasó a nivel territorial? Hasta el día de hoy no hay ninguna circunscripción territorial indígena de las previstas en el artículo 257 de la Constitución de 2008 que haya sido aprobada, fundamentalmente debido a las implicaciones que esto pudiera tener en la autonomía de los pueblos y nacionalidades para controlar o evitar proyectos extractivos en sus territorios. Tanto en la práctica como en los decretos ejecutivos, se ha restringido el alcance y poder de las consultas previas a problemas ambientales locales y a un proceso de socialización de las decisiones⁴⁷. Al momento de escribir estas líneas se debate todavía la ley sobre la consulta prelegislativa a los pueblos indígenas en temas que les atañen, y los borradores de dicha ley limitan la consulta a talleres de socialización de los debates.

El otro ejemplo —bastante mejor logrado— de “inclusión” como sustituto de “participación” es el de las mujeres. La inclusión de funcionarias mujeres en la administración pública ha mejorado sensiblemente. Para el 3 de abril de 2012 había 14 ministras entre 40, es decir, un 35%, probablemente la cifra más alta de toda la historia⁴⁸.

⁴⁶ El objetivo sobre plurinacionalidad es el objetivo 8 del PNBV (cf. SENPLADES, 2009: 297-302). El objetivo del 12% de indígenas y afroecuatorianos es parte del objetivo 12, construir un Estado democrático (*op. cit.*: 364).

⁴⁷ Cf. el Decreto Ejecutivo 1040, de 22 abril 2008, y la sentencia de la Corte Constitucional del 18 de marzo de 2010.

⁴⁸ Consulta a la página de la Presidencia de la República, www.presidencia.gob.ec

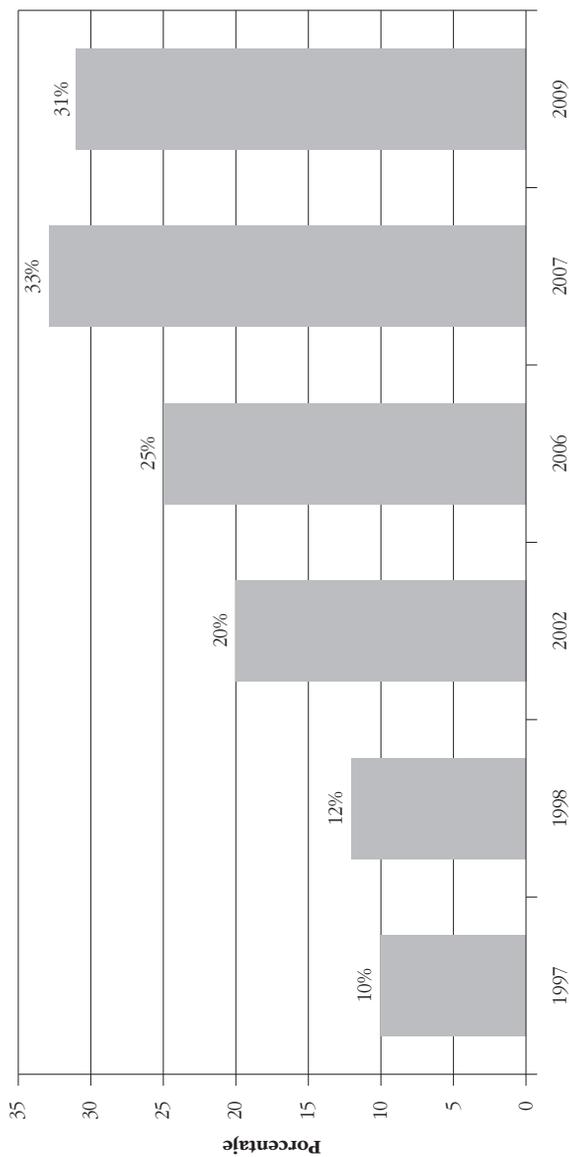
Hubo también un sensible aumento en el número de juezas en la Corte Nacional de Justicia designada a inicios del año 2012: 9 de 21. La mejora del número de mujeres en la Asamblea Nacional venía de antes, motivada por la Ley de Cuotas aprobada en el año 2000, pero el bajo número de alcaldesas muestra que esta mejora proviene exclusivamente de la obligación legal y no de que hayan cambiado los patrones de participación de las mujeres en la política: en el año 2000 había un 2,8% de alcaldesas mujeres, en 2004 subió al 5,9%, mientras que en 2009 alcanzó la cifra más alta: un raquítrico 6,3% (gráfico 26).

En una palabra, los logros del gobierno se ubican en el campo de la inclusión social y política más que en la participación propiamente dicha. Las organizaciones de mujeres han perdido peso y capacidad de decisión en el Consejo para la Igualdad de Género con relación al que tenían en el antiguo Consejo Nacional de las Mujeres. Una cosa es la inclusión y otra es la participación, aunque para el gobierno sean equivalentes.

Existen dos leyes, la Ley de Participación Ciudadana y el Código de Ordenamiento Territorial y Gobiernos Autónomos descentralizados —aprobadas en 2009 y 2010, respectivamente—, que prevén mecanismos de participación social especialmente a nivel municipal. Los organismos nacionales previstos en la primera de esas leyes, como el Consejo de Planificación (resolutiva) y la Asamblea Plurinacional para el Buen Vivir (consultiva), todavía no se han conformado⁴⁹. En cuanto a su funcionamiento a nivel de los gobiernos subnacionales, hasta ahora no existen evaluaciones globales. Se puede decir, sin embargo, que en aquellos pocos lugares donde ya existían procesos participativos en marcha, la legislación creó formatos excesivamente rígidos de participación que no se adaptan a las condiciones locales o que son utilizados como parte del despliegue de conflictos locales

⁴⁹ Este Consejo de Planificación debe aprobar el Plan de Desarrollo, por lo que para aprobar el Plan del Buen Vivir de 2009 se dictó un Decreto Ejecutivo (1577 del 11 de febrero de 2009) que designó un consejo temporal sin participación ciudadana (el representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social formaba parte a título de observador).

Gráfico 26
Porcentaje de mujeres electas (diputadas o asambleístas)



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador y página WEB de la Asamblea Nacional.

para deslegitimar los mecanismos de participación construidos con anterioridad⁵⁰.

