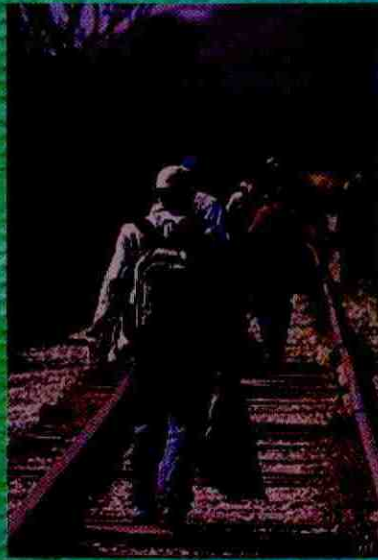


# CO YUN TURA



**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
UNIVERSIDAD DE CUENCA**

305  
V48c  
5/7/23

**UNIVERSIDAD DE CUENCA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y  
ADMINISTRATIVAS**

# **COYUNTURA**

Varios autores



**CUENCA - ECUADOR  
2010**

*Donación 9100 27-Mayo-2013*

Econ. Milton Quesada Carrión  
**DECANO**

Dr. Wilson Andrade Rodríguez  
**SUBDECANO**

Dr. Leonardo Neira C.  
**DIRECTOR DEL CENTRO DE PUBLICACIONES**

## COYUNTURA N° 7

Varios autores

**Colección Investigación**

**Diseño de carátula:** Juan Carlos Abril

**Diagramación:** Arnoldo Celi C.

**Tiraje:** 350 ejemplares

**Impresión:**

Centro de Publicaciones de la Facultad de Ciencias  
Económicas y Administrativas de la Universidad de  
Cuenca

**Dirección:** Av. 12 de abril S/N y Av. Loja

**Teléfonos:** 4051105 Fax: 4051107

**Sitio Web:** [economia.ucuenca.edu.ec](http://economia.ucuenca.edu.ec)

**Agosto 2010** ✓

## Indice

Presentación	7
Gobierno y conflictos sociales <i>m/n 152225</i>	11
<b>Marco Salamea Córdova</b>	
Neoconstitucionalismo y buen vivir <i>m/n 152226</i>	20
<b>Efrén Paredes Roldán</b>	
Las remesas y su impacto en el desarrollo actual <i>m/n 152227</i>	28
<b>Diego Roldán Monsalve</b>	
Remesas, inversión productos y desarrollo local, una primera aproximación <i>m/n 152228</i>	43
<b>Rodrigo Mendieta Muñoz</b>	
Ecuador: La construcción de un nuevo modelo económico de demamda social. <i>m/n 152229.</i>	54
<b>Jorge Dután Narváez</b>	
Paradojas de la evaluación en la Universidad <i>m/n 152230</i>	70
<b>Ana Cecilia Salazar</b>	
El agua, un derecho humano no en negocio <i>m/n 152231</i>	80
<b>Alberto Acosta</b>	



## PRESENTACIÓN

Investigar y escribir la coyuntura o sobre la coyuntura son formulaciones que encierran en sí distintas concepciones y enfoques epistemológicos y consecuentemente teóricos y por lo tanto perspectivas científicas distintas y connotaciones o implicaciones prácticas disimiles en el mundo en que se desenvuelve la sociedad.

Es importante determinar que todo conocimiento es una construcción social y que implícitamente esta cruzado por determinaciones políticas de poder y de resistencia, de conservación del orden estaido o de democratización, de colonización y descolonización, de colonialidad y de-colonialidad y por lo tanto de control o emancipación. También en su construcción juega un papel importante, por no decir, determinante el locus de enunciación ya sea espacial y/o social.

Por otra parte, es casi común confundir, investigar la coyuntura o algún aspecto coyuntural con escribir un tema sobre cualquier aspecto de actualidad. Esta distinción hace que el trabajo sea científico o simplemente un buen reportaje de prensa. En ambos casos se está produciendo conocimientos y sentidos. La dimensionalidad y su diferenciación se van a sentir en las implicaciones sobre los procesos históricos como procesos sociales constructores de realidades y en sus concepciones de emancipación o conservación. Encubrir o descubrir, invisibilizar o visibilización realidades. Visibilizar significa generar una fuerza de autocomprensión del mundo que nos rodea en la necesidad de generar utopías de que el futuro siempre puede ser mejor.

Concomitante con lo anterior, también es importante distinguir investigar sobre la coyuntura o investigar la coyuntura, aunque parece innecesaria esta distinción para muchos investigadores, hoy

adquiere una singular relevancia en la forma de abordar la realidad que se quiere construir. Utilizando una metáfora ver a los toros desde lejos o estar entre ellos. Son dos espacios de enunciación del conocimiento y por lo tanto tiene que ver con la forma como se producen, como se procesan, como se sienten los procesos sociales en ese momento del procesamiento histórico como resultado de múltiples determinaciones y, también, de múltiples determinantes que los actores sociales ponen en juego dependiendo de sus intereses y de sus proyectos de futuro.

La coyuntura, por otra parte es, la singularidad histórica en donde se condensan los determinantes de lo general como por ejemplo, el sistema mundo moderno/ colonial capitalista/ patriarcal, la particularidad la crisis sistémica actual en la globalización neoliberal y lo específico los procesos locales que viven los países como el Ecuador en esta crisis global.

Visto un poco más generalmente, la coyuntura es el estudio del presente, pero no como un hecho aislado, sino como la confluencia de un conjunto de procesos históricos que desembocan en un conjunto de posibilidades que configuran el presente pero para comprenderlo hay que rastrear su historia, por ello, como dice Carlos Aguirre "Siguiendo entonces la lección de Marc Bloch, que repetía a su vez la frase de Michelet al afirmar "quien quiera atenderse al presente, a lo actual, no comprenderá lo actual", creemos que para explicar la América Latina de hoy es necesario remontarnos audazmente a la historia de la América Latina de hace treinta, y cincuenta, y cien, y quinientos y más años. Porque si el presente no es más que una acumulación densa de fenómenos que corresponden a muy distintas temporalidades históricas, entonces su explicación adecuada solo será posible si abrazamos, sucesivamente, esos distintos tiempos históricos de dichos fenómenos. Porque la América Latina en la que hoy vivimos se ha construido

lo mismo con los Tratados de Libre Comercio que datan de solo hace unos pocos años, que con la dependencia y la subordinación económicas que padecemos hace cinco siglos, y lo mismo desde los movimientos urbanos populares que tienen solo tres décadas de existencia, que desde los movimientos de resistencia indígena de también amplia y sólida tradición plurisecular. (Carlos Aguirre Rojas)

Y si la América Latina actual solo es comprensible desde esa visión de la larga duración y de las múltiples temporalidades, también debe verse siempre desde una óptica radicalmente global. Porque si esta óptica globalizante, que nos permite ver los fenómenos sociales "desde el punto de vista de la totalidad" es necesaria en general, lo es todavía más en el caso del estudio de la civilización latinoamericana, que desde su propio origen se constituye en función de las necesidades, demandas e imposiciones del exterior, de la propia economía mundial y de sus centros hegemónicos potenciales o activos, los que siempre le han impuesto una buena parte de sus "elecciones" y de sus diferentes destinos. Con lo cual, es claro que no hay historia o análisis posible de América Latina, que no sea a la vez historia o análisis del mundo en su conjunto. (Carlos Aguirre Rojas)

Junto a esta visión densa temporalmente y a la vez globalizante, es necesario también abordar a la actual América Latina desde un enfoque profundamente crítico.

Proponiendo entonces explicar a América Latina y Ecuador hoy, desde este triple enfoque de las múltiples temporalidades y de la larga duración, de la visión globalizante y de la perspectiva crítica, quizá será posible postular nuevas entradas de interpretación, "abriendo así los horizontes de este tema, al mismo tiempo fundamental y urgente, para el conjunto de los científicos sociales latinoamericanos contemporáneos." (Carlos Aguirre). Así los trabajos

de coyuntura se vuelven comprensivos de la realidad y en ese mismo proceso, operativos para nuevos sentidos de transformación.

Jorge Dután Narváez

**COORDINADOR DEL PROGRAMA DE COYUNTURA**

## **Gobierno y conflictos sociales**

*Marco Salamea Córdova*

Como habíamos anunciado en el mes de marzo de 2010 (Informe de Coyuntura No. 6), los meses posteriores iban a estar cargados de problemas y conflictos sociales, y esto debido sobre todo a la aprobación que tenía que hacer la Asamblea Nacional de importantes, pero controversiales, Proyectos de Ley, entre los que se destacan los siguientes: Ley de Recursos Hídricos, Ley de Comunicación, Ley de Educación Superior; el Código de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COTAD), La Ley General de Educación, la Ley de Cultura, etc.

Analizar el carácter de estos conflictos desatados durante los últimos meses, y el comportamiento del Gobierno en relación a los mismos, es lo que precisamente aspiramos a hacer en este trabajo.

### **1. La “guerra” por el agua**

-Uno de los temas que causó la mayor polémica y enfrentamiento en la escena social y política del país, durante los últimos meses, fue el trámite del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos. Un proyecto que, a pesar de presentar normas importantes para regular el uso de un bien público de carácter estratégico, contenía aspectos que dieron lugar a la protestas, sobre todo, de sectores campesinos y del Movimiento Indígena; protestas acaecidas durante los meses de abril y mayo de presente año.

Para dichos sectores y Movimiento el Proyecto abría la posibilidad de la extracción minera en zonas donde se encuentran fuentes de agua, lo que entraría en contradicción con el denominado régimen de buen vivir planteado en la Constitución, y específicamente con sus artículos 406 y 407, artículo este último que señala textual-

mente: "Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Aunque, en seguida, el mismo artículo indica que "excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada del Presidente de la República...".

Otro aspecto criticado del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos sería el que se refiere a la propiedad del agua. Si bien la Constitución y el Proyecto prohíben la privatización de este "recurso natural estratégico de uso público", empero, no se garantizaría la desprivatización de aquellos recursos hídricos que actualmente se encuentran bajo la propiedad o control de personas y empresas particulares. Una situación que entraría en contradicción con el artículo 318 de la Constitución que establece que: "La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria".

Una tercera cuestión clave, que provocaría el conflicto en torno al mencionado Proyecto, tendría que ver con el tema del ente encargado de la planificación, regulación y control del agua. La Constitución es clara en este sentido, al establecer - en el mismo artículo 318- que estas actividades corresponderán al Estado a través de la "autoridad única del agua", lo cual ciertamente no sería óbice para que en la misma participen representantes de las diversas comunidades, como se pretendió en el Proyecto, a través del Consejo Plurinacional del Agua.

Más allá de estas cuestiones, empero, tras el enfrenamiento por el tema del agua parece estar también la ausencia de una comprensión adecuada, por parte del Gobierno, de aquella cosmovisión que ve el agua como "la vida" y no como una mera mercancía más.

En todo caso, la "guerra por el agua" no terminaría por ahora en la victoria de uno de los contendores sino en una especie de tregua,

a partir de la decisión de la Asamblea de dar paso a una "consulta pre legislativa".

-La consulta en torno al Proyecto de Ley de Recursos Hídricos, empero, se convertiría en un nuevo motivo de polémica en la escena política nacional; una polémica que enfrenta al Gobierno, y su mayoría legislativa, con el Movimiento Indígena y la oposición política.

Una primera cuestión que llamaría la atención es porqué, a tenor de lo que manda la Constitución, no se realizó la consulta oportunamente, esto es, en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley y, por lo tanto, antes de que se produzcan la movilización y el boqueo de vías por parte de los indígenas. La respuesta parece estar en que nunca hubo realmente la voluntad de hacer la consulta, de forma que el pronunciamiento de la Corte Constitucional obligando a la misma sólo empezaría a hacerse efectivo cuando se produjeron dos situaciones: la escalada de la protesta indígena y la imposibilidad del bloque legislativo pro gubernamental para reunir el número de votos necesarios para la aprobación del Proyecto de ley.

Dos situaciones, por ende, que provocarían la sospecha de que la consulta se la realizaba, justamente, para frenar la resistencia indígena, conseguir una mayor legitimidad para dicho Proyecto y lograr el número de votos que se requiere para su aprobación definitiva.

Otra interpretación que se podría dar a la consulta pre legislativa sería la de que se trata de un mecanismo democrático, que permite procesar las demandas e intereses de los sectores directamente involucrados en el tema legislativo que se debate; sin embargo, en este caso, el haberse originado la consulta en una imposición de la Corte Constitucional y, sobre todo, el hecho de que el Presidente

Correa haya anunciado reiteradamente de que no se acogerán los planteamientos del Movimiento Indígena sobre el tema del agua, prácticamente, impedirían ver esta consulta como un mecanismo de real apertura democrática, de una toma participativa de las decisiones; de manera que, en estas condiciones, la consulta podría perder sentido y convertirse más vale en una suerte de diversionismo ideológico.

Aún más, en esas condiciones, la consulta pre legislativa podría asomar como una “burla” para los consultados, quienes después de algunos meses podrían retomar con mucha más fuerza y beligerancia sus acciones de protesta.

## 2. Gobierno versus Movimientos Sociales

El conflicto o “guerra” por el agua no sería sino una de las expresiones más significativas de las divergencias que se han dado entre el Gobierno y Movimientos Sociales como el Indígena.

Estas divergencias se verían incrementadas a raíz de resoluciones adoptadas por el Movimiento Indígena, agrupado en la CONAIE, en su última asamblea extraordinaria.

La resolución de desconocer todas las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, y todo el proceso de institucionalización del Estado llevado a cabo por la SEMPLADES, prácticamente colocaría a la CONAIE en una posición de franca rebelión frente al poder institucionalizado del Estado. Esta misma posición se daría al declarar como nulas todas las concesiones para la actividad extractiva, y al prohibir el ingreso de las autoridades gubernamentales en las tierras y territorios indígenas. Sin embargo, toda vez que en las actuales condiciones la CONAIE no tendría la fuerza organizativa y política suficiente para poner en práctica una agenda de este tipo, o para edificar un contrapoder frente al

poder estatal, dichas resoluciones y declaraciones podrían ser vistas mas bien como expresiones retóricas de su indignación frente a lo que consideran como equivocaciones del Gobierno.