En lugar de las representaciones gremiales y organizadas, el gobierno de la *revolución ciudadana* ha promovido un mecanismo de representación basado en la selección de personas mediante concursos de méritos y oposición. Este mecanismo fue introducido en la Constitución de 2008 para la conformación del consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Este Consejo tiene a su cargo la designación de las comisiones ciudadanas que nombrarán a los titulares de los organismos de control del Estado (a los titulares de la Defensoría Pública, de las Superintendencias, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y de la Procuraduría General, entre otros). El CPCCS no es nombrado por la Asamblea Nacional (organismo de representación política en el régimen liberal), ni por delegados de organismos gremiales o asociativos propios del denostado corporativismo:

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley (Constitución de 2008, artículo 207).

Un concurso de méritos y oposición se llevó a cabo, por primera vez por mandato constitucional, entre noviembre de 2008 y el 26 de enero de 2009 para seleccionar a un CPCCS provisional. El concurso consistió en la presentación de currículos con sus debidas certificaciones de estudios y trabajos, realización de exámenes de conocimientos,

⁵⁰ Me baso aquí en lo que conozco personalmente de los casos del municipio de Cotacachi y de la provincia de Tungurahua, dos de las más conocidas y consolidadas experiencias de participación que tiene el Ecuador.

asignación de puntajes por mérito, y, finalmente, recalificación de carpetas de postulantes luego del cuestionamiento del procedimiento por el propio Presidente de la República⁵¹. Para la designación de los directivos de las instituciones de control el Consejo deberá nombrar “comisiones ciudadanas”, que se forman como se indica a continuación:

Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas (Constitución de 2008: artículo 209).

Ciudadanos escogidos por sorteo organizarán concursos de oposición y méritos y asignarán los puntajes en los exámenes correspondientes a los candidatos para el control de las instituciones públicas. El mismo mecanismo (concurso, méritos y veeduría, basado en currículo y exámenes) se utilizó en la Ley de Soberanía Alimentaria y en la Ley de Educación Superior, y fue aprobado para la conformación de la representación de los jubilados al Banco del Instituto de Seguridad Social⁵². En lugar de que las organizaciones de jubilados escojan su

⁵¹ “Consejeros de ‘Quinto poder’ serán posesionados esta tarde”. *El Telégrafo*, 26 de enero de 2009.

⁵² La ley que crea el Banco del IESS fue aprobada a inicios de abril de 2009, “La ley del Banco

representante, éste queda al arbitrio del Consejo de Participación Ciudadana. Si la desconfianza en las organizaciones es tan aguda, tal vez la *revolución ciudadana* podría mostrar algún interés por la democracia y proponer un sistema de voto universal entre todos los jubilados para escoger a su representante. Pero nada de eso; se aplica el concurso de oposición basado en méritos individuales.

La concepción de participación basada en el mérito individual y académico es explícitamente contrapuesta por el Presidente de la República a la lucha callejera (cuyos protagonistas son calificados despectivamente como “tirapiedras”). Un botón de muestra:

Por elemental responsabilidad no puedo creer en novelerías tales como que en determinados concursos aquellos que se autoproclamen miembros de minorías sexuales tengan puntos adicionales, o que para conformar el Consejo de Participación Ciudadana, con todo respeto a los miembros, el tirapiedras que empezó a los quince años tiene puntos adicionales y el abanderado no [APLAUSOS]... sacrificándose lo esencial, la meritocracia (Correa, 2010a).

En síntesis, ¿qué tenemos como mecanismo alternativo de participación ciudadana a las representaciones corporativas? Los méritos individuales representados en la carpeta de antecedentes profesionales y el puntaje de un examen de conocimientos.

Disciplinamiento⁵³

La hostilidad gubernamental, y en particular del Presidente de la República, hacia la movilización social ha sido expresada muchas veces

del IESS se aprobó ayer”, *El Comercio*, 7 de abril de 2009: “El Directorio del Banco del IESS estará constituido por cuatro miembros: dos representantes de los afiliados, uno activo y otro pasivo; el delegado del presidente de la República y el Presidente del directorio”.

⁵³ La idea de que el proyecto de Estado de la revolución ciudadana es “disciplinario” surgió en una conversación con Jorge León por radio en marzo de 2012. A él se le ocurrió primero y me parece una excelente definición.

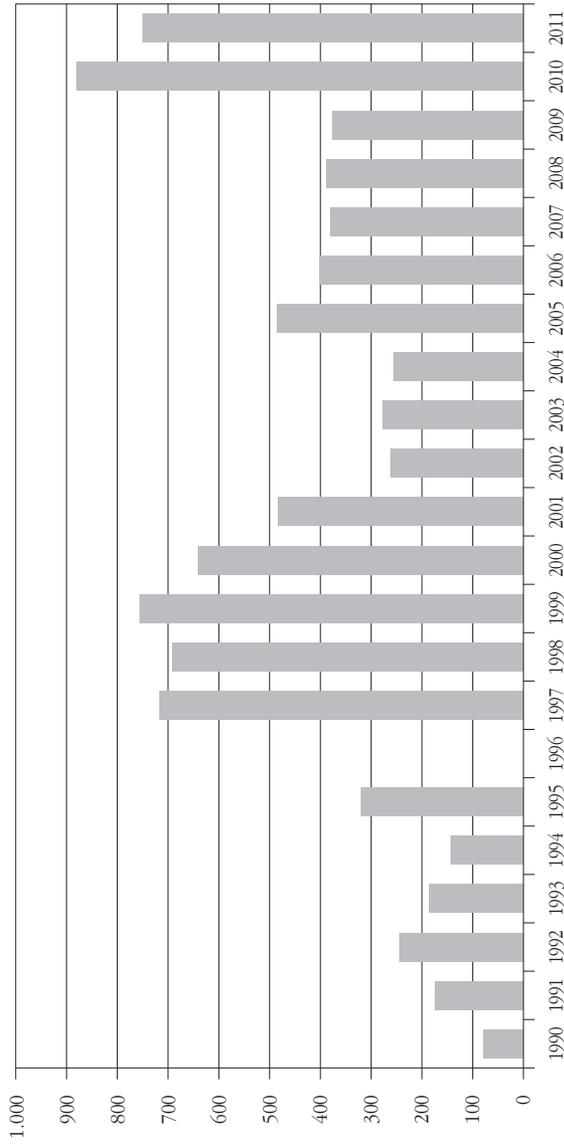
y atacada como una forma de anarquía y de desafío a la autoridad y a la majestad de quienes detentan el poder legítimo. No obstante, la conflictividad social, que se había mantenido relativamente a raya en los primeros años de gobierno, ha crecido durante los dos últimos años, al punto de que su número ha superado el registrado durante la crisis económica de 1999 (gráfico 27).

La respuesta gubernamental a la conflictividad ha sido no negociar sino intentar disuadirla mediante juicios, generalmente penales, a los cabecillas de las movilizaciones y las organizaciones. Según un estudio realizado por Acción Ecológica, la Comisión Ecuamélica de Derechos Humanos e INREDH, entre 2008 y 2010 se instauraron 41 procesos judiciales, de los cuales 31 fueron penales (170 afectados), nueve fueron administrativos (28 afectados) y uno civil (una persona) (Acción Ecológica, CEDHU e INREDH, 2011). En 17 de estos procesos penales se incluye la figura de intento de asesinato, secuestro, rebelión, sabotaje, asociación ilícita y terrorismo, basada en el artículo 160, 1 del Código Penal, aprobado por la dictadura de 1964 en el marco de la doctrina de seguridad nacional⁵⁴. Tanto el Presidente como sus ministros han justificado el recurso a esta figura desproporcionada contra toda manifestación callejera de oposición con el argumento de que esa es la única prevista en la legislación ecuatoriana:

Y cuando frente al secuestro de maquinaria, cierre de caminos, secuestro de personas etc., como corresponde en un Estado de derecho, se quiere aplicar la ley, nos quedamos en la forma: se ha

⁵⁴ La tipificación de “terrorismo” en el Código Penal ecuatoriano, que usa dos “etcéteras” en un mismo artículo para definirlo, seguramente sorprenderá a cualquier abogado medianamente preocupado por los derechos humanos: “quienes individualmente o formando asociaciones, [...] armados o no, pretextando fines patrióticos, sociales, económicos, políticos, religiosos, revolucionarios, reivindicatorios proselitistas, raciales, localistas, regionales, etc., cometieren delitos contra la seguridad común de las personas o de grupos humanos de cualquiera clase o de sus bienes: [...] y a quienes construyeran barricadas, parapetos, trincheras, obstáculos, etc., con el propósito de hacer frente a la fuerza pública en respaldo de sus intenciones, planes, tesis o proclamas” (citado por Acosta, 2011 “El uso de la justicia como mecanismo de terror”. 4 de febrero de 2011. Disponible en <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/el-uso-de-la-justicia-como-mecanismo-de-terror>

Gráfico 27
Número de conflictos registrados en la prensa



Fuente: Sistema de seguimiento a conflictos registrados en la prensa desde inicios de los años 1990 por el CAAP; cf. Sánchez Parga, 2010 y Revista Ecuador Debate núm. 77-85.

acusado de sabotaje y terrorismo, porque así llama nuestro Código Penal a esos delitos. Y por un nombre impreciso, pretendemos dejar todo en la impunidad. ¿Es ese país en el que queremos vivir? (Correa, 2010).

El argumento es insólito. Es evidente que la legislación ecuatoriana tiene otras figuras legales más proporcionales al tipo de “delito” que se achaca a los manifestantes. ¿Es acaso puramente formal demandar judicialmente, basado en esa tipificación “imprecisa”, la prisión de ocho años para luchadores sociales como el anterior presidente de la CONAIE y el de ECUARUNARI? Tan consciente está el gobierno de que existen otras figuras, que en septiembre de 2011 remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de “código integral penal” que prevé la prisión de hasta tres años para quienes cierren las vías públicas. Su problema es en realidad que la protesta callejera no está considerada en las leyes ecuatorianas como un delito lo suficientemente execrable y grave como el Presidente piensa que es.

De manera más general, la visión marcadamente “disciplinaria” de la acción estatal está presente en toda esa propuesta de nuevo código penal. En efecto, la filosofía de fondo de esa propuesta es que un aumento de las penas y una reducción de garantías disuadan la delincuencia. Luego de desechar a inicios de año una propuesta de “código de garantías penales” realizado por abogados progresistas, la propuesta finalmente presentada por el Ministerio de Justicia enfatiza el endurecimiento y ampliación de penas: reducir la edad de procesamiento penal a 16 años, aumentar la pena máxima acumulable a 35 años, mantener la injuria como delito penal, aumentar la pena por interrupción de vías hasta a tres años de prisión, incorporar la figura penal de la “asonada”⁵⁵ —que se distingue de la sedición por cuanto

⁵⁵ El artículo 365 de la propuesta define así la “asonada”: “Quienes de forma tumultuaria exigieran violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones [...]” (Proyecto de Ley Código Orgánico Penal Integral, art. 365, disponible en <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/233c7e51-a5a7-4c0e-a848-79e6ead28a9c/Ley%20del%20C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20Integral%20Penal>)

no es necesariamente una rebelión armada—, castigada con hasta tres años de cárcel, y restringir la posibilidad de acogerse a la reducción de penas, entre otras⁵⁶.

El énfasis “disciplinario” de la visión del Estado presente en el gobierno también se extiende al control de las organizaciones no gubernamentales. La *revolución ciudadana* ha actualizado y reforzado (en lugar de derogar) el reglamento de 2002 que regula la aprobación y la disolución de las organizaciones previstas en el Código Civil. En marzo de 2008 introdujo como causal de disolución el literal b) en el artículo 13:

Son causales de disolución de las organizaciones constituidas bajo este régimen, a más de las establecidas en el Estatuto Social, las siguientes:

- a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización
- b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación [...] ⁵⁷.