Dentro de estas la CONAIE señala, por ejemplo, el irrespeto a la plurinacionalidad y a los derechos colectivos reconocidos en la Constitución vigente, así como la falta de una verdadera participación ciudadana, que involucre a todos los sectores sociales en la configuración de las leyes y en el rediseño institucional del país. Es decir, para la CONAIE habría actualmente en el país un déficit de constitucionalidad y de democracia, además de una derechización o “neoliberalización” del régimen que impediría avanzar en la materialización del “buen vivir”. Para el Gobierno, en cambio, no es admisible que la CONAIE proteste y le cuestione puesto que se considera un Gobierno que asume automáticamente la representación de los indígenas, de los sectores populares, de la izquierda y del cambio. De aquí que los cuestionamientos sean vistos como “infantiles” y “fundamentalistas”, y que, por lo tanto, no sean procesados democráticamente, esto es, mediante el diálogo, la argumentación y la negociación. En contrapartida, los indígenas de la CONAIE buscarán resolver el conflicto con el Gobierno, e imponer su agenda, mediante los levantamientos y la movilización. En este contexto, la polarización entre estos dos sectores asoma como inevitable.

Aún más, mientras la CONAIE quiere llevar el proyecto anti neoliberal al extremo, lo que incluiría entre otras cosas la supresión total del modelo extractivista; el Gobierno no quiere ir tan lejos a pesar de que el Presidente Correa prometió, al asumir su segundo mandato, radicalizar dicho proyecto.

Pero, si bien las los enfrentamientos del Gobierno con Movimientos Sociales han sido más notorios y fuertes con el Movimiento Indígena agrupado en la CONAIE, han sido también



otros los Movimientos Populares que recibirían los cuestionamientos gubernamentales, sobre todo presidenciales; Movimientos entre los que están centrales sindicales, organizaciones campesinas, la UNE, La FEUE y hasta las llamadas ONGs. Obviamente, se trata de cuestionamientos a Movimientos Sociales que asoman como críticos a ciertas políticas del Gobierno o que no aparecen como subordinados a este.

Una de las más duras críticas que hiciera nuevamente el Presidente de la República a los dirigentes de la CONAIE, a mediados del mes de julio, terminaría incluso en el llamado a las bases de esta a derrocarlos, evidenciando con esto una intromisión del Estado, y más específicamente de su órgano Ejecutivo, en los asuntos que son propios de las organizaciones de la sociedad civil. Una intromisión que al tiempo que crearía dudas sobre la posibilidad de construir un régimen verdaderamente democrático (donde la sociedad debe controlar al Estado y no al revés), denotaría una comprensión inexacta de la esencia de los llamados Movimientos Sociales.

Al respecto, haciendo una reflexión teórica sobre el tema, habría que aclarar, en primer lugar, que el campo de acción de los Movimientos Sociales se encuentra fuera de la esfera estatal o institucional. Como afirma el alemán Clauss Offe, en su obra *Partidos Políticos y Movimientos Sociales*, estos: "No se especializan en la consecución y defensa del poder estatal, sino en la consecución de posiciones de contrapoder económico, político y cultural en un amplio abanico de campos"; por lo que al pretender adherirlos o someterlos a un proyecto estatal, o gubernamental, se estaría desnaturalizándolos.

Los Movimientos sociales, por tanto, buscan independencia o autonomía frente al poder político estatal, considerándose muchas veces innecesaria para su defensa la representación política y la

acción parlamentaria, o incluso peligrosa, debido a la sospecha de que el Estado trate de despolitizar y desmovilizar el Movimiento.

Justamente, en base a esas características, los Movimientos Sociales pueden abrir la posibilidad de un cambio en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, abrir la vía para la politización de la sociedad civil, haciendo posible incluso la configuración de formas de autogobierno o de democracia directa, que rebasan aquellas formas de gestión política realizadas básicamente a través de las instituciones representativas.

Aún más, a diferencia de los partidos políticos que asoman como los intermediarios entre la sociedad y el Estado, los Movimientos Sociales se estructuran a partir de las propias experiencias de la vida social, a partir de del mundo de la vida cotidiana de la gente; lo que abriría la posibilidad de construir una nueva forma de práctica política y de democracia. En estas condiciones no deja de resultar problemática la pretensión llevar adelante un proceso de cambio "progresista" enfrentando con los Movimientos Sociales o con otras organizaciones populares, o buscando subordinarlos.

### 3. La confusión entre Estado y Gobierno

Gran parte del enfrentamiento entre el Gobierno y los Movimientos Sociales, tiene que ver con la misma razón por la que se da el enfrentamiento entre el Gobierno y otros actores sociales e institucionales, como las Universidades y los medios de comunicación, a saber: la falta de acuerdos, con los involucrados, en el trámite de importantes Leyes; y, la pretensión de ejercer un control gubernamental, a través de estas Leyes, de ciertos espacios de la vida social y pública.

En efecto, a propósito de los polémicos Proyectos de Ley que se han debatido en los últimos meses en la Asamblea Nacional, tales como los Proyectos de Ley de Educación superior y de

Comunicación, uno de los cuestionamientos que se han hecho a los mismos es la intensión que tendría el Gobierno de tener injerencia y control, en los organismos de dirección y regulación, tanto de las Universidades cuanto de los medios de comunicación. Si bien en el marco del proyecto político gubernamental, legitimado por el pueblo en elecciones, la regulación estatal sobre la economía y sobre algunos ámbitos de la vida social es uno de sus componentes centrales, y además si bien es una regulación que está amparada por las normas de la actual Constitución; sin embargo, regulación estatal no es lo mismo que control gubernamental. El problema de fondo, entonces, podría deberse a una confusión originada en una comprensión inexacta de lo que es el Estado, o a un deliberado propósito por subordinar el todo (el Estado) a una parte (el Ejecutivo), caso este último que nos pondría en el camino no precisamente de un proyecto democrático, sino tendencialmente totalitario.

Vale recordar que el Estado es un sistema institucional compuesto por varios subsistemas o instituciones, a saber: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Militar, Administrativo y Organos de Gobierno Subcentral (en el caso del Ecuador los “gobiernos autónomos descentralizados”). En un régimen democrático presidencialista, que es lo que existe hoy en el Ecuador, el Ejecutivo o Gobierno asoma ciertamente como el órgano más importante del Estado, como el que habla a su nombre; empero, esto no significa que los otros Organos pierdan su propio espacio institucional, su autonomía y sus roles.

Aún más, a tenor de una definición más amplia del Estado, instituciones como las Universidades serían parte de lo que el filósofo francés Louis Althusser denominó como Aparatos Ideológicos del Estado (AIE); una definición en cuyo marco resultaría un contrasentido hablar de una regulación estatal del Estado (de las universidades en este caso), a no ser que se esté en verdad hablando

de una regulación gubernamental de estas.

El problema con la regulación o control de los Gobiernos de ámbitos que no son parte de su competencia, es que pueden someter a instituciones importantes del Estado y de la sociedad a los vaivenes de los cambios de Gobierno y de las coyunturas político-partidistas, lo que llevaría a degradar la institucionalidad estatal y social del país.

Aún más, más allá de un control gubernamental o estatal, la construcción de un proyecto verdaderamente democrático o ciudadano supone, mas vale, fortalecer los controles de la propia sociedad o ciudadanía sobre la gestión de las instituciones estatales y privadas. ¿Es posible un proyecto de esta naturaleza en el Ecuador?.....

Cuenca, julio de 2010

## NEOCONSTITUCIONALISMO Y BUEN CONVIVIR.

*Efrén Paredes Roldán*

### LA SITUACIÓN ACTUAL

Desde el nacimiento del Estado moderno, uno de los problemas más controversiales ha sido el tema jurídico, esto es los derechos y la forma de ejercerlos o garantizarlos. Como organizar una sociedad para que el ciudadano pueda ejercer su libertad, la limitación de la misma y los mecanismos coercitivos para imponerlos.

La polémica no ha cambiado. Con distintos matices, los ecuatorianos vivimos convencidos de que la nuestra es una situación única distinta. Pensamos que si tuviésemos la capacidad de contar con leyes eficaces para concretar el sueño de vivir bien, vivir mejor, o bajo los matices del socialismo del siglo XXI, denominado Buen Vivir, y que podría, proyectándolo socialmente, ser el Buen Convivir. La polémica continúa. No olvidemos los argumentos de los opositores del proceso político que culminó con la promulgación de la Constitución del 2008, cuando decían que no necesitábamos una nueva constitución, pues nada tenía que ver la una nueva constitución con la problemática cotidiana, resumida, a su particular parecer, con la preocupación de tener que poner en la olla para comer. La lucha ideológica que se dio en esa ocasión, continúa ahora, cuando en cumplimiento del mandato constitucional, la Asamblea Nacional debe dictar un sinnúmero de leyes, orgánicas y ordinarias, para armonizar el sistema legal secundario, con los mandatos constitucionales, y encaminar el esfuerzo transformador del gobierno, el mismo que a cada paso se encuentra con una férrea oposición: ley de aguas, de minas, de comunicación, de educación, de universidades, etc. Cada propuesta de

nueva ley que se pone en el escenario legislativo, levanta el aviso de los sectores interesados, especialmente de los que quieren el cambio siempre y cuando no afecte a sus particulares intereses. Parecería que existiera un consenso en el sentido de hacer unos simples arreglos de maquillaje legal o constitucional, para que nada cambie.

### SUPERACIÓN HISTÓRICA

La historia nos enseña que todo proceso revolucionario, está envuelto en el marco de la legalidad, ya sea por que existe una legislación que limita el permanente deseo de cambio y transformación, o porque es necesario consolidar los resultados de la lucha política e inaugurar el nuevo orden.

Esto parece resumir la eterna paradoja del ser humano: ser un animal de costumbres, sostenida por nuestra capacidad de adaptación de la vida a todas las condiciones, sean de carácter geográfico, político, social o cultural. (dicen que hasta el esclavo extraña las cadenas cuando es liberado); y por otra el inmanente deseo de cambio del hastío por la rutina, de conocer, probar y experimentar nuevas cosas, lo cual supone dejar el estado de pasividad descrita inicialmente, y desarrollar iniciativas para provocar el cambio.

Por ello, uno de los dramas del poder constituido es ¿cómo ser fiel al mandato de poder constituyente?, ¿cómo ser consecuente con su determinación inicial, y a al mismo tiempo vencer a la frágil memoria social, para que acepte el cambio?, por el que luchó o votó.

Los problemas coyunturales que estamos viviendo no pueden explicarse sólo por las condiciones políticas o sociales. También están determinados por el escaso interés del ciudadano para empoderarse de los principios y derechos constitucionales por los

que votó abrumadoramente, a lo que había que agregar la lamentable conducta gubernamental, que a puesto poco interés para impulsar el proceso socialmente y le sirva como sustento de sus iniciativas políticas. Se padece del síndrome del jacobinismo, de ese que fenómeno que acabó liquidando o cortando la cabeza de los líderes del movimiento revolucionario, y que con diferentes matices se reprodujeron en la revolución rusa, china, cubana etc. Por ello, sin entrar a examinar las particularidades de la coyuntura política, enfocaremos desde la teoría constitucional algunos aspectos que consideramos claves para adentrarnos en la teoría constitucional que sirve de sustento a la vigente Constitución del 2008-.

**PRINCIPIOS DEL NEOCONSTITUCIONALISMO** A través de la historia encontramos textos que se identifican con la idea de la constitución como control político o establecimiento político. Ya lo proclama el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que dice que "En toda sociedad donde no este asegurada la garantía de derechos, ni reconocida la separación de poderes, no existe constitución". Desde entonces el constitucionalismo ha ido desarrollando conceptos sustentados en las consecuencias de la Revolución Francesa de 1789. Se pensó que habiendo llegado a derrocar el régimen aristocrático feudal, y consagrado el régimen de libertad, la "teoría del derecho como encarnación de los anhelos humanos de igualdad, fraternidad y solidaridad" se había llegaba a la época de la reivindicación del hombre a su condición de igualdad natural. Se había derrumbado la vieja sociedad estamentaria y estratificada del feudalismo absolutista, oleado y sacramentado por la jerarquía eclesiástica del Vaticano y el positivismo encontró su expresión consumada, en la Teoría General del Derecho de Hans Kelsen, y el principio positivista, piramidal, de la estructura legal, que permitiría establecer, de un modo científico, el Estado de Derecho, donde la ley sería la concreción jurídica del anhelo humano de igualdad. La historia se

encargo de evidenciar lo que se ocultaba en el culto al derecho, consistente en la trampa teórica, con la cual se legitimaba cualquier orden jurídico, sin importar las interioridades del mismo, llámese democracia, dictadura, fascismo, totalitarismo, stalinismo, etc.

El estado de derecho consagraba la superioridad absoluta de la norma y el sometimiento del ser humano a su determinación. Bajo esta doctrina, el Estado, supuesta encarnación de la voluntad mayoritaria del pueblo, y depositario de la soberanía popular, se erigía en el gran Leviatán. el mismo de Tomás Hobbes, que devora sin piedad los esfuerzos, sueños e ilusiones del ser humano, y en su nombre la humanidad ha vivido los horrores de la guerra, y se continúa legitimado, todos los días, la más inhumana explotación capitalista, la desmesurada contradicción entre la concentración de la riqueza en pocas manos y una mayoritaria situación de pobreza, sin que la humanidad esté consciente de ello, y sin que tenga esperanzas para su reivindicación.

La constante en la historia constitucional ha sido siempre, actuar en nombre de la ley, sin importar lo que ella diga, la jurisdicción constitucional sustentando la supremacía política y la supra legalidad jurídica, siempre en nombre del pueblo, pero todo el tiempo en contra de él, por el manejo egoísta de las élites que encontraron en estos principios doctrinales y legales, el más eficaz instrumento para sus insaciables apetitos económicos.