Basado precisamente en el argumento de que “no cumplía sus fines”, pero además, de que no había “coordinado” con el Ministerio de Salud, expropiando a los propios asociados el derecho a decidir

⁵⁶ “El Ejecutivo propone que la acumulación de penas tenga un tope de 35 años”, *El Telégrafo*, 14 de octubre de 2011; Ernesto Albán Gómez, “Un nuevo Código Penal”, *Diario Hoy*, 27 de junio de 2011, “Penas más rigurosas en nuevo Código Penal del Ecuador”, En *Andes*, Agencia pública de noticias de Ecuador y Sudamérica, 26 de julio de 2011, En <http://andes.info.ec/judicial/penas-mas-rigurosas-en-nuevo-codigo-penal-del-ecuador-77376.html>

⁵⁷ “Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución y registro de socios y directivas de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales”, publicado en el *Registro Oficial* # 660 del 11 de septiembre de 2002, artículo 13; “Reformas al Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución y registro de socios y directivas de las organizaciones previstas en el código civil y en las leyes especiales”, Decreto Ejecutivo 982, 25 de marzo de 2008, artículo 7.

si las organizaciones que ellos fundaron cumplen o no sus fines, en marzo de 2009 retiró la personería jurídica a Acción Ecológica, ONG que viene acompañando las luchas antiextractivistas en el país. Ante el escándalo nacional e internacional, el gobierno ciudadano dio un paso atrás en la medida⁵⁸. Todos los ministerios han enviado comunicaciones a las organizaciones civiles bajo su tutela recordando la vigencia de los artículos citados y dando un plazo de seis meses para el registro de las organizaciones⁵⁹. La propuesta de reformas al Decreto 982 presentadas por la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales en diciembre de 2010 preserva estas causales de disolución e incluye otra: la de realizar proselitismo político⁶⁰.

Finalmente —último ejemplo de la forma en que el reforzamiento del Estado se entiende como contrario al fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los derechos de los trabajadores del sector público—, el 2 de julio 2011 se expidió el Decreto Ejecutivo N° 813 sobre las “renuncias obligatorias” en el sector público, y que textualmente reza así:

Art 8. Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización [...]. Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

Este texto fue incluido por el Ejecutivo en su propuesta de Ley de Servicio Público en octubre de 2010 y rechazado por la Asamblea Nacional en dos ocasiones (la segunda con dos tercios de los votos). Ante la negativa de su propio partido para incluir esta disposición

⁵⁸ Cf. Ministerio de Salud Pública, Acuerdo Ministerial No. 00157 del 2 de marzo de 2009.

⁵⁹ Cf. por ejemplo, el Ministerio de Educación, Oficio No. 1695 – DAJ-2009, del 23 de junio de 2009.

⁶⁰ Véase Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales 2010. “Proyecto de reglamento de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro” (Diciembre) artículo 16, literal a.

en la ley, el Presidente decidió ponerla en vigencia mediante decreto. Finalmente el decreto se aplicó el 28 octubre de 2011 e implicó la salida de 3.092 servidores públicos, sobre todo del Ministerio de Salud (258 profesionales de salud, 642 del personal administrativo y 370 personas amparadas bajo el Código de Trabajo) (Buitrón y Cano, 2012: 109-112). La justificación de estas medidas fue que la mala calidad de los servicios públicos, y en particular la mala atención en los hospitales, se debe a la presencia de funcionarios corruptos, indolentes y abusivos. Por su parte, los sindicatos de los trabajadores de salud han insistido en que si hay abusos, éstos deben ser tratados con apego a una legislación que permita el derecho a la defensa. Además, han señalado que el principal problema en la atención en los hospitales se debe a que el aumento de la inversión en infraestructura y la eliminación de los costos ha incrementado exponencialmente la afluencia del público a los hospitales sin que se haya desarrollado al mismo tiempo una política de atención primaria de salud y de prevención con las familias. La “medicalización” de la atención sanitaria aumenta la congestión y crea nuevos problemas administrativos en el manejo de los hospitales.

Terminamos con una nota diferente. El gobierno también ha protagonizado un agudo y permanente conflicto con los medios de comunicación. La racionalidad de este conflicto es, por supuesto, política y electoral. Ante el desmoronamiento de los partidos políticos de oposición, el principal canal de expresión política de los opositores son los medios de comunicación privados. Ante esta oposición atrincherada en los medios, el gobierno ha creado medios de comunicación públicos (tres periódicos, *El Telégrafo*, *PePe* y *El Ciudadano*, la radio pública y la televisión pública, además del manejo de dos canales de televisión incautados en el año 2008, *Gamavisión* y *Telecentro*). Adicionalmente, ha mantenido durante todo su mandato una agresiva y permanente campaña publicitaria cuyo costo ha sido estimado en 200 millones de dólares por año. Finalmente, ha buscado aumentar los controles a la prensa mediante

la expedición de una ley de comunicación que todavía no ha podido ser promulgada por las desconfianzas que despierta. El aspecto más interesante de la última versión de esta ley es que —luego de los resultados de una auditoría de entrega de frecuencias que reveló grandes irregularidades en los procesos del pasado— prevé la redistribución de las frecuencias de radio y televisión del siguiente modo: 33% privadas, 33% públicas y 34% comunitarias. La auditoría reveló también que aunque el número de frecuencias y de medios no está muy concentrada (los grandes grupos controlan 99 de 1.637 frecuencias), sí lo está la audiencia (véase cuadro 6).

El conflicto con los medios, sin embargo, parece haberse convertido en una verdadera cruzada personal del Presidente, que lo lleva incluso a tomar medidas que lo debilitan políticamente. Sin duda, respecto a este tema, lo que más llamó la atención internacional fueron los juicios interpuestos por Rafael Correa a título personal. El 21 de marzo de 2011 interpuso una demanda por injurias contra el jefe de opinión del diario *El Universo*, Emilio Palacio, por un editorial suyo, y a los directivos del periódico. En él, el editorialista lo llamaba “dictador” y sentenciaba:

El Dictador debería recordar, por último, y esto es muy importante, que con el indulto, en el futuro, un nuevo presidente, quizás enemigo suyo, podría llevarlo ante una corte penal por haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente. Los crímenes de lesa humanidad, que no lo olvide, no prescriben⁶¹.

⁶¹ Emilio Palacio, “No a las mentiras”, *El Universo*, 6 de febrero de 2011.