### CONSTITUCIONALISMO Y NEOCONSTITUCIONALISMO

El constitucionalismo y el neoconstitucionalismo, designan diferentes propuestas de un modelo constitucional, o sea un conjunto de mecanismos normativos e institucionales, realizados en un sistema jurídico-político históricamente determinado, que limitan los poderes del Estado y/o protegen los derechos fundamentales

Norberto Bobbio distingue tres tipos de positivismo. Así se habla del constitucionalismo teórico, ideológico y metodológico, dejando claro tres objetos diferentes de cada tipo a saber: 1). Neoconstitucionalismo teórico, busca describir los logros de la constitucionalización de los sistemas jurídicos contemporáneos, centra su propio análisis en la estructura y en el papel que, en estos sistemas, asume el documento constitucional.

2). Neoconstitucionalismo Ideológico, coloca en un segundo lugar al poder estatal, y le da un primer plano a la garantía de los derechos fundamentales, una jurisdicción fuerte e independiente, es fundamento necesario para la garantía de éstos derechos.

3). El Neoconstitucionalismo Metodológico, consiste en la obligación moral de obedecer la constitución y las normas que sean acordes con el texto constitucional, además de considerar los principios constitucionales y los derechos reconocidos, como elementos que conforman el puente entre el derecho y la moral. Bajo estos principios, debemos decir que la constitución vigente es una experiencia histórica única, para superar la mera formalidad positivista del derecho, y hacer de los principios y derechos fundamentales consagrados en ella una experiencia de vida cotidiana.

No será necesario esperar el desarrollo de la legislación secundaria para conseguir la plena vigencia de los derechos constitucionales, éstos deben ser absorbidos por el cuerpo social y validados, cuando sea el caso, por los órganos jurisdiccionales. Es el salto de la teoría a la práctica, del papel a la realidad, de la promesa a la concreción, del sueño a la realidad. Bien vividos, los derechos fundamentales serían materialización de la utopía, puesto que los mismos colocan al ser humano por encima del derecho, en el sentido lato de la palabra, pues el derecho debe estar al servicio del ser humano y no éste al servicio del derecho. Que los principios de libertad, en todas sus manifestaciones: de vida, salud, educación,

comunicación, movilidad, socialización, productividad, creatividad, cultural, etc., sean el eje constructor y materializador del nuevo orden social.

## LOS PODERES FACTICOS Y LEGISLACION

Para Hannah Arendt, en su libro "Los orígenes del Totalitarismo", (pg. 58), refiriéndose al proceso histórico que inauguró la democracia y el Estado modernos, dice: "La igualdad de condiciones para todos los componentes de la nación se había convertido en premisa del nuevo cuerpo político, y mientras que esta igualdad había llegado por lo menos hasta el punto de privar a las viejas clases rectoras de sus privilegios de gobierno y a las viejas clases oprimidas de sus privilegios de ser protegidas, proceso coincidió con el nacimiento de la sociedad de clases que una vez más separó a los habitantes, económica y socialmente, tan eficientemente como en el antiguo régimen"...." En tales países los miembros de la aristocracia, que en conjunto se hallaba en trance de transformarse en una clase, disfrutaban de un privilegiado STATUS político..."El sistema de clases completamente desarrollado significaba invariablemente que el Status del individuo era definido por su pertenencia a su propia clase y a sus relaciones con otra y no por su posición en el Estado o dentro de su maquinaria".

A pesar del tiempo transcurrido, sus afirmaciones tienen plena vigencia para el actual proceso de institucionalización de la revolución ciudadana. El Buen Vivir, premisa que sustenta el orden constitucional, está ausente del debate político y de orientación mediática que ejercen los poderes fácticos, escondidos en los medios de comunicación y en los estamentos gremiales contruidos a la sombra del "viejo régimen", y que de triunfar supondría el fracaso de un proceso histórico único en la historia del Ecuador, en el cual las responsabilidades podrían repartirse por igual entre los actores políticos, llámense gubernamentales o de oposición,

ante la inerte actitud del ciudadano común, que ve como poco a poco se va evaporando la materialización de su utopía.

## EL RIESGO DEL TOTALITARISMO

Lo lamentable de este propósito es el paulatino abandono o desmantelamiento de los sectores sociales que organizaron e impulsaron el proceso de revolución ciudadana, y que poco a poco han sido desplazados por una visión hegemónica, excluyente y mesiánica con que se instrumentaliza el poder. La ausencia de los grandes ideólogos del proceso, de los actores políticos y sociales que construyeron día a día, hombro a hombro el proceso de cambio, desde algún tiempo están ausentes del mismo, fueron dejados de lado o lo abandonaron desencantados por una conducción que abandonó en la práctica el discurso incluyente del buen vivir.

El riesgo que se corre es que, el acorralamiento gubernamental, puede irse construyendo en la medida que se abandone el discurso y la práctica con la que nació el proyecto y que podría subsumirse en una concentración paulatina del poder, que cree un totalitarismo disfrazado en los sueños de la igualdad social. Así nació el nacionalsocialismo y todos conocemos sus consecuencias.

## BUEN VIVIR O BUEN CONVIVIR

Como todo propósito humano, este es perfectible. El buen vivir o *sumak kawsay*, recogido de las experiencias comunitarias ancestrales, que no estuvieron exentas de acciones autoritarias, debe ser iluminado por el agregado conjuntivo del “con”, para transformarse en “convivir”, ya que el primero también puede ser aprovechado por la concupiscencia capitalista, para exacerbar sus insaciables apetitos económicos, tal como se apoderó del concepto de democracia y libertad. El Convivir, tendría la virtud de visibilizar en todo su potencial al “otro”, al prójimo, , tiene la capaci-

dad de sustituir el “yo” individualismo por el “nosotros” integrador y socializante. En síntesis, el debate jurídico debería ser reemplazado por el ideológico y político, por la redimensión de lo cultural, integrador e incluyente, que contiene la aspiración de construir un mundo mejor e igual, PARA TODOS.

Julio 2010



## LAS REMESAS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ACTUAL: UN ACERCAMIENTO AL CASO ECUATORIANO

*Diego Roldán Monsalve*  
Proyecto MigDev  
roldandie@yahoo.com

### RESUMEN:

Un alto porcentaje de ecuatorianos trabaja en el exterior en condición de irregulares, lo que les obliga a permanecer en el país de destino ininterrumpidamente por varios años, con la consecuente pérdida del vínculo socio-afectivo con su familia, que implica un costo social muy alto para todos ellos. El monto global de la remesas, siendo significativo, no es considerado unánimemente como factor positivo de desarrollo nacional; y es que, detrás de la afirmación o negación del valor económico de éstas hay diversas perspectivas de desarrollo.

El presente artículo hace un análisis crítico y propone debatir el enfoque que considera que las remesas no constituyen un aporte significativo al desarrollo local, desde el supuesto de que estos flujos no se han transformado en inversiones productivas. Los migrantes ecuatorianos envían las remesas esperando mejorar el nivel de vida de sus familias que permanecen en el país, siendo así, la eficacia de éstas, al igual que el ingreso de cualquier familia no migrante, debe medirse desde su nivel de aporte al bienestar familiar y no por su impacto en el desarrollo del país, que puede estimarse, pero que corresponde a un efecto colateral y, sobre todo, que está fuera del dominio de los migrantes.

La composición de los gastos de la familia (migrante y también no migrante) no depende exclusivamente de ella, ni obedecen solo a asuntos culturales o irracionales, está altamente condicionada por

la estructura economía en todas sus dimensiones, como por ejemplo, la buena o mala calidad de los productos locales, que promueven en parte al consumo de productos importados; depende de la alcance y calidad de la seguridad social y educación públicas que, por sus deficiencias, pueden propiciar la inclinación hacia el uso de entidades privadas costosas reduciendo así las opciones familiares de inversión, limitándole y absolviéndole, de esta manera, su responsabilidad directa sobre el desarrollo local.

### INTRODUCCIÓN

A partir de los años setenta, cuando la migración internacional tomo cuerpo en sustitución de la migración interna de nuestro país, encontramos que el número de ecuatorianos que trabajan en el exterior ha alcanzado cifras extremadamente superiores al promedio internacional. Según el Informe Sobre Desarrollo Humano 2009 de las Naciones Unidas, la cifra contemporánea de migrantes internacionales se estima en 214 millones, lo que implica apenas el 3.1% de la población mundial actual (Naciones Unidas, PNUD, 2009, pág. 23). Sin embargo, para el caso ecuatoriano, a pesar de la imprecisión de las cifras por la irregularidad del fenómeno, se estima que pueden alcanzar los 2.8 millones trabajando (o buscando trabajar) en el exterior, lo que implica un 20% de nuestra población nacional.

Un aporte significativo de este fenómeno social, desde la perspectiva de la economía, es el volumen de las remesas internacionales que se mantienen altas desde hace muchos años, a pesar de sus fluctuaciones.

Según el Banco Central del Ecuador: "el monto de remesas familiares que ingresó al país en 2009, sumó USD 2.495.4 millones, valor que significó una disminución absoluta de USD 326.2 millones y relativa de 11.6% con respecto al valor registrado en 2008

(USD 2.821.6 millones). Igualmente, al comparar con el flujo de remesas recibido en 2007 (USD 3.087.9 millones), se observa una reducción absoluta de USD 592.5 millones, que representa en términos relativos el 19.2%". (Banco Central del Ecuador, 2010)

Lo cual podemos observar en el cuadro 1 que resume el total nacional desde el año 2005.



Cuadro -1- Fuente BCE

El descenso observado desde el año 2008, puede explicarse por la crisis económica mundial que se hizo visible en los países de destino de nuestros migrantes. En España, el PIB del 2009 tuvo un decremento del 3.6% y el índice de desempleo actual (2010) sobrepasa el 20%; en los Estados Unidos de Norte América, se enfrenta un desempleo superior al 10% y una contracción del PIB del 2.4%, según el Departamento de Comercio de ese mismo país. Sin embargo, a pesar de esas cifras en descenso, las remesas siguen teniendo mucha importancia en la economía ecuatoriana. Pues, según el Banco Central del Ecuador, son altamente significativas frente al PIB de de nuestro país, siendo para el año 2009 el

4.8% (ver cuadro 2). Es de esperar que con una recuperación de las economías de los países de destino, estos montos transferidos también tengan un repunte.

#### Remesas y el PIB (Ecuador)

AÑO	REMESAS A	PIB B	VARIACIÓN c = a / b
2005	2,468.6	36,942.4	6.7%
2006	2,927.6	41,705.0	7.0%
2007	3,087.9	45,503.6	6.8%
2008	2,821.6	54,208.5	5.2%
2009	2,495.4	52,021.9	4.8%

Cuadro -2- Fuente: BCE

#### EL DESARROLLO QUE QUEREMOS

En el Ecuador, al igual que en otros países, es de mucho interés poder determinar si las remesas internacionales contribuyen o no al desarrollo nacional. No obstante, cualquier respuesta sobre este tema estará condicionada por el concepto que decidamos aceptar para el término desarrollo, o mejor aún, por el tipo de desarrollo que deseamos buscar en nuestra comunidad.

Desde 1963, cuando Dudley Seers publicó "The Limitations of the Special Case" se inició una etapa de investigación, de reflexión y cuestionamiento importante sobre crecimiento económico versus desarrollo económico. En dicha documento, Seers sostenía que la mayor parte de las políticas económicas se basaba en las investigaciones sobre un reducido número de países desarrollados, cuyas conclusiones constituían un caso especial que no se podía generalizar. Pero sobre todo cuestionaba que:

Por tanto, lo que hay que preguntar acerca del desarrollo de



un país es: ¿qué ha sucedido con la pobreza?, ¿y con el desempleo?, ¿y con la desigualdad? Si los tres alcanzaban antes niveles elevados y ahora han disminuido, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha habido un proceso de desarrollo en el país en cuestión. Pero si uno o dos de estos problemas fundamentales han empeorado, y sobre todo si han sido los tres, no podemos llamar a ese proceso "desarrollo" aunque la renta per cápita se haya multiplicado por dos. (Seers, 1967)

El mismo hecho de que se pueda encontrar mala calidad de vida en medio de la abundancia nos sugiere un quiebre en los objetivos sociales concentrando nuestra mirada en el ser humano y no en los niveles productivos que son medidos por indicadores como el PIB o el PNB, que no permiten reflejar algunas de las características más importantes del desarrollo social.

Para los inicios de los años noventa, en el informe de las Naciones Unidas se afirma que:

La idea según la cual el desarrollo humano puede promoverse únicamente a costa del crecimiento económico es una falacia. Desvirtúa el propósito del desarrollo y subestima el rendimiento de las inversiones en salud y educación. De hecho, este rendimiento puede ser bastante alto. Los rendimientos privados sobre la educación primaria ascienden hasta un 43% en África, 31% en Asia y 32% en América Latina. (Naciones Unidas, PNUD, 1990, pág. 24)

Reflexión que no se opone necesariamente a un crecimiento, pero que sugiere implícitamente abandonar la premisa de la economía positiva de que "más es siempre mejor" al afirmar que "Muchos países en desarrollo que registran un rápido crecimiento están descubriendo que el gran aumento de sus índices de PNB no ha logra-

do reducir las carencias socioeconómicas de importantes segmentos de su población" (pág. 32). La opción es adoptar modelos de crecimiento diferentes, que se responsabilicen de las sociedades presentes al igual que de las futuras generaciones, así como de la naturaleza, consolidando un concepto de desarrollo humano y sostenible.

Para el PNUD, el desarrollo humano significa un proceso en el cual se **amplían las oportunidades del ser humano** en contraste con un crecimiento económico puro y se plantea que a todos los niveles del desarrollo, las tres opciones más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y **tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digna** y que, en todo caso, **cuando no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.**

Para esta institución, el desarrollo humano tiene dos aspectos: la formación de capacidades y el uso que las personas hacen de éstas (Naciones Unidas, PNUD, 1990, pág. 34). Si es este el desarrollo que buscamos, entonces debemos preguntarnos si las remesas amplían las oportunidades de los miembros de las familias, si estos representan recursos necesarios para lograr una vida digna, si están contribuyendo en la formación de esas capacidades, y de ser así, una evaluación del uso que las mismas tengan para asegurar una buena calidad de vida, sin descuidar el problema de su sostenibilidad.