Cuadro 6

Número de concesiones de radio y televisión de los grupos económicos

Grupo	Concesionario	AM	AM	TV	TV Susc.	Total general
Alvarado	Alvarado Robles Xavier Eduardo			1		1
	Corporación Ecuatoriana de Televisión S.A.			10		10
	Televisora Nacional Compañía Anónima Telenacional C.A.			9		9
Total Grupo Alvarado				20		20
Grupo EGAS	Centro de Radio y Televisión Cratel C.A.			41		41
	Teleamazonas-Guayaquil S.A.			2		2
Total Grupo EGAS				43		43
ELJURI	Jofer S.A.			1		1
	Televisión Ecuatoriana Telerama S.A.			13		13
	TV. Max S.A. TIVIMAXSA				2	2
Total Grupo ELJURI				14	2	16
ISAIAS	TELESAT S.A.				2	2
	TEVECABLE S.A.				5	5
Total ISAIAS					7	7
MANTILLA	ECUADORADIO S.A.	5	1			6
Total Grupo MANTILLA		5	1			6
MARTINEZ	Extra Radio S.A. Exradio	3				3
	Martínez Leisker Galo Eduardo	2				2
Total Grupo MARTINEZ		5				5
VIVANCO	Vivanco Riofrio Francisco	2				2
Total Grupo VIVANCO		2				2
Total general		12	1	77	9	99

Fuente: Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión, 2009: 258.

El fallo se produjo en el mes de julio, luego de cuatro meses de interpuesta la demanda penal: tres años de cárcel para el editorialista y 40 millones de dólares de indemnización de parte del periódico. Dos meses después, el 20 de septiembre, la Sala de Garantías Penales, por votación dividida, ratificó el veredicto y la pena⁶². Un mes después, el Presidente anunció el retiro de la demanda y el perdón (pero no el olvido) a los acusados. Al margen de que el texto es a todas luces malicioso, tres cosas hicieron del fallo algo excepcional: la rapidez de la administración judicial, que en solo cuatro meses tramitó una causa que usualmente dura mucho más; la condena a los directivos del diario por una opinión editorial; y, sobre todo, la desproporción de la pena impuesta, carente de todo precedente en la historia judicial del país⁶³.

El caso de *El Universo*, el más sonado y de mayor repercusión política, no es el único; forma parte de una línea de conducta del Presidente y sus colaboradores⁶⁴. Sin embargo, desde un punto de vista político, su efecto más importante es el de volver más difícil la aprobación en la Asamblea Nacional de la Ley de Comunicación, que el Ejecutivo intenta desde hace dos años. Diversos conflictos políticos en el pasado, como la clausura temporal de *Teleamazonas* y *Radio Arutam* en 2009 o la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010, retardaron su aprobación y dificultaron la consecución de una mayoría

62 “Dos jueces ratifican sentencia que condena a El Universo”, *El Universo*, 20 de septiembre de 2011.

63 Por ejemplo, el propio Emilio Palacio fue condenado por “daño moral” a tres años de prisión y 10 mil dólares de indemnización por llamar “matón” al titular de la Corporación Financiera Nacional, Camilo Samán en 2009. Cf. “Camilo Samán retiró los cargos contra Emilio Palacio”, *Vistazo*, 7 de junio de 2010, disponible en: <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=10266>

64 “Veinte juicios contra la prensa en el país”, *Diario Hoy*, 27 de mayo de 2011. El otro juicio importante es el entablado a fines de marzo por el presidente contra Juan Carlos Calderón y Christian Zurita por la publicación de un libro sobre los negocios del hermano del primer mandatario con el Estado. La demanda por 10 millones de dólares por “daño moral” ocurre por una supuesta afirmación de los autores de que el Presidente conocía los contratos de su hermano. Ambos periodistas fueron perdonados en el mismo acto en que se dio el perdón a Emilio Palacio. Finalmente, resalta también la condena a Mónica Chuji, dirigente indígena amazónica que fue ministra de Comunicación del Gobierno, por injurias contra el secretario general de la Administración, Vinicio Alvarado, quien, inmediatamente después de la sentencia, la perdonó.

para votarla en la Asamblea. Una parte del conflicto proviene del hecho de que los sucesivos proyectos de ley del gobierno han sido acusados de preocuparse mucho más del control gubernamental sobre los medios que de la democratización del acceso a la información y de la desmonopolización de la propiedad de los medios⁶⁵.

Las conclusiones sobre este tema son claras. En la disyuntiva de tener que escoger entre democracia y eficacia, el gobierno ha escogido la segunda. Su prioridad no es democratizar el Estado sino fortalecerlo, y eso significa fortalecer el Ejecutivo; el gobierno entiende que su fortaleza democrática proviene de que las decisiones que toma son apoyadas por la población, no de que la mayor parte posible de la población participe en ellas. En tal sentido, los sindicatos públicos, las organizaciones indígenas y ecologistas y las organizaciones locales son ante todo obstáculos para un Estado eficiente y una sociedad disciplinada. No hay otra conclusión posible: esta es una revolución ciudadana sin ciudadanía.

⁶⁵ Es lo que puede inferirse de las reseñas del conflicto alrededor de la ley en Jurado, 2010: 247-261 y Jurado, 2011: 85-89.

CONCLUSIONES GENERALES

La síntesis general de este relato no es difícil de hacer. Es un gobierno que se ha planteado como propósito el cambio del modelo de acumulación pero no ha avanzado en esa dirección; por el contrario, su necesidad de fondos inmediatos para financiar las políticas sociales y la acción gubernamental lo arroja a las manos de la minería en gran escala, con lo que arriesga reforzar aquello que se propone superar. Al mismo tiempo, es un gobierno que ha reforzado el papel del Estado en la economía y que ha enfatizado su rol en la redistribución de la riqueza. Esta redistribución se ha hecho a veces reforzando políticas sociales focalizadas, a la usanza neoliberal (bono de desarrollo humano y los programas asociados a él), y otras utilizando los canales más típicamente socialdemócratas: aumento de impuestos progresivos y del gasto social universalista (educación y salud gratuitas para todos). Finalmente, es un gobierno cuya prioridad es el reforzamiento del Estado y no su democratización. La participación social y la protesta en las calles son consideradas obstáculos y las organizaciones populares autónomas son un problema porque implican negociaciones lentas e incómodas.

Ahora bien, ¿cómo entender e interpretar las relaciones entre las tres conclusiones empíricas a las que arribamos? ¿Cómo se enlazan la falta de cambios estructurales para el cambio en el modelo de acumulación con el notorio esfuerzo redistributivo y la falta de

compromiso gubernamental con la participación y el protagonismo ciudadano y social?