Sin embargo, existen otros puntos de vista, unos más, otros menos distantes, por lo que variados trabajos de investigación realizados en algunas localidades de América Latina han llegado a conclusiones divergentes. Así por ejemplo, autores como Alejandro Canales concluyen que las remesas se limitan a sustituir salarios

(Canales & Carrizales, 2009, pág. 317), quitándoles trascendencia en el proceso del desarrollo de la localidad estudiada. Posiblemente lleguemos a otro conclusión si debatimos el hecho de que una familia, por las remesas recibidas, ahora tenga un mejor nivel de vida con el consumo de productos importados (o de fuera de la localidad) lo que conlleva a una disminución de la demanda de productos locales, ¿es esto desarrollo o no? Este dilema pone en discusión si es posible un desarrollo familiar independiente e incluso opuesto al desarrollo local.

### LOS FLUJOS Y USOS DE LAS REMESAS INTERNACIONALES

Los migrantes que envían remesas en su mayoría son miembros de una familia que ha permanecido en el país de origen (normalmente cónyuge e hijos) y que son los intencionales beneficiarios de este flujo de dinero. Sin embargo, el recorrido de este dinero no termina en las cuentas familiares y continuará su circulación incesante.

En el plan de partida del migrante, las remesas inicialmente buscan cubrir los costos del viaje, luego mejorar la calidad de vida de los miembros y posteriormente establecer un respaldo para el retorno (entre lo que juega un papel importante la adquisición de la vivienda). Algunos consiguen sus metas en el tiempo esperado, otros prolongan su estadía debido a un retraso en sus planes iniciales o porque decidieron ampliar sus objetivos, con lo que el flujo de remesas extiende su presencia. Del trabajo de campo realizado en enero del 2010 sobre las familias de migrantes de Azuay y Cañar, tenemos que el tiempo promedio de permanencia de los padres de niños escolares, fue de cinco años para los ya retornados, y de siete para los que aun no lo hacen.

Sobre estas remesas, la familia debe tomar decisiones, pudiendo

destinarlas básicamente a su subsistencia, gastarlas en bienes de mejor calidad o pagar instituciones de educación más costosas e incluso asignar una parte de ellas a la recreación. Por otro lado, la familia podría arriesgarse en algún tipo de empresa o inversión financiera, una decisión que, sin importar las precauciones, siempre tendrá aciertos y errores.

Según el Banco Central de Ecuador, el uso de las remesas internacionales tuvo la siguiente distribución hasta el año 2007 (ver cuadro 3):

Concepto	2003	2006	2007
	Partic. %	Partic. %	Partic. %
<b>Gastos</b>	<b>62,0</b>	<b>71,2</b>	<b>78,7</b>
Manutención Hogar	54,8	63,6	61,8
Art. de hogar	6,7	1,0	0,6
Salud	0,3	6,4	15,9
Viajes y Vehículos	0,2	0,2	0,4
<b>Inversión</b>	<b>35,5</b>	<b>20,9</b>	<b>18,0</b>
Deudas	10,8	5,2	5,1
Educación	21,0	13,8	7,8
Construcción	3,1	1,2	3,9
Financieras	0,5	0,5	0,6
Terreno	0,1	0,2	0,6
<b>Ahorro</b>	<b>1,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>
Ahorros	1,8	0,9	0,5
<b>Otros</b>	<b>0,7</b>	<b>7,0</b>	<b>2,8</b>
Otros	0,7	7,0	2,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEC  
Elaboración: BCE

Cuadro -3-

La evidente superioridad de asignación en gastos familiares nos indica que, al menos en nuestro país, básicamente las remesas permiten cubrir los requerimientos de subsistencia de la familia. La inversión suma apenas un 18%, de lo que evidentemente debería descontarse el rubro destinado al pago de deudas (5.1%) ya que éstas pueden tener diferentes orígenes incluyendo el mismo gasto, pero sobre todo porque principalmente puedes estar cubriendo el gasto del viaje lo cual no representa un capital que tendrá a su retorno.

El porcentaje de las remesas destinado al ahorro podría ser impor-

tante para el desarrollo de una localidad, dado el hecho que puede canalizarse a la producción mediante los créditos; sin embargo, en el caso ecuatoriano es casi irrelevante, un 0.5%.

Es frecuente encontrar información que desglosa las remesas destinadas a gastos, buscando un mejor entendimiento de su impacto en el desarrollo económico local. Normalmente se determinan porcentajes de consumo en productos nacionales frente al porcentaje asignado al consumo de productos extranjeros. Cada uno de ellos con diferentes repercusiones: el consumo de productos locales permite incentivar la economía local transfiriendo a las empresas nacionales flujos de dinero que se espera sean capitalizados adquiriendo un buen grado de independencia de las remesas, sobre todo en el área productiva; el segundo, para el consumo de bienes importados (no bienes de producción), implica que parte de los flujos salen del país, dejando un remanente menor para pago de empleados y utilidades, pero que difícilmente fortalecen el desarrollo de lo local, llegando incluso en algunos casos a ser contraproducente cuando se comercializan bienes sustitutos de la producción local.

Para Alejandro Canales, por un lado se identifican las remesas que se orientan a financiar diversos aspectos de la reproducción familiar y lo denomina remesa-salario, reconociendo que hay quienes sostienen que las mismas también conforman un fondo de inversión y lo denomina remesas-capital pero arguye que estas últimas no parten de un marco conceptual más amplio desde el cual se dé sustento teórico a esta definición de las remesas como transferencia de capital. (Canales, Remesas y Desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría, 2008, pág. 20). En todo caso, en ambos casos establece una tipología de las remesas desde la naturaleza intencional del remitente.

Varios autores sostienen que las remesas únicamente contribuyen

al desarrollo cuando se invierten creando formas de sostenimiento que en el futuro serán independiente de estos flujos de dinero. Jorgen Carling, por ejemplo, afirma que “solo entonces las remesas benefician el desarrollo” (Carling, 2007) y cita a David Ellerman (2003:24) en un texto de política del Banco Mundial:

En una comunidad que en gran parte depende del ingreso derivado de las remesas de los migrantes, el desarrollo significaría establecer empresas locales que no vivan solamente de las remesas, de forma directa o indirecta (por medio del multiplicador) de modo que los empleos locales pudieran sostenerse sin la continuación de la migración y las remesas. (Ellerman, citado en Carling, 2007)

Posiblemente, esto pueda ser un tipo de desarrollo conveniente, que evita los riesgos de las economías foráneas, que busca independencia de las remesas y que pretende la creación de plazas de trabajo que incluso eviten la emigración. Sin embargo, debemos reconocer que la movilidad humana es un fenómeno que ha permanecido y permanecerá en todas las sociedades, y que permite que una localidad se beneficie de ella, siempre y cuando, los costos sociales no sean mayores que sus beneficios.

### ALGUNAS REFLEXIONES

Afirmar que la migración no contribuye al desarrollo local debido a que sus remesas no se capitalizan localmente es precipitado. Se requiere prestar atención a otros aspectos que sugieren conclusiones diferentes.

No puede atribuirse a las remesas responsabilidades que corresponden a la estructura económica y social de todo un país y menos aún a las condiciones internacionales. La inequidad mundial en las migraciones de diferentes países es la causa de muchos de

esos males. Así, por ejemplo, para el año 2009, nuestros migrantes realizaron envíos que promediaron 726 USD como resultado de un arduo trabajo físico, muchas veces denigrante, una forma de vida limitada en el país de destino, con la ausencia de su familia, agravado comúnmente con la impedida movilidad (como consecuencia de la inmigración irregular que permanecen en el país de destino)); mientras que migrantes originarios de países desarrollados como los Países Bajos envían 4.780, de Suiza 9.804, de España 3.075, de Bélgica 4.438, de Noruega 10.588, de Dinamarca 7.612 (Naciones Unidas, PNUD, 2009, págs. 173-174), evidenciando sus altos ingresos, su mejor nivel de vida en los países de destino, en los que cuentan comúnmente con absoluta libertad de movilidad, asunto que posiblemente genera el mayor costo social de la migración. Para estos migrantes, difícilmente podemos concluir que sus remesas no contribuyen al desarrollo en sus países de origen.

Por otra parte, el propósito de los migrantes que envían remesas es básicamente conseguir suficientes recursos para la familia que queda en el lugar de origen <sup>(1)</sup> y que compensen el sacrificio de la prolongada separación, así como asegurarse un retorno con respaldo económico. La mayoría de ellos nunca se ha propuesto contribuir con el país al que muchas veces lo ven como el culpable de su partida. Este argumento es uno de los que pone en entredicho la tendencia a evaluar a la migración desde la perspectiva del desarrollo y no desde su real objetivo, el establecido por los migrantes: el desarrollo de la familia.

De todas maneras, podríamos plantearnos medir el impacto **colateral** de éstas sobre la economía ecuatoriana o de alguna localidad en particular, pero sin responsabilizar a las remesas por lo que una estructura social completa hace con ellas, al igual que lo que

1 De hecho no todos corresponden a esta caracterización. Muchos viajaron con toda su familia, otros son solteros, etc.

sucede con otros ingresos como los provenientes del turismo internacional; sólo deberíamos catalogarlos por el nivel de recursos que incorporan a la economía nacional y que constituyen **oportunidades** cuyo buen uso dependerá de toda una estructura económica y social.

Desde esta perspectiva, un índice de impacto colateral remesas-economía (I<sub>re</sub>) podría proponerse por el cociente entre las remesas de un período (R) y la base monetaria (M<sub>h</sub>) ya que es un incremento directo de ésta <sup>(2)</sup>:

$$I(\text{re})=R/M_h$$

Este incremento externo de la masa monetaria no equivale directamente a una emisión local inorgánica de circulante, este dinero normalmente está bien respaldado en los países de envío. Su posible impacto inflacionario no dependerá de las familias migrantes sino de políticas monetarias adecuadas de nuestro país y de las condiciones particulares que presente.

Así, para el caso ecuatoriano, en lo referente al período enero-diciembre del año 2009 las remesas se estiman en 2.495,4 millones USD, mientras que, según la información del Banco Central del Ecuador ([www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)), la base monetaria (M<sub>h</sub>) al inicio del 2009 fue 6.123,3 millones USD y al final de diciembre se determinó en 6.923,1 millones de USD, lo que nos proporciona un significativo índice de impacto colateral de las remesas sobre la base monetaria:

$$I(\text{re})=2.495,4/6.123,3$$

$$I(\text{re})=0,41$$

Remesas que, conforme la información macroeconómica anterior,

2 Como alternativa podría discutirse el uso de R/M<sub>2</sub>.

en su mayor parte compensan la final masa monetaria del 2009, pero que en última instancia es responsabilidad de la economía en su conjunto. De hecho, basados en la información referida no podemos afirmar que la base monetaria de diciembre es el resultado de una exportación neta deficitaria o una política monetaria planificada. Sin embargo, la capacidad productiva del país obliga a inclinarse por lo primero. Un análisis particular de este tema es importante, pero no corresponde al objetivo de este trabajo.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

Evaluar a las remesas internacionales de los migrantes ecuatorianos por su impacto en el desarrollo local puede conducir a un falso dilema ya que el objetivo concreto de éstas, cuando son enviadas al país, es proteger a la familia de las limitaciones económicas que los obligaron a aventurarse en una espinosa emigración. Desde esta perspectiva, la eficacia de estas solo puede ser medida desde el desarrollo familiar, de manera semejante al cualquier ingreso familiar.

Para este propósito, es necesario que abordemos las diferentes propuestas teóricas sobre el bienestar familiar, sin embargo, es necesario que prestemos atención particular a lo que los propios ciudadanos entienden como tal y al hecho de que, en el caso de los migrantes, la percepción de bienestar cambia por la influencia de la cultura del país de destino, lo que nos conduce al dilema de decidir cuál de esos criterios tomaremos de referencia para medir la eficacia de las remesas.

De todas maneras, aunque el migrante tenga un nivel alto de decisión sobre el uso del dinero enviado, una vez que éste esté en manos de la familia, entrará en circulación de la economía local de la misma manera que los ingresos de las familias de los no migrantes, mediante el gasto, la inversión, el ahorro u otros

medios <sup>(3)</sup> que responden a decisiones familiares en gran parte influenciadas por la cultura, pero también por las restricciones estructurales de nuestro país. Las familias podrían preferir invertir en productos importados por evitar la mala calidad de la industria local o verse forzados a pagar sistemas de salud privados por no disponer de salud pública adecuada al igual un buen sistema de educación. Esto causará que disminuyan las posibilidades de invertir o ahorrar y no por culpa de la familia. De esta manera, al evaluar las remesas y su aporte al desarrollo por la capitalización que éstas alcancen, estamos atribuyéndole un nivel de responsabilidad que no les corresponde. En todo caso, las remesas no pueden tener más compromiso sobre el desarrollo que el ingreso de una familia no migrante<sup>4</sup>.

Por otro lado, el alto costo social de las remesas de nuestros migrantes no es consecuencia de la migración en general, sino tiene un sesgo desfavorable para las diásporas de los países en vías de desarrollo como el nuestro ya que, entre otras razones, enfrentan una inequitativa libertad de movilidad impuesta por los países desarrollados de destino.

De todas maneras, estos grandes flujos de dinero no son indiferentes a la economía nacional, todo lo contrario como lo confirman las cifras citadas anteriormente. Pero le corresponderá al país entero y particularmente al gobierno nacional establecer un plan adecuado de administración del impacto colateral de esas remesas en la economía nacional. Al parecer, en lo que corresponde a la economía ecuatoriana, más que aportar al desarrollo, éstas permiten únicamente compensar la base monetaria minada por una exportación neta nacional deficitaria, evitando posiblemente su desplome.