El importante y meritorio esfuerzo redistributivo del gobierno puede considerarse una condición para el cambio del régimen de acumulación o puede entenderse como un sustituto de dicho cambio. Así, según el Plan del Buen Vivir, el énfasis de la primera fase de cuatro años en el cambio en el modelo de acumulación es *distributivo*:

La primera fase es de transición en términos de acumulación en el sentido de dependencia de los bienes primarios para sostener la economía; no así, en términos de re-distribución, considerada como el centro del cambio en este período y en general de la estrategia en su conjunto (SENPLADES, 2009a: 96).

No es la única forma de entenderlo. La otra forma es la que está implícita en las palabras del propio Presidente Rafael Correa, quien, al conmemorar sus cinco años de gobierno, sentenció:

Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa⁶⁶.

Resalto el matiz: no se trata de que el énfasis redistributivo sea una “primera fase” de un cambio de régimen de acumulación por venir, sino que la razón para mantener el mismo modelo de acumulación es “no perjudicar a los ricos”. En mi opinión, esto debe interpretarse de una forma más profunda: *es la expresión de distintas corrientes políticas e ideológicas que coexisten en el gobierno*. El Presidente representa una corriente que no está convencida de la necesidad de un cambio profundo en el régimen de acumulación, y que considera más

⁶⁶ “El desafío de Rafael Correa”, en *El Telégrafo*, 15 de enero de 2012.

limitadamente su objetivo: tener una sociedad más justa y equitativa dentro del mismo régimen existente.

Lo anterior conecta la redistribución con el régimen de acumulación, pero ¿cómo se relaciona esta forma de entender el proyecto histórico del gobierno con el resultado de una débil democracia y una endeble participación? Veamos cómo lo entiende el propio Presidente de la república. A fines del año 2009 Rafael Correa presentó un libro de su autoría personal (Correa, 2009), en cuyo capítulo final termina su exposición de manera sorprendente pero, al mismo tiempo, sincera. El desarrollo económico, nos dice el Presidente, a diferencia de lo que creen los fundamentalistas económicos, depende también del capital social (la cohesión y confianza públicas), el capital institucional (reglas formales predecibles y claras) y el capital cultural (valores y reglas informales ancladas en la costumbre). Cuando estos capitales fallan, y el texto da a entender que en el Ecuador fallan completa y penosamente, queda el *liderazgo*: “Buenos líderes pueden ser fundamentales para suplir la ausencia de capital social, institucional y cultural” (*op. cit.*: 195). El libro termina con esa reflexión. Escrito en blanco y negro, queda claro que el presidente en verdad cree que su humilde persona puede “suplir” a los actores sociales. La conclusión lógica de esta concepción es que la participación popular no es realmente necesaria para apuntalar el desarrollo en un país sin confianza y sin costumbres apropiadas. Sería deseable, pero podría ser contraproducente.

Esta es la razón por la cual, antes de permitir una participación protagónica, es necesario asegurar la “virtud republicana” suficiente en los sujetos de dicha participación. A mi juicio, ese es el sentido último de las medidas de construcción del Estado del gobierno de la *revolución ciudadana*. Por ello es que no se trata de un proyecto de “Estado autoritario”, aunque el Presidente, personalmente, pueda serlo. En efecto, si somos estrictos en la caracterización política del gobierno, resulta difícil equiparar el proyecto estatal de la *revolución ciudadana* con el de gobiernos autoritarios como los que existieron en la historia de América Latina o incluso del pasado reciente del

Ecuador, como el de León Febres Cordero. Aquellos gobiernos cometieron atrocidades, protegieron y organizaron la tortura y multiplicaron los asesinatos políticos. Nada de eso se encuentra en estos años de inicios del siglo XXI. Es más ajustado y preciso caracterizar el proyecto de Estado de Rafael Correa como un “régimen disciplinario”⁶⁷. El sentido general de este proceso de *disciplinamiento* es reafirmar la majestad de la autoridad y el peso de una ley que no se negocia sino que se aplica; pero esta aplicación no es tanto una limitación de las actividades gubernamentales mismas cuanto un ajuste de los gobernados a la conducta esperada de ellos. No se usa tanto la violencia abierta como el temor al castigo y una serie de “tecnologías” de reprimenda y amedrentamiento. Por eso es que la eficiencia en la atención y la calidad en la prestación de los servicios públicos, desde la educación hasta la provisión de documentos notariales, se entiende fundamentalmente como una cruzada para disciplinar a funcionarios indolentes, maestros incapaces y administradores corruptos.

¿Cómo entender entonces el balance final? *La revolución ciudadana* tiene varias tendencias políticas y sociales en su interior. Coexisten grupos de izquierda con grupos empresariales de una derecha reencauchada y en proceso de adaptación a la parcial retirada del neoliberalismo. La coherencia del conjunto y las decisiones finales están a cargo del Presidente de la República en persona. Es por eso que su comprensión personal de las relaciones entre el cambio en el régimen de acumulación, la redistribución económica y la construcción de un Estado fuerte es la tendencia dominante dentro del gobierno. Si la superación de la pobreza y la construcción de un país más equitativo es una condición para disponer de ciudadanos virtuosos, y esa virtud, a su vez, es necesaria para hacer que la participación ciudadana sea

⁶⁷ Las referencias teóricas son, por supuesto, las de la gubernamentalidad de Michel Foucault (cf. Foucault, 2007: 187-215). Aunque en la conceptualización de Foucault se trata de un régimen y no de un “Estado”, creo que es posible caracterizar a Chile como uno de los mejores ejemplos latinoamericanos de “Estado disciplinario” (cf. Salazar, Mancilla y Durán, 1999). Un ejemplo europeo de “Estado disciplinario” podría ser Gran Bretaña (cf. Corrigan y Sayer, 1985).

positiva, la construcción de un Estado disciplinario y fuerte es necesaria para ambos.