<sup>3</sup> Tomando la clasificación antes citada del Banco Central del Ecuador

<sup>4</sup> En el proyecto MigDev estamos trabajando en información sobre este punto.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Banco Central del Ecuador. (Junio de 2010). *IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y LABORALES DE LA MIGRACIÓN EN EL ECUADOR*. Quito, Ecuador: Presentación en foro: Migración Internacional presente y futuro. en U.C.E.
- Canales, A. (2008). Remesas y Desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría. *Migración y Desarrollo*, 5-30.
- Canales, A., & Carrizales, B. (2009). "Migración, Remesas y Desarrollo Local. El Papel de las Remesas en la Formación de Negocios en Zapotlanejo, Jalisco". En *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*. México: DGE Ediciones S.A. de C.V.
- Carling, J. (2007). Interrogar a las Remesas: preguntas centrales para reflexiones más profundas y políticas más adecuadas. En *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el Sur* (págs. 51-73). México: Maporrua.
- Naciones Unidas, PNUD. (1990). *Informe Sobre Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores S. A.
- Naciones Unidas, PNUD. (2009). *Informe Sobre Desarrollo Humano 2009*. Madrid: Mundi Prensa Libros S. A. .
- Sachs, J., & Felipe, L. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. México: Prentice Hall Hispanoamericana S. A.
- Seers, D. (1967). "The Limitations of the Special Case". en Martin and Knapp, *Teaching of Development Economics*. , <http://www.eumed.net/course/economistas/seers.htm> Jul/3/2010.

## REMESAS, INVERSIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO LOCAL, UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.

*EL CASO DE LA PROVINCIA DEL CAÑAR - ECUADOR.*

*Rodrigo Mendieta Muñoz<sup>1</sup>*

**RESUMEN:**

Esta primera aproximación discute el papel indirecto que puede tener el flujo de remesas de emigrantes internacionales en el desarrollo económico local, a través de su papel en la inversión productiva. Se inicia con una discusión de las posiciones encontradas en torno al tema de estudio: investigaciones a escala nacional que, aunque con poca contundencia, encuentran un impacto económico positivo de las remesas; y, publicaciones a nivel local y regional que, mediante análisis de campo, exponen resultados de casos en los que las remesas no representan un potencial productivo. Con esta referencia se plantea la hipótesis de que las remesas, si bien pueden no tener una relación directa con el desarrollo productivo, contemplan un fuerte efecto indirecto, toda vez que impulsan la demanda efectiva mediante el gasto privado, lo que coadyuva a generar una dinámica considerable en la estructura productiva local. Para la contrastación de lo planteado, se analizan ciertos hechos observados en información secundaria, tomando como caso de estudio la Provincia del Cañar. Se observa que las remesas se destinan en no más de un 8 por ciento a inversión en negocios. Por su parte, entre 1962 y 2004, en base al uso de mano de obra, se percibe que la estructura productiva del Cañar experimenta una transformación considerable, desarrollándose negocios de servi-

<sup>1</sup> Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Agregado de la Facultad de Economía de la Universidad de Cuenca - Ecuador. Investigador del Proyecto Migración Internacional y Desarrollo Local del Consejo de Universidades Flamencas y Universidad de Cuenca VLIR - IUC.

cios profesionales, comercio, hoteles, restaurantes, manufactura y construcción. Resultados que, preliminarmente, podrían estar apoyando la hipótesis planteada, y para que sean concluyentes, requieren de un mayor nivel de profundización y un estudio de campo correspondiente.

**PALABRAS CLAVE:** *Remesas, Desarrollo Local, Estructura Productiva, Desarrollo de Negocios.*



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo es una primera aproximación al análisis de la relación entre las remesas de emigrantes extranjeros y el desarrollo económico local vía inversión productiva. Específicamente discute la interrogante de cómo y en qué forma las remesas se relacionan con el desarrollo de negocios en la región receptora y si éstas remesas intervienen o no en la dinámica de la estructura productiva local.

La hipótesis central es que las remesas de emigrantes no son importantes para financiar la formación de negocios en una localidad o región receptora, si se analiza su incidencia en forma directa. Sin embargo, en tanto y cuanto el flujo de remesas generan impulso en la demanda efectiva, manteniendo niveles de gasto privado considerables, significan un incentivo para el desarrollo de varios tipos de negocios, existiendo un importante papel indirecto de las remesas. Adicionalmente y como resultado de lo anterior, el flujo de remesas de emigrantes internacionales representa un factor dinámico considerable en la estructura productiva del lugar de origen de los emigrantes.

Para la contrastación de la hipótesis se toma como caso la Provincia del Cañar, ubicada al sur del Ecuador, con una importante incidencia de emigrantes internacionales y recepción de remesas.

En esta primera aproximación se expone y discute los hallazgos de estudios con interrogantes similares, aplicados a escala nacional y local, lo que se expone en el punto 2. Esto sirve de antecedente para indagar cierta información secundaria inherente a la Provincia del Cañar y obtener primeros indicios sobre el tema en cuestión, analizados en el punto 3. Finalmente, se presentan las conclusiones preliminares.

## 2. REMESAS Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Existen diversos estudios que plantean el vínculo entre remesas de emigrantes internacionales y desarrollo económico, realizados tanto a nivel agregado de la economía como a nivel local. Fundamentalmente han sido los organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Multilateral de Inversiones, quienes han publicado estudios recientes que estiman el impacto económico que las remesas tienen en países receptores de las mismas, sobre todo para América Latina y el Caribe. A nivel local, asimismo, diversos estudios analizan el impacto de las remesas en el desarrollo económico, siendo los de mayor consideración los realizados para economías regionales y locales de México y países centroamericanos.

Las posiciones de estos diversos estudios pueden ser categorizados en dos corrientes (Canales et. al. 2009): los que apoyan la hipótesis de que el flujo de remesas de emigrantes internacionales juegan un rol importante en el desarrollo económico, tanto a nivel nacional como local; y, los que consideran que las remesas simplemente representan un modo de salario de la familia migrante, sin tener un impacto significativo, ni formal ni estructural sobre la economía del país o región de origen.

En este orden de cosas, según el Fondo Multilateral de Inversiones, en 2006 los flujos por remesas hacia América Latina y el Caribe se aproximaron a los 60.000 millones de dólares, rebasando lo que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, juntos, otorgaron como créditos mundiales en el mismo año (Vela, 2006). Según este análisis, se advierte que estos fondos han sido utilizados mayoritariamente en consumo y que, como tal, han coadyuvado a la mitigación de la pobreza en la región, pero que de ser canalizados hacia actividades productivas vía inversión pudieran, potencialmente, ser un importante factor de desarrollo de la economía en América Latina.

Por su parte, el estudio del Banco Mundial “Cerca de Casa”, aplicando estimaciones econométricas de panel, reporta para 2007 un impacto económico positivo de las remesas. Específicamente se encuentra una reducción de 0.4 por ciento en la pobreza por cada 1 por ciento de incremento en la participación de las remesas en el Producto Interno Bruto (PIB). Hallazgo registrado solamente para Ecuador, Guatemala y Haití, de todos los países de América Latina analizados; lo que torna poco generalizable los resultados del estudio, llevando a la conclusión de que la emigración y el flujo de remesas es un fenómeno heterogéneo, cuya incidencia en el desarrollo económico varía de un país a otro.

A escala local, las publicaciones más relevantes, que mediante el análisis de casos puntuales intentan aproximar el vínculo entre remesas y desarrollo económico local, se presentan en México y países centroamericanos como Guatemala por ejemplo. Estos trabajos, basados en herramientas cuantitativas y cualitativas, analizan diversas localidades y regiones de alta incidencia migratoria; así como, diversos sectores económicos, sobre todo el agrícola e industrial. Incluso se analizan casos concretos del papel de las remesas en el desarrollo de negocios de fabricación de calzado y producción de melocotón.

Un trabajo relevante resulta la publicación de Canales y Carrizales (2009) sobre el papel de las remesas en la formación de negocios en Zapotlanejo Jalisco<sup>2</sup>, que expone un análisis cuantitativo basado en información indirecta de organismos oficiales, lo que se complementa con una encuesta aplicada a 419 establecimientos productivos, que incluye información en cuanto a inversión, ingresos, costos, captación de remesas y personal ocupado. Entre los principales hallazgos de este trabajo se indica que las remesas aportan con no más del 10 por ciento de la inversión en negocios

<sup>2</sup> Zapotlanejo Jalisco se ubica en una región mexicana con más de cien años de experiencia migratoria de sus habitantes hacia los Estados Unidos; y, cuenta con una importante dinámica económica, observada a través de los años.



a nivel local y que menos de un 17 por ciento de los establecimientos de Zapotlanejo recurrieron a las remesas como fuente de inversión inicial; resultados que, entre otros, llevan a los autores a concluir que las remesas no tienen un potencial productivo y que su impacto “en la dinámica económica local y en la generación de empleo no difiere del que tiene cualquier otra fuente de inversión productiva” (Canales et. al. 2009).

Otro estudio de suma importancia es el de Arrollo y Corvera (2009), mismo que, aplicando una encuesta a hogares de doce ciudades del Centro - Occidente de México<sup>3</sup>, investiga la relación entre la migración, remesas, autoempleo y desarrollo regional. Con la advertencia del incipiente conocimiento sobre el tema de estudio, concluyen que las remesas no son una fuente importante de inversión para el autoempleo y la formación de micronegocios; así como, que la experiencia de los emigrantes, ganada cuando trabajaron en el país de destino, incide muy poco en la creación de negocios. Sin embargo, aunque sin profundizar, anotan que las remesas son un factor positivo de consideración para las actividades económicas, a través de su efecto sobre el consumo. Adicionalmente, entre otros hallazgos focalizados, anotan que si bien ciertas ciudades están por consolidar actividades productivas de comercio, servicio y manufactura, existe “la creencia infundada de que la migración y las remesas son una palanca del desarrollo empresarial de estas ciudades” (Arrollo et. al. 2009).

Hasta aquí, esta discusión permite, por un lado, percibir una contradicción en los resultados de trabajos realizados a nivel de países y los que se aplican a casos de estudio en localidades y

3 La Barca, Jalostotitlán y San Miguel Alto, en Jalisco; San Felipe y Salvatierra, en Guanajuato; Puruándiro y Maravatío, en Michoacán; Ixtlán del Río, en Nayarit; Jalapa y Ojocaliente, en Zacatecas; Rincón de Romos, en Aguascalientes, y Armería, en Colima. Ciudades de 14.000 a 34.000 habitantes, con historia e importante incidencia migratoria.

regiones de importante incidencia migratoria y flujo de remesas. Por otra parte, los trabajos locales de investigación directa, aunque se realizan en ciudades o regiones que pueden tener ciertas características migratorias similares a las de nuestro país, poseen conclusiones que no pueden ser generalizadas; pues, incluso los trabajos con enfoque agregado advierten la heterogeneidad del fenómeno migratorio. Finalmente, los estudios de caso, en tanto y cuanto intentan medir el efecto directo de las remesas sobre el desarrollo económico local y regional, dejan de lado efectos indirectos importantes, como el que aborda Arrollo y Corvera (2009) vía consumo, por ejemplo. Con todo lo cual, se justifica la necesidad de indagar a nivel local en nuestro país, de tal suerte se vaya construyendo conocimiento en torno a este tema de discusión, mediante la confrontación de ciertas hipótesis, cuya carencia de evidencia para rechazarlas o aceptarlas, pueden estar incluso generando políticas públicas equivocadas.

### 3. REMESAS, INVERSIÓN Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN LA PROVINCIA DEL CAÑAR

Una primera aproximación de la discusión expuesta en el punto anterior conduce al cuestionamiento sobre el impacto económico local de las remesas en nuestro país, para lo cual se parte del análisis de ciertos indicios al respecto, tomando como caso de estudio la Provincia del Cañar.

El fenómeno de la emigración internacional en la Provincia del Cañar data de los años cincuenta, tras una aguda crisis que sufrieran las economías australes en torno a la producción de sombreros de paja toquilla (FPC, 1979). Desde entonces, el fenómeno migratorio experimenta un incremento considerable, siendo Estados Unidos y España los principales destinos.

A pesar de la importancia del fenómeno emigratorio, no existe

mucha información sobre el tema, resulta difusa o contradictoria (Burbano, 2007). El análisis y discusión se centra a nivel nacional, y poco se hace a nivel Provincial. Hecho que se acentúa en el Cañar.

En 2005, al Ecuador llegan 1.773 millones de dólares por concepto de remesas oficiales, representando el 4.7 por ciento del PIB y el 40 por ciento de las exportaciones no petroleras (Burbano, 2007). Según el trabajo citado, realizado a nivel nacional, el 85 por ciento de las remesas se destinan a gastos familiares, el 8 por ciento a inversiones en negocios y otro 8 por ciento al ahorro (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Distribución de la Remesas por destino**

RUBROS	%
GASTOS DIARIOS	62
LUJOS	17
INVERSIONES EN NEGOCIOS	8
AHORROS	8
COMPRA DE PROPIEDADES	4
EDUCACIÓN	2

Fuente: CARTILLA SOBRE MIGRACIÓN N° 22.

Elaboración: El Autor.

Entonces, a pesar de que lo expuesto es a nivel nacional, y asumiendo una estructura similar para la Provincia del Cañar, no se encuentra algo muy distinto a lo que Canales y Carrizales (2009) encuentra para Zapotlanejo Juárez. Es decir, las remesas no muestran una importancia en la inversión productiva, específicamente, en lo que a formación de negocios se refiere.

Sin embargo, como se advirtió, esta visión aborda el efecto de las remesas en forma directa. La hipótesis en esta primera aproximación es que las remesas impulsan la demanda efectiva de bienes y servicios de consumo, lo que representa un incentivo para que se desarrollen diversos negocios; con lo que, el flujo de remesas tendría un importante efecto indirecto sobre el desarrollo local; y,

además, representarían un factor considerable en la dinámica de la estructura productiva de la localidad o región receptora. Hipótesis que si bien debiera ser investigada con un estudio de campo, en esta ocasión se indaga mediante la dinámica productiva de la Provincia, en base a información secundaria disponible.

Así, aunque no existen estudios especializados que diagnostiquen la dinámica de la estructura productiva de la Provincia del Cañar, se puede observar que entre 1962 y 1974 del total de la Población Económicamente Activa (PEA) Provincial, un 57 por ciento en promedio se dedicaba a la agricultura, y un 27 por ciento a la artesanía (FPC, 1979), demostrando la importancia de estos sectores en la economía del Cañar de aquel entonces.

Hacia 2004, la distribución de la PEA provincial cambia radicalmente (Cuadro 2) (Urrutia 2004)

**Cuadro 2. Población Económicamente Activa por Rama de Actividad.**

**Provincia del Cañar 2004.**

CATEGORÍA	%
AGRICULTURA, CAZA Y PEZCA	32.2
SERVICIOS PROFESIONALES Y SOCIALES	19.5
COMERCIO, HOTELES Y RESTAURANTES	12.5
MANUFACTURA	12.5
CONSTRUCCIÓN	9.5
NO ESPECIFICADAS	6.2
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	5.1
SERVICIOS FINANCIEROS	2.0
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.4
MINAS Y CANTERAS	0.2

Fuente: Plan Estratégico Azogues 2015

Elaboración: El Autor.

El 32 por ciento de la PEA se dedica a actividades agropecuarias, y surgen sectores con una considerable importancia en cuanto a utilización de mano de obra como los dedicados a servicios profe-

sionales, comercio, hoteles, restaurantes, manufactura y construcción. Rosende (2000) anota que la dinámica económica y social que experimentan las naciones y los pueblos, causada por shocks de naturaleza externa, provocan la incursión en tareas productivas distintas, justamente lo que se observa en la Provincia del Cañar y que podría ser un resultado de la emigración internacional y el papel indirecto que juega el flujo de remesas.

#### 4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Del análisis de trabajos que investigan la relación entre remesas y desarrollo local, es posible determinar una contradicción en los aplicados a nivel de países y los que estudian casos focalizados en localidades y regiones. Básicamente los primeros encuentran cierto impacto positivo de las remesas sobre el desarrollo local, aunque en contados países. Por su parte, los segundos, advierten que las remesas poco o nada han coadyuvado para el desarrollo productivo de las localidades o regiones de origen de los emigrantes internacionales. Sin embargo, estos trabajos locales de investigación directa arrojan resultados que no pueden ser generalizados, dada la heterogeneidad del fenómeno migratorio.

En esta primera aproximación, y en base a limitada información secundaria, se discute la hipótesis de que el flujo de remesas de emigrantes internacionales son un factor indirecto importante sobre las inversiones productivas locales, toda vez que sirven de incentivo para el desarrollo de negocios, con el consecuente beneficio sobre la economía local; y, además, representan un factor dinámico considerable en la estructura productiva del lugar de origen de los emigrantes. Lo cual, una vez contrastado empíricamente mediante trabajo de campo, resultaría en evidencia contundente de una relación positiva entre remesas y desarrollo económico local y regional en nuestro país.

#### REFERENCIAS

- Arrollo, J. y M. Corvera. (2009). "Migración México - Estados Unidos Desde Pequeñas Ciudades del Occidente de México, Autoempleo y Desarrollo Regional", en *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Colección Migración, DGE Ediciones S.A. de C.V., Universidad de Guadalajara / Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Instituto Nacional de Migración / Centro de Estudios Migratorios, pp. 227 - 278. México.
- Burbano, M. (2006). "Los impactos sociales de las remesas", en *Cartillas Sobre Migración* N° 19. Quito, Ecuador.
- (2007). "El impacto económico de la emigración en el Ecuador", en *Cartillas Sobre Migración* N° 22. Quito, Ecuador.
- Canales, A.I. y B. Carrizales. (2009). "Migración, Remesas y Desarrollo Local. El Papel de las Remesas en la Formación de Negocios en Zapotlanejo, Jalisco", en *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Colección Migración, DGE Ediciones S.A. de C.V., Universidad de Guadalajara / Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Instituto Nacional de Migración / Centro de Estudios Migratorios, pp. 317 - 335. México.
- Federación de Periodistas del Cañar (FPC) (1979). "El Sector Industrial y Artesanal", en *Posibilidades de Acción para el Desarrollo Integral de la Provincia del Cañar*, FPC, pp. 71 - 107. Azogues, Ecuador.
- Grupo Coppan SC (2008). "Remesas y desarrollo en América Latina", en *Analítica Internacional* Mayo 16, 2008. México.
- Rosende, F. (2000). "Crecimiento Endógeno", en *Teoría Macroeconómica Ciclos Económicos, Crecimiento e Inflación*, Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 157 - 181. Santiago, Chile.
- Urrutia, V. (2004). "Ámbito Económico-Productivo", en *Plan Estratégico del Cantón Azogues PEA 2015*, Municipio de Azogues. Azogues, Ecuador.
- Vela, M. (2006). "Remesas motivo para emigrar, motor para la economía", *Gestión Economía y Sociedad*, Vol. 148, pp. 24 - 36. Quito, Ecuador.

## ECUADOR: LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO ECONÓMICO DE DEMANADA SOCIAL

*Jorge Dután Narváez*

### RESUMEN

En el Ecuador actual hay un conjunto de hechos que estaría marcado el desarrollo de un nuevo patrón de acumulación de capital, junto con el desarrollo de otras economías cuyo objetivo, es la satisfacción de las necesidades básicas, como también, de sostenibilidad de la naturaleza, proceso que no está exento de las situaciones contradictorias y porque no decir de nuevas relaciones de conflicto y control que se dirimen en el escenario social.

### INTRODUCCIÓN

El Ecuador al finalizar la primera década del siglo XXI, ya no es el mismo país de las décadas pasadas y de los años anteriores al gobierno de Rafael Correa, el cambio de rumbo en las relaciones económicas internacionales, como es, con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (FMI), la banca internacional, La organización Mundial del Comercio (OMC) que ha significado dejar a un lado la injerencia de estos organismos en las decisiones económicas internas, además de las normativas reguladoras que dictaban estos organismos mediante las cartas de intención y otros condicionantes, constituían parte del paquete de la geopolítica del imperialismo norteamericano en el control de América Latina.

En el plano interno, también hay un cambio sustancial en la reorientación de la economía y sus modos de acumulación, más que el mismo proceso, es en la direccionalidad que se da, que es el desplazamiento de las decisiones que estaba en manos del capital

privado a las decisiones del Estado, mediante el control de sectores claves de la economía como petróleo, electricidad y otros servicios básicos como: salud y educación, infraestructura vial y otros que por primera vez responden a una visión nacional de desarrollo.

En cuanto a las formas de financiamiento de esta nueva forma de crecimiento económico se redefinió las relaciones con las empresas petroleras, una nueva política para tratar el endeudamiento externo teniendo como referente el desarrollo interno, y el direccionamiento de los excedentes monetarios del Banco Central y de la banca que tenían en el exterior a que regresen al país y se destine a la inversión interna. El fortalecimiento del Sistema de Rentas Internas (SRI) como la principal institución del manejo de la tributación y control fiscal de la actividad económica.

En cuanto al trabajo en todas sus dimensiones, se inicia un proceso de revalorización del mismo que comenzó por la eliminación de la tercerización, con un alza del salario, básico aunque todavía insuficiente, el mejoramiento de los salarios de las trabajadoras domésticas, de los profesores de primaria y segunda enseñanza, junto con ello que también redonda el trabajo el mejoramiento del sistema de salud público y educativo que bajan los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

La revalorización y el impulso al desarrollo de la economía popular y solidaria con un enfoque distinto a la visión neoliberal de microempresarios, dando financiamiento y creando nuevas formas de realización para sus productos como es la participación en las compras públicas y otros incentivos. A esto hay que agregar, los planes de vivienda que tienen un efecto multiplicador en el empleo y la demanda interna.

En concreto todos estos elementos estarían marcado que en el

Ecuador se estaría desarrollando un nuevo patrón de acumulación de capital, junto con el desarrollo de otras economías cuyo objetivo sería la satisfacción de las necesidades básicas como también de sostenibilidad de la naturaleza, procesos que no están exento de las situaciones contradictorias y porque no decir de nuevas relaciones de conflicto y control.

### UN RECUENTO HISTORICO DEL ANTERIOR PERIODO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Un modelo de desarrollo es un patrón de acumulación que responde a las necesidades de organización económica y social de un país en una determinada época histórica. Se trata de una adecuación de las estructuras del desarrollo y de los procesos económicos a un caso específico (Pacheco, 2008), a lo que agregaría, a una estructura del patrón de poder vigente tanto nacional como internacional, en el caso del Ecuador, la oligarquía y la moderna burguesía vinculada al poder internacional del gran capital financiero transnacional que impulsaron las políticas económicas neoliberales.

En las décadas finales del siglo pasado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) alcanzaron una influencia determinante sobre el desarrollo del Ecuador, y particularmente en la subordinación del país a los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural. Estos fueron considerados indispensables antes de relanzar el crecimiento ya que el país enfrentaba persistentes desequilibrios macroeconómicos. Las urgencias de corto plazo de equilibrar la balanza de pago justificaron la imposición de políticas cuyos resultados, se verían en el largo plazo como una sostenida tendencia de crecimiento capaz de soportar posteriores reformas sociales e impedir nuevas dificultades de pagos internacionales. La atención se enfocó en el control de la evolución de la inflación. Controlarla, era prueba evidente de

la estabilidad macroeconómica previa a un nuevo impulso del crecimiento.

Esta tendencia habría sido una suerte de contrarrevolución neoclásica frente a la teoría del desarrollo, pues, durante la década de los ochenta, esta corriente declaró el fracaso de los modelos anteriores con el argumento de que los excesos de la intervención estatal serían peores que las deficiencias de los mercados. La consecuencia fue reducir la intervención estatal y liberalizar la economía (Falconí y León, 2003).

El Consenso de Washington<sup>1</sup> fue implícitamente asumido por las elites criollas y sus economistas ortodoxos, hoy llamados en el país pelucones, igual que el BM, el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los programas concebidos por tales agentes enfatizaban en la necesidad del crecimiento económico. Este enfoque guardaba estrecha relación con la tesis neoclásica que sostiene que, antes de distribuir cualquier riqueza

1 Max Larraín. ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONSENSO DE WASHINGTON. (21-09-04) . Además del Banco Mundial y el BID, conforman el consenso de Washington altos ejecutivos del Gobierno de EEUU, las agencias económicas del mismo Gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks" neoderechistas dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica... En aquella oportunidad, Williamson intentó sintetizar las diversas ponencias que se presentaron por los paneles, obteniendo un listado de una decena de instrumentos de política económica, en las cuales se verificó un razonable grado de acuerdo. Entre estas:

- (1) Mantenimiento de la disciplina fiscal. No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados
- (2) Garantía a los derechos de propiedad
- (3) Prioridades en el gasto público: infraestructura, salud, educación
- (4) Reforma tributaria: ampliar la base tributaria y tasas marginales moderadas
- (5) Tasas de interés real positivas y fijadas por el mercado
- (6) Tipo de cambio real competitivo que favorezca al sector exportador
- (7) Política comercial abierta con aranceles moderados
- (8) Incentivo a la Inversión Extranjera Directa
- (9) Régimen de privatizaciones
- (10) Desregulación: reducción de las barreras burocráticas

adicional generada en una sociedad, es necesario producirla y que, en una fase posterior, el mercado, entendido como el mecanismo óptimo de asignación de riqueza, haría el resto.

Sin embargo, aunque el crecimiento es preferible al estancamiento y constituye la base para disponer de los recursos necesarios para alcanzar una mejor calidad de vida, es claro que la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que estos se transformen en desarrollo humano. El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su tasa de evolución, y puede ocurrir que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medioambiente; es decir, la “destrucción creadora”, de la que ya habló Schumpeter (1950) cuando estudió la dinámica de los cambios estructurales de los sectores de la economía (Falconí y León, 2003).

La aplicación de políticas estabilizadoras y de ajuste estructural, prevalecientes a partir del Consenso de Washington, ha sido el resultado de la imposición de los organismos internacionales, más que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas.

A la hora de evaluar los resultados reales, es fácil concluir que la “visión de mercado”, eufemismo que ha justificado el desmantelamiento de las instituciones sociales consideradas importantes en los modelos anteriores, sólo ha servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera (Pacheco, 2008).

El neoliberalismo, gestado por la “nueva derecha” ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal, pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. Tal proyecto suponía poca diferen-

ciación entre lo estatal, lo económico y lo social. La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de “estatización del neoliberalismo” (Montúfar, 2000).

La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El Plan contemplaba minidevaluaciones permanentes y macroevaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasas de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica, se dio paso, además, a reformas que apuntalaban la agenda neoliberal: Ley de Régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila, Ley de Flexibilización Laboral, entre las más importantes.

La estabilización macroeconómica devino en el factor clave, y los diferentes programas de ajuste se validaron con el argumento de que era necesario “poner la casa en orden”<sup>2</sup>. Se hizo explícitos los

<sup>2</sup> A partir del primer “paquete” de septiembre de 1992, se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero; se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo; se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero, por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial desinversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi, 2001)

objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal.

En concreto, como manifiesta Rafael Correa, presidente del Ecuador, la política económica seguida por país desde finales de la década de 1980 se enmarcó fielmente en el paradigma de desarrollo dominante en América Latina, llamado 'neoliberalismo', con las inconsistencias propias de la corrupción, necesidad de mantener la subordinación económica y exigencia de servir la deuda externa. Todo este recetario de políticas obedeció al llamado 'Consenso de Washington', supuesto consenso en el que, para vergüenza de América Latina, ni siquiera participamos los latinoamericanos. Sin embargo, dichas 'políticas' no fueron solo impuestas, sino también agenciosamente aplaudidas, sin reflexión alguna, por nuestras élites y tecnocracias.

## EL TRÁNSITO HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La mayoría de las veces los economistas nunca procesamos los códigos disciplinares que manejamos, y lo peor es, que ese desfase de los discursos que empleamos y las practicidades que se desarrollan sobre las realidades tiene efectos perversos para las mayorías sociales. El dar por hecho el carácter "científico" o técnico de cierta terminología, como por ejemplo la categoría de "desarrollo económico" y crecimiento económico, ha servido más para diferenciar de lo que no somos en relación a los enfoques teóricos dominantes de los países centrales productores de estos códigos, a esto es lo que llama Aníbal Quijano colonialidad del saber.

Los esfuerzos masivos para desarrollar el "Tercer Mundo", como manifiesta Nazmi, no fueron motivados por consideraciones puramente filantrópicas sino por la necesidad de traer el "Tercer Mundo" a la órbita del sistema comercial occidental para crear un

mercado en continua expansión para Estados Unidos y, como fuente de mano-de-obra barata y materia-prima para las industrias de los países centrales y como captar los excedentes monetarios. Este también fue el objetivo del colonialismo especialmente en su última fase. Existe una continuidad impresionante entre la era colonial y la era del desarrollo, tanto en los métodos usados para lograr sus objetivos como en las consecuencias ecológicas y sociales de aplicarlos (Goldsmith, 2008)

Disfrazado por muchos nombres (civilización, progreso, modernización, globalización) y oculto bajo diferentes rostros, el desarrollo ha sido desde 1492 la más atractiva idea galvanizando a gobiernos, líderes y sociedades, independiente de raza, religión e ideología. Sin embargo, por nunca cumplir sus promesas, funcionando apenas para organizar la hipocresía y legitimar la injusticia, esta idea ha fracasado. Para la felicidad de la humanidad y sostenibilidad de todas las formas de vida en el planeta, esta idea concebida por el más fuerte para explotar al más débil debe ser sepultada. Este trabajo acepta el desafío de construirle un epitafio.

El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a la organización de la sociedad civil y a las formas en las que aquella expresa su soberanía democrática: el hasta ahora vilipendiado sector público, esquilmo moral y materialmente con el argumento de reducir el tamaño del Estado (Silva, 2008).

Aquí, al hablar del modelo de desarrollo, con las salvedades que se ha anotado, nos referimos a la visión de desarrollo predominante en la teoría económica, esto es, con toda su carga eurocentrica-norteamericana; nos referimos a otro enfoque, pero sobre la misma dimensión que es la economía de mercado, esto es, la economía orientada a la ganancia y a la acumulación de capital. Una economía de mercado puede sustentarse en distintos patrones

de acumulación de capital. El patrón de acumulación de capital de la denominada "negra noche neoliberal" se basaba en el aperturismo y el predominio del capital financiero cuyo énfasis era el desarrollo vía excedente de exportación.

Por otra parte, hay que hacer una precisión teórica, que al hablar de un modelo de desarrollo esto no es más que una abstracción simplificada de la realidad económica que es mucho más compleja con muchas singularidades que escapan al modelo y a la mismísima teoría y en el caso nuestro la situación se complica mucho más cuando se trata de teorías que han sido producidas en otras realidades para explicar esas realidades.

Precisando, cuando digo economía de mercado, hago referencia a una dimensión de la realidad económica, ya que la realidad económica abarca distintas economías todas ellas articuladas unas con otras.

A diferencia de la visión eurocentrica de economía que equipara la realidad económica solo con la economía de mercado. La realidad económica está conformada: por la economía de mercado que es la dominante, la economía social y solidaria, la economía del trabajo, la economía campesina y una fundamental, la economía de la naturaleza, para citar algunas dimensiones del mundo en donde se produce los bienes y servicios que satisfacen las necesidades materiales, sociales y espirituales de la sociedad.

En este contexto, hablar del modelo económico, es hacer referencia a la economía de mercado, esto es, del patrón de acumulación vigente y sobre que eje está centrando su funcionamiento, es decir, su proceso de producción de beneficios y los destinos y usos del mismo y las formas de poder concomitantes con ello.

El modelo económico de la "Revolución Ciudadana", ¿es un

rompimiento con el modelo anterior que fue construido bajo la inspiración del consenso de Washington y que se le denomina neoliberal? digo esto, porque el neoliberalismo más que un modelo económico es un modelo civilizacional. Pero ¿cuál es el modelo económico que impulsa y da sustento al gobierno actual?

Para ciertos sectores sociales que podríamos llamar de la "izquierda ortodoxa" y sectores medios intelectuales, el modelo económico que sigue el actual gobierno estaría caracterizado por un continuismo del neoliberalismo que vendría dado por el sesgo extractivista, el control de los salarios y la corrupción entre otros y en lo político, a medida que pasa el tiempo, se dice, no es más que otro gobierno de derecha. La respuesta a esto es bastante compleja y amerita otro espacio para su desarrollo que por ahora queda pendiente.

De igual manera para los sectores dominantes ligados con los intereses del capital financiero internacional, la oligarquía principalmente guayaquileña, se trataría de un modelo estatista y autoritario que estaría afectando la iniciativa privada y por eso muchas empresas estarían saliendo del país y que se expresa en el incremento del desempleo, caída de la inversión, subida de precios, etc. Y en lo político un gobierno discípulo de Chávez, tal ha sido el discurso de estos sectores.

EL modelo de desarrollo económico, por los aspectos enunciados al inicio, se sustenta en un cierto enfoque de desarrollo autocentrado con un patrón de acumulación orientado al mercado interno. Esto no significa que no sea una economía de mercado, se trata de una economía de mercado pero con un patrón de acumulación centrado en el mercado interno, tampoco se trata de un cerramiento económico sin relaciones con el exterior, sino que estas relaciones económicas con el exterior están orientadas a consolidar este nuevo patrón de acumulación.



## UN MODELO AUTOCENTRADO CON PATRON DE ACUMULACIÓN BASADO EN LA DEMANDA SOCIAL

Se sostiene que el modelo de desarrollo que estaría aplicándose en el Ecuador de hoy, es un modelo sustentado de manera cierta en una distribución más equitativa de la propiedad y del ingreso, bajo la premisa, de que la mejor palanca del crecimiento, es precisamente una adecuada distribución. Según este modelo, a mayor participación de los sectores laborales y en general de la población pobre dentro de la demanda nacional, mayor será la producción y el crecimiento económico del país. La versión que aquí se presenta constituye una variante del modelo denominado de demanda efectiva<sup>3</sup>. En esta variante se sostiene que además de los sectores laborales activos, ningún país del capitalismo, puede ignorar el peso social y político que tienen en la actualidad aquellos sectores que están en el límite del sistema, es decir los estratos sociales pobres y aún los de extrema pobreza. En el modelo original neoliberal, estos dos estratos poblacionales no estaban considerados como sujetos de demanda. (Pacheco, 2008)

Pero este nuevo modelo tendría que fundamentar tres imperativos de política de desarrollo: el imperativo de la disociación, el imperativo de la reestructuración interna y el imperativo de una nueva división del trabajo entre las economías periféricas y ejes mundiales de acumulación.

El imperativo de la disociación. A largo plazo, se tiene solo un chance de crear economías y sociedades independientes y viables, si por un tiempo se disocia de los condicionantes políticos de con-

<sup>3</sup> Este modelo en su versión original fue propuesto por Michal Kalecki. Podría pensarse que en vez de adecuar un modelo existente sería mejor forjar uno nuevo. Esto es fácil decirlo pero muy difícil hacerlo, entre otros motivos porque los modelos económicos no son puntos de partida sino procesos complejos que se van haciendo según la experiencia de otros lugares o de otros tiempos, y por supuesto según las factibilidades económicas, sociales y políticas de cada momento y de cada país en particular.

trol y poder de economía internacional existente. Dicho en términos generales, para la mayoría de los países periféricos, en la actualidad la disociación significaría lo siguiente: rompimiento con las formas tradicionales exportadoras y usos de recursos, en su lugar, una movilización de los propios recursos con el objeto de utilizarlos para sus propios fines de la ampliación de la demanda social.

En particular esto significa: vinculación de la actividad agraria y de la producción de materias primas en la explotación del mercado interno; impulso de los pequeños y medianos emprendimientos como parte de la economía social y solidaria.

La reestructuración interna, se refiere a la creación de ámbitos económicos divididos y al mismo tiempo de vinculación entre sí en los países de la periferia.

Un desarrollo autocentrado de este tipo no es concebible sin una vinculación orgánica de las siguientes actividades: Un nuevo balance de los recursos localmente disponibles, utilización de los recursos locales, creación de un sector productivo para la producción de medios de producción y de bienes para el sector interno público como privado, invención y reinención de tecnología adecuada como también perfeccionamiento y adecuación de la tecnología existente a las necesidades locales, aumento del rendimiento de la actividad agraria, producción industrial de bienes de consumo masivo adecuados para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y creación de una infraestructura que tenga eficacia y eficiencia ampliada.

Solo la acción conjunta de estas actividades permitiría una explotación paulatina del propio mercado interno, a través de la cual la masa de la población se incorporaría productivamente en la economía. De esta manera puede lograrse un poder adquisitivo y

estimular la demanda por bienes agrarios e industriales de equipamiento y de consumo masivo, como así también de servicios privados y públicos. En medida creciente, el desarrollo de la fuerza económica estará orientado a la satisfacción de las propias necesidades locales y particularmente las necesidades básicas.

En la disociación del mercado mundial, las periferias tienen la oportunidad de poder desarrollar sus propias economías referidas las unas a las otras. Y aquí lo que importaría será no solo una división del trabajo en un sentido puramente económico sino también la creación de infraestructuras subregionales, regionales con respecto a sistemas comunes de transporte y comunicaciones, sociedades de seguro, agencias de noticias, sistemas de compensación, etc. Esto podría contribuir, en la actualidad, a una estructuración nueva de los países periféricos y su inserción en nuevas relaciones económicas internacionales, más equitativas y justas.

Los países periféricos poseen todos los recursos que necesitan para su propio desarrollo. Vistas las cosas en conjunto, tienen un excedente de petróleo, fibras, mineral de hierro, cobre, y prácticamente todas las demás materias primas. En el sector agrario, son perfectamente capaces de autoabastecerse y sobre el principio de la soberanía alimentaria desarrollar un intercambio recíproco entre los pueblos. En los países periféricos, la capacidad técnica es una mercancía escasa, pero puede ser aprendida de manera tal que ellos mismos puedan llevar a cabo toda la elaboración para la aplicación productiva. Con excepción de estas capacidades técnicas, el desarrollo de Asia, África y América Latina podría continuar aún cuando se hundiera todo el resto del mundo (Senghaas, 1985).

## CONCLUSIÓN

En un proceso de desarrollo autocentrado, los costos de aprendizaje, del experimentar político, administrativo, económico y tecnológico que no deben ser calculados hoy como muy costosos, pero a la larga, estos costos son compensados con una mayor independencia, con una estructura económica en cierto modo viable y con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

La formación de autonomías basadas en el aumento del rendimiento, como la creciente capacidad para el autocontrol y autoconducción de la política, de la sociedad, de la economía y la cultura, contribuiría a la formación de una propia identidad de individuos y entes colectivos; y también, con ello, de la cultura política.

Para terminar citaré el Artículo 275 de la Constitución del Ecuador aprobada en el 2008 sobre el Régimen de Desarrollo: Principios generales.

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, descentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y

nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza. (Constituyente, 2008)

## BIBLIOGRAFÍA

- Constituyente, A. (2008). Constitución del Ecuador 2008.
- Goldsmith, E. (2008). Development as Colonialism. Red Nuevo Paradigma , 13.
- Pacheco, L. (Marzo de 2008). Un Modelo de Desarrollo para el Ecuador. Obtenido de Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Facultad de Economía. Quito, Ecuador. Febrero-Marzo 2008 - Año VIII, No. 01: <http://puce.the.pazymino.com> ([www.geocities.com/taller\\_the](http://www.geocities.com/taller_the))
- Senghaas, D. (1985). Aprender de Europa, Consideraciones sobre la historia del desarrollo. Caracas: Alfa.
- Silva, José. de Souza. (2008). Desobediencia epistémica desde Abya Yala (América Latina) Tiempos de descolonización y reconstrucción. Pensamiento Social Latinoamericano Perspectivas para el Siglo XXI. Cuenca.

Cuenca, julio del 2010



## Paradojas de la Evaluación en la Universidad

Ana Cecilia Salazar V.

En la Universidad de Cuenca, hemos iniciado un importante proceso de autoevaluación y mejoramiento de la calidad académica, el mismo nos obliga también a hacer una evaluación de la evaluación que hacemos con nuestros estudiantes, en la cual me permito identificar algunas paradojas:

*Primera paradoja: Aunque el fin de la enseñanza es que los estudiantes aprendan, la práctica generalizada de la evaluación académica, ha terminado haciendo que este objetivo se convierta en una estrategia para que los estudiantes aprueben.*

La concepción de que los docentes son los únicos que poseen el conocimiento y que su tarea es hacer que el estudiante acceda a la ciencia, entraña el peligro de que la aprobación consista en la repetición de lo "enseñado", sin importar si hubo o no aprendizaje. Bowen (2004) señala que el educador tiende a asumir el rol de convencer a sus alumnos de la validez de sus ideas y procedimientos; en el mejor de los casos tratando de mantener un buen clima de interacción y de que el plan se desarrolle sin contratiempo, pero también tomando ventaja de su experiencia académica y técnica para legitimar su posición de poseedor del saber.

Para Paulo Freire, la evaluación no debe premiar la repetición sino la creatividad y la iniciativa, así el estudiante aprende a pensar por sí mismo. Según Merino (2003) la tarea del educador consiste en la construcción colectiva de conocimientos, en reconocer que los educandos son también poseedores de saberes, de historia y cultura propias, que educar no es convencer. *El diálogo le permite al educador la devolución organizada, sistematizada y ordenada a partir de los niveles de percepción del educando para ir*

*avanzando con ellos hacia la rigurosidad científica y convirtiendo lo que al principio fue sentido común en un nuevo saber. El diálogo es el camino hacia la autodeterminación del educando y además una estrategia pedagógica cuyas bases son la articulación entre la teoría y la práctica, la articulación entre los objetivos y la realidad y un proceso de creación y recreación del saber como resultado del análisis colectivo (Merino, 1998). Saber algo es hacer algo, no solo hay que acrecentar los conocimientos sino sobretodo generar nuevas actitudes, comportamientos y cualidades humanas.*

Otorgar más importancia a aprobar que a aprender es la primera trampa en la que caen los estudiantes, dentro de una práctica evaluativa donde la competencia se ha vuelto la norma de medición, donde las motivaciones son las notas, los diplomas y los títulos que se acumulan como tesoros y que en muchas ocasiones no guardan relación con el nivel profesional de sus dueños.