Terminemos con un intento por caracterizar el conjunto. En el fondo, el proyecto político personal de Rafael Correa Delgado para el Ecuador está teñido de valores cristianos conservadores pero paternos que aprendió desde la cuna. En un artículo reciente, Pablo Stefanoni hizo un interesante planteo de los términos del debate⁶⁸. La socialdemocracia europea abandonó a mediados del siglo XX toda veleidad anticapitalista. No se engañaba a sí misma ni a los demás: solo buscaba un “buen capitalismo” (Hutton, 2011). En el debate alrededor de los gobiernos progresistas latinoamericanos, por el contrario, muchas veces las definiciones programáticas se sustituyen por la retórica. Esta pálida sustitución ocurre mucho más en los países andinos, donde el desmoronamiento de los sistemas políticos que acompañó la emergencia de los gobiernos progresistas crea la sensación y el ambiente de una mayor radicalidad. En el Cono Sur, en Brasil o incluso en Perú, son muy pocos los que se hacen ilusiones: las reformas no se envuelven tampoco de radicalismos verbales altisonantes.

En Ecuador, las interpretaciones de las izquierdas que quedan en el gobierno difieren significativamente. Antiguos militantes comunistas, como Rafael Quintero y Erika Sylva, son fieles a la vieja idea de la revolución por etapas: la *revolución ciudadana* tiene un convencional proyecto de capitalismo de Estado que sentará las bases para un posible socialismo del futuro. Nuevos militantes nacidos y crecidos en la academia, como René Ramírez, apuestan por caracterizar el proyecto de cambio en la pauta de acumulación, tal como se presenta en el “Plan del Buen Vivir”, como una propuesta que conducirá a un “biosocialismo republicano del *Sumak Kausay*”.

Pero lo que piensa el Presidente es diferente, aunque a veces pueda hacer guiños a tales interpretaciones. Cualquiera que haya

⁶⁸ “¿Burbuja ideológica?”, en *La línea de fuego*. Comunicación no alineada, 10 de noviembre de 2011, disponible en: <http://lalineadefuego.info/2011/11/10/%C2%BFburbuja-ideologica-por-pablo-stefanoni/>

leído sus escritos o seguido con atención sus discursos entenderá que el socialismo es para él exactamente igual a la doctrina social de la Iglesia católica, es decir lo que la democracia cristiana de los años 1960 llamaba el “socialismo comunitario”. Podríamos llamarlo, para diferenciarlo del “buen capitalismo” de la socialdemocracia europea, un “capitalismo paternal” nacido de la acción de líderes esclarecidos y cristianos que velan por el bien común incluso a pesar —tal como afirma el Presidente Correa en un reciente discurso— de la generalizada “mediocridad” cultural que está en la “raíz del subdesarrollo”:

esto refleja [se refiere a que los estudiantes no aprendan inglés] lo que cada vez estoy más convencido que está en la raíz del subdesarrollo: *la mediocridad*. Nos hemos acostumbrado a la mediocridad, hemos perdido la capacidad de sorprendernos, tomamos a la mediocridad como algo normal. [...] Los países que han tenido éxito son aquellos en donde desde el conserje hasta el gerente de una empresa hacen las cosas con excelencia, en donde todas las cosas, por sencillas que sean, como lustrar zapatos, hasta las más complejas políticas públicas, se hacen con total calidad. ¿Queremos salir del subdesarrollo? ¿Queremos alcanzar el Buen Vivir? Tenemos que inaugurar una cultura de la excelencia: tolerancia cero a la mediocridad, a la mentira, a la irresponsabilidad, al engaño social⁶⁹.

La más pedestre doctrina del *self-made man* convertida en canon de interpretación del desarrollo internacional: los pueblos mediocres e inútiles son subdesarrollados por sus propias faltas mientras que los pueblos exitosos lo son por sus propios méritos. Así, para este estadista, la justicia puede entenderse mejor como la generosidad institucional y la democracia como las tímidas concesiones que se hacen a un menor de edad que todavía no sabe utilizarlas inteligentemente.

⁶⁹ Correa, 2011. El resaltado está en el texto.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Ecológica, CEDHU e INREDH

2011 “Criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador”, en Cecilia Chérrez, César Padilla, Sender Otten y María Rosa Yumbra (eds.), *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*. Quito: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), Acción Ecológica y Broederlijk Denle.

Acosta, Alberto

2012 “Luces y sombras de la Revolución Ciudadana, del correísmo a la megaminería”. Quito. Presentación en Power Point.

Acosta, Alberto

2009 *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, SWISSAID y Comité Ecuménico de Proyectos.

Acosta, A. y J. Ponce

2010 “La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de la revolución?”, en *Ecuador Debate* núm. 81, diciembre. Quito: Centro Andino de Acción Popular – CAAP.

Arcos, Carlos

2010 “La autonomía como argumento político”, en R. Ramírez (coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: SENPLADES, Colección Debates 1.

Auyero, Javier

2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.* Buenos Aires: Manantial.

BCE – Banco Central del Ecuador

2012 *Información Estadística Mensual* núm. 1922, abril.

BCE – Dirección de estadística económica

2011 *Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural 2011.* Quito: BCE.

Buitrón, Ricardo y Diego Cano

2012 “La revolución ciudadana y los trabajadores”, en *Programa Andino de Derechos Humanos. Informe de Derechos Humanos 2011.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Carrión, Diego y Stalin Herrera

2012 *Ecuador Rural del siglo XXI: Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria.* Quito: IEE / FRL.

CODENPE – Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

2007 *Legislación indígena. Ley orgánica de las instituciones públicas de pueblos indígenas del Ecuador... Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Convenio OIT No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.* Quito: CODENPE.

Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión

2009 *Informe final y recomendaciones.* 18 de mayo. Quito: s/e.

CONEA – Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de las Universidades

s/f “Evaluación global de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”. Quito. Versión inédita.

Cornejo, Rodrigo et al.

2011 “La empresa educativa chilena”, en *Malaidea. Cuadernos de reflexión.* Quito: Escuela de Sociología, Universidad Central.

Correa Delgado, Rafael

2011a Discurso de posesión de ministros. 10 de noviembre.
Disponible en: www.presidencia.gob.ec

Correa Delgado, Rafael

2011b “Ser inteligente con la minería”. Enlace sabatino del 10 de diciembre
Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=AVqTbetBY1Y>. El
5 de marzo de 2012 el gobierno firmó el primer contrato de minería
metálica a gran escala con la empresa chino-canadiense ECUACO-
RRIENTES.