*Segunda paradoja: Aunque la teoría del aprendizaje centra su importancia en los procesos, la práctica de la evaluación focaliza su interés en los resultados.* La evaluación debe ser una actividad permanente e integrada al ciclo del aprendizaje, en un sentido amplio la evaluación es el juicio o apreciación que se emite sobre las actividades del proceso educativo. Es decir necesitamos tomar en cuenta el punto de partida, el proceso y el punto de llegada para verificar los aprendizajes. La evaluación educativa rebasa la simple medición de los resultados esperados, además en educación los resultados son intangibles y difíciles de observar si no planteamos una observación sistemática de los cambios de comportamiento que dan cuenta de los aprendizajes.

El evaluador educativo deberá recurrir a criterios y marcos de referencia que le permitan contrastar, comparar e interpretar los resultados, efectos e impactos observados en función de patrones

explícitos o implícitos. La evaluación educativa no debe referirse únicamente al conocimiento acumulado sobre el tema y asignarle una nota; lo importante es revisar los aprendizajes adquiridos y como se los adquirió, es decir nos interesa considerar el proceso para saber como mejorar sus condiciones y su calidad. La evaluación educativa no es un medio de control, por supuesto que debe dar cuenta de los resultados pero en función de verificar el aprendizaje de los estudiantes.

Es importante tener presente que al evaluar no solo debemos considerar los objetivos planteados para el proceso educativo en sí, sino que la evaluación también debe definir sus propios objetivos y criterios de evaluación. A los educadores, la evaluación nos sirve para revisar la calidad del aprendizaje, para retroalimentar, para revisar la efectividad del proceso de enseñanza, para saber que aprendizajes se están logrando y sobretodo cómo y para saber que necesitamos cambiar, ajustar o modificar. En cambio a los estudiantes les sirve para revisar los mecanismos cognitivos que utilizan para aprender, para potenciar sus fortalezas, para identificar sus errores y establecer medidas correctivas y para superar sus dificultades.

Existen diferentes tipos de contenidos de aprendizaje: conceptual, procedimental y actitudinal, los mismos que pueden ser evaluados diferenciadamente: Dar cuenta verbalmente de un concepto no implica necesariamente dominarlo, por lo que para evaluarlo es importante observar su aplicación en diversas situaciones. Para contenidos procedimentales, un procedimiento es un conjunto de acciones ordenadas orientadas a la consecución de una meta, implica saber hacer algo y no sólo comprenderlo o explicarlo adecuadamente y por ello la forma de verificarlo será a través de situaciones prácticas, es decir situaciones vivenciales o experienciales. Por ejemplo: pueden conocerse muy bien las fases de un proceso de investigación pero eso no quiere decir que se sepa

investigar; la manera de probarlo será en la práctica y a través de la observación sistemática de las habilidades y destrezas de los educandos durante las actividades diseñadas con tal fin. En la evaluación de los contenidos actitudinales, recordemos que una actitud es una tendencia más o menos duradera; en la educación tradicional esto ha sido poco trabajado pues la dificultad de evaluarlas objetivamente ha hecho que se cuestione la necesidad de hacerlo, sin embargo el hecho de que su evaluación no sea sencilla no implica que se deban dejar de lado, por el contrario es necesario hacerlo a través de la observación del comportamiento, pueden utilizarse también las autoevaluaciones, las interevaluaciones entre ellos además de las aplicaciones en situaciones o casos concretos como el trabajo en equipo, a nivel social y convivencial. En este sentido, la evaluación educativa no debe tratar de cuantificar todo sino debe monitorear el progreso de la acción educativa y su incidencia en el desarrollo personal y social, por ello la observación sistemática es el instrumento fundamental para evaluar las actitudes, lo que permite recoger datos para su posterior interpretación y análisis.

La evaluación es entonces un proceso de construcción y reconstrucción (no solo de repetición) que realiza el sujeto que aprende conocimientos, comportamientos, actitudes, valores, habilidades, afectos, etc., y que se producen en condiciones de interacción social, afectando a sus intereses y a su motivación hacia las diferentes esferas de la realidad social y personal. La evaluación debe ser motivadora y debe generar actitudes de superación y aumento progresivo de la autoestima, debe colaborar para que el educando conozca sus limitaciones y ofrecerle pautas para superarlas.

El proceso educativo nos permite mirar no solo los resultados sino la forma como se intentó alcanzarlos, es decir el proceso educativo que provocó esos resultados. Por ello es legítimo y posible ejercitar progresivamente la autoevaluación. La evaluación sis-

temática durante el proceso, nos permitirá mirar los obstáculos que se encontraron, ya que lo que interesa es saber que dificultades tuvieron los educandos al momento de realizar sus aprendizajes, para tratar de facilitarles la tarea de reconocer esos obstáculos y avanzar.

Es necesario cambiar los ojos con los que miramos los instrumentos para valorar y observar y también los referentes respecto a los cuales valoramos las acciones, trabajos, procesos y resultados. Los buenos y los malos resultados en educación son producto de múltiples factores, por lo que es importante ver la totalidad antes que las partes sueltas, no es suficiente que los educadores estén capacitados en su materia, es importante poner igual atención a los planes de estudio, al lenguaje y la calidad del diálogo, a los contenidos, la estructura del proceso, a la motivación, a las relaciones interpersonales, etc. Cuando decimos que la evaluación educativa mira el proceso, estamos diciendo justamente que mira la complejidad de los factores para saber cómo están interactuando en conjunto *"evaluar significa cuestionarse el sentido y el propósito final de la programación que se está llevando a cabo"* (Prieto, 2005)

La tercera paradoja es que a pesar de que uno de los objetivos de la enseñanza universitaria es despertar y desarrollar el espíritu crítico, la generalidad de evaluaciones consiste en la memorización de las ideas expuestas por el profesor o de los autores recomendados.

El punto de partida para un aprendizaje crítico, son las preconcepciones y teorías implícitas o modelos mentales. Nuestros procesos educativos suelen responder a contenidos heredados de diversas posiciones ideológicas dominantes, que bloquean en el estudiante las capacidades de crítica, acción y creatividad; que no lo estimulan a crear sino solo a creer. Algunos docentes creen que su tarea

es, únicamente seguir las tesis ya escritas por alguien y así están diseñadas las asignaturas de nuestras carreras. Otros creemos que de los grandes textos y ejemplos hay que tomar las preguntas de siempre, pero que las contestaciones de hoy las tenemos que reconstruir permanentemente, tratando de responder a los cambios que exigen nuestras realidades.

Freud situaba estos tabúes en el inconsciente personal y Nietzsche también se indignaba con el peso que tantas tradiciones - sean culturales, políticas o religiosas- hacen sobre nuestras conciencias, impidiéndonos ser creativos y transformadores. Para Villasante (2003) *la auto-explotación de uno mismo como ser vivo viene del peso de las tradiciones muertas, que más que incitarnos con sus "preguntas problematizadoras", nos dan respuestas ortodoxas para todo, desde alguna autoridad que le otorgamos como oráculo que no se equivoca nunca. A pesar de eso unos y otros siguen citando a la Biblia, el Corán o el Capital, para decir cosas bien distintas y todos pretenden tener razón... El problema, continúa Villasante, no parece ser cual es el libro o la tradición de referencia, sino si nos sirve para cuestionarnos los problemas presentes y estimularnos a crear soluciones participativas ante ellos, o más bien para asustarnos y encerrarnos en capillitas mas o menos sectarias, mirándonos el ombligo teórico.* (Villasante, 2003)

Nuestros modelos mentales y bloqueos, son el factor principal en la falta de una mentalidad crítica. *En el aprendizaje crítico existen muchas dificultades, la principal es que los nuevos aprendizajes no se llevan a la práctica porque chocan con profundas imágenes internas (supuestos) a cerca del funcionamiento del mundo, imágenes que nos limitan a modos familiares de pensar y actuar; de ahí que es fundamental la apertura mental suficiente para permitirnos ingresar en un conocimiento que se crea y recrea perma-*

nentemente. Estos supuestos teóricos determinan nuestro modo de pensar y también de actuar, pueden partir de simples generalizaciones que moldean nuestros actos y por lo general son el resultado de una percepción particular de la realidad que nos lleva a actuar bajo prejuicios (Senge, 1995). Si no estamos conscientes de nuestros modelos mentales estos permanecen intactos. Los modelos mentales son los marcos explicativos o marcos de referencia conceptual o teórica, a menudo no tenemos conciencia sobre ellos y los efectos que surten sobre nuestra conducta, limitando nuestra capacidad de comprender los cambios de la realidad.

Los psicólogos declaran casi unánimemente que las creencias fundamentales como la sensación de poca autoestima, subvaloración, complejo social o la impotencia e indignidad no cambian fácilmente pues se desarrollan tempranamente en la vida a través de frases como no puedes, no vales, no debes, que comenzaron desde la niñez (Senge, 1995) y que son muy comunes en la educación tradicional, de ahí la falta de seguridad para criticar aquello que el docente lo presenta como una verdad.

La falta de criticidad es otra forma de explotación. Hace falta extirpar las maneras en que nos explotamos a sí mismos, impidiéndonos ver lo que somos y lo que podemos. Somos prisioneros de estructuras de las que, muchas veces, no estamos conscientes, y que solo cuando las descubrimos y las afrontamos pierden su poder, como dice David Kantor: *es posible comenzar a alterar las estructuras para liberarnos de fuerzas antes misteriosas que nos imponían ciertas conductas, estructuras enclaustradas en nuestros modos de pensar y en los ámbitos interpersonales y sociales que vivimos*

*La certidumbre es el mayor obstáculo para la apertura mental y para la actitud crítica, una vez que creemos tener la respuesta*

*perdemos la motivación para cuestionar nuestro pensamiento* (Senge, 1995). El espíritu crítico que se aspira desarrollar con la enseñanza universitaria, se ve enfrentado a una práctica evaluativa que espera que el estudiante reproduzca el pensamiento del profesor.

### Conclusiones.-

*Cuarta paradoja: Uno de los desafíos que enfrentan nuestras universidades en el siglo XXI, es formar profesionales capaces de contribuir significativamente a una sociedad que afronte eficazmente los grandes problemas de nuestros países. Pero paradójicamente el problema básico para enfrentar este desafío, es el de diseñar un modelo educativo capaz de asumir esta tarea.*

Las funciones universitarias de docencia y de vinculación con la colectividad, tienen una especial importancia en un proceso auto-evaluatorio, pues en un mundo globalizado se tiende a la masificación mimetizante de la formación profesional y a la correspondiente pérdida de identidad académica. La posibilidad de diseñar un modelo educativo propio y coherente con las necesidades de nuestra región sólo se puede realizar desde la transformación profunda de las prácticas docentes y de relacionamiento con la colectividad. La producción profesional, intelectual y cultural universitaria, inciden profundamente en la concepción y valoración de las respectivas sociedades e impactan continuamente en la conciencia colectiva. La literatura, las artes, la técnica, la elaboración histórica, los modelos de enseñanza, la filosofía, todas las ciencias y las técnicas, los paradigmas de sociedad, las valoraciones éticas, la política, la economía y las leyes, son afectados por lo que ocurre y lo que deja de ocurrir en las universidades, de ahí el compromiso ético de que el proceso de autoevaluación que se está llevando a cabo, genere los aprendizajes necesarios para iniciar esta transformación.

En este sentido, la ética debe nutrir la educación universitaria con preguntas fundamentales sobre la justicia, el bienestar y el desarrollo de nuestros pueblos. A su vez, la evaluación universitaria debería contener una permanente apuesta por la ética, a través de la sanción a la corrupción, la búsqueda de la verdad y la afirmación de la libertad del pensamiento, superando la enseñanza memorística, el uso de libros de un solo autor, la copia en exámenes y trabajos, la tercerización de trabajos y tesis. Aún más, las universidades deberían ofrecerle a sus estudiantes el ejemplo institucional de la lucha explícita contra la injusticia y la corrupción, abandonando la cómoda mudez social y la política del avestruz que las ha sacado del debate público, respondiendo a las demandas de una sociedad que requiere del aporte de sus miembros más lúcidos, para que frente a los grandes problemas nacionales, las universidades planteen soluciones que emergen de sus investigaciones y de los debates que se desarrollan en sus espacios académicos.

## Bibliografía

- BOWEN, R. Conferencia sobre la Educación como participación. Universidad de Cuenca, Febrero de 2004.
- MERINO, G. "Dialogo de Saberes" Bogotá Colombia, 1998.
- VILLASANTE, T. " Redes Sociales para Mejor Vivir", Madrid, 2003
- SENGE, P. "La Quinta Disciplina", Madrid, 1995.
- SALAZAR, A. " Educación Popular y Transformación Social", inédito 1999



## EL AGUA, UN DERECHO HUMANO NO UN NEGOCIO <sup>1</sup>

*Alberto Acosta<sup>2</sup>*

“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”

Constitución de Montecristi, artículo 12, 2008

Uno de los puntos donde más se avanzó en la Asamblea Constituyente de Montecristi fue el relativo al tratamiento del agua y los recursos hídricos. De hecho, los logros en ese campo llevaron a que muchas personas se decidieron a votar por el SÍ en la consulta popular del 28 de septiembre del 2008, en la que se aprobó mayoritariamente la nueva Constitución.

En la actualidad, la ley de aguas se convertirá, paradójicamente, en el parte aguas definitivo de la llamada “revolución ciudadana”. Aquí se decantarán las posiciones. No hay alternativa al cumplimiento de la Constitución. No se puede llegar a acuerdos que atropellen la Constitución.

Tal como sucede en estos días, cuando se discute la ley de recursos hídricos, dentro y fuera de Montecristi, asomaron quienes defendían el agua como un derecho humano fundamental y quienes actúan por sus intereses particulares.

Recordemos la presión de INTERAGUA, la empresa que privatizó el servicio de agua en Guayaquil y que ha conseguido en estos días la ampliación de su concesión en contra de los resultados nega-

<sup>1</sup> Documento de la página Web: América latina en Movimiento. <http://alainet.org/active/38041>. Reproducido con fines académicos.

<sup>2</sup> - Alberto Acosta es Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLAC-SO. Ex -Ministro de Energía y Minas, enero-junio 2007. Presidente de la Asamblea Constituyente y asambleísta octubre 2007-julio 2008.

tivos de la auditoría realizada por la Contraloría General del Estado. Sus intereses