Correa Delgado, Rafael

2010 “Lo que nos falta por hacer, es mucho más de lo que ya hemos hecho”,
Informe del Presidente Rafael Correa a la Nación, Salón Plenario de
la Asamblea Nacional, 10 de agosto.

Correa Delgado, Rafael

2009 *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá., Random
House Mondadori, Debate.

Corrigan, Philip y Derek Sayer

1985 *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Nueva
York: Blackwell.

Duque, Pablo

2011 “Potencial Minero del Ecuador. Visión desde el conocimiento actual
de la Geología del país”, en *Perversos versos de la minería*. Disponible
en: www.extractivismo.comwww.infomineria.org

Foucault, Michel

2007 “La gubernamentalidad”, en Gabriel Giorgi (comp.), *Ensayos sobre
biopolítica: excesos de vida*. Buenos Aires: Paidós.

Hutton, Will

2011 “La socialdemocracia liberal, la equidad y el buen capitalismo”, en
Nueva Sociedad núm. 236, noviembre-diciembre. Buenos Aires: FES.

INEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

2012 *Encuesta de uso del tiempo*. Disponible en: http://www.inec.gob.ec/sitio_tiempo/

INEC

2011 *Avances del Censo Nacional Económico y mecanismos de difusión.* Quito: INEC.

Jurado, Rommel

2011 “El estado de los derechos de comunicación”, en Programa Andino de Derechos Humanos (comp.), *Develando el desencanto. Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2010.* Quito: UASB, PADH, Abya-Yala.

Jurado, Romel

2010 “Derecho a la comunicación”, en Programa Andino de Derechos Humanos (comp.), *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2009.* Quito: UASB, PADH, Abya Yala.

Larrea, María de Lourdes

2011 “Elaboración de línea de base y herramienta de medición de los indicadores generales del Plan de Acción de Género en Desarrollo de la Cooperación Española en Ecuador 2011-2014”. Estado de situación de las mujeres en Ecuador, Documento 1. Quito: AECID. Documento inédito.

León, Jorge y Mario Unda

2009 “Diálogo sobre la coyuntura: tiempo de redefiniciones y opciones políticas”, en *Ecuador Debate* núm. 78, diciembre. Quito: CAAP.

López-Calva, Luis F. y Nora Lustig

2011 “Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy”, en *Panorama social de América Latina, 2011.* Santiago de Chile: CEPAL.

Mancheno, Diego

2011 “La economía política y la política económica del gobierno: ¿ilusión o realidad?”, en *La Tendencia. Revista de Análisis Político* núm. 11, Feb/mar. Quito: FES-ILDIS y CAFOLIS.

Ministerio de Coordinación de la Política Económica

2009 “El Protagonismo de la Economía Popular en la Nueva Política Económica del Ecuador”. Presentación en Power Point en el Seminario Economía social y solidaria: institucionalización, Quito, abril.

Morales, César, Soledad Parada y Miguel Torres

2005 *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador*. Santiago de Chile: PNUD, FAO, UNICEF y CEPAL.

Ospina Peralta, Pablo

2012a “Promesas temporales. Cambio del régimen de acumulación en Ecuador, propuestas y realizaciones de la revolución ciudadana”, en L. López *et al.* (comp.), *¿Otros Mundos Posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*. Medellín, Colombia: Fundación Rosa Luxemburgo y Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín / Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.

Ospina Peralta, Pablo

2012b “Cuatro vectores de la coyuntura electoral de 2012”, en *La Tendencia, Revista de Análisis Político* núm. 13, abril-mayo. Quito: FES-ILDIS y CAFOLIS.

Ospina Peralta, Pablo

2012c. “La minería en la revolución ciudadana”, en *Opción Socialista*, edición especial, núm. 24-25, abril-mayo.

Ospina Peralta, Pablo

2011 “Ecuador: la participación ciudadana en el proyecto de Estado de Rafael Correa”, en *Observatorio Latinoamericano 7. Dossier Ecuador*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres

2012 *Agenda nacional por los derechos de las mujeres ecuatorianas*. Quito: ONU Mujeres, Ministerio Federal de Alemania de Cooperación Económica y Desarrollo, GiZ, FES-ILDIS.

Salazar, Gabriel, Arturo Mancilla y Carlos Durán

1999 “Estado, legitimidad, ciudadanía”, en Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea de Chile*. Vol. I. Santiago de Chile: LOM ediciones, serie Historia.

SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

2012a *Evaluación del Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2012b *5 años de revolución ciudadana*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2011 *100 logros de la revolución ciudadana*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2009a *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2009b *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES y MAGAP

2010 “Plan de fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador. PLAN TIERRAS”. Quito. Documento inédito.

Ramírez, René

2010a “Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano”, en SENPLADES, *Los nuevos retos de América latina: Socialismo y SumakKawsay*. Quito: SENPLADES.

Ramírez, René (coord.)

2010b *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: SENPLADES, colección Debates 1.

Revista *Ecuador Debate* núm. 77-85. Quito: CAAP.

Revista *Vanguardia* Núm. 163, 4-10 de noviembre de 2009.

Rosero, Fernando

2011 “Tierra y conflicto social en tiempos de Rafael Correa”, en *La Tendencia. Revista de Análisis Político* núm. 11, feb/mar. Quito: FES-ILDIS y CAFOLIS.

Sánchez Parga, José

2010 *Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1998- 2008*. Quito: CAAP.

Sacher, William y Alberto Acosta

2012 *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala y CAAP.

Vaca, César Marcillo y Alejandro Salcedo Aznal

2008 *Iconomi Soudaria. Teoría y realidades de éxitos comunitarios. Historias de superación en Ecuador y Castilla-La Mancha*. España: Fundación Iberoamericana para el Desarrollo.

Vela, María de la Paz

2011 “El manejo integrado de la liquidez ya permite hacer política fiscal”, entrevista al ministro de Finanzas Patricio Rivera, en *Gestión, economía y sociedad* núm. 207, septiembre.

Villavicencio, Fernando

2011 “Ecuador: Fin del nacionalismo petrolero”. Quito. Documento inédito.

Villavicencio, Fernando

2010a “Renegociación: La fiesta de las petroleras”. Quito. Documento inédito.

Villavicencio, Fernando

2010b “Los escalofríos del señor presidente”. Quito. Documento inédito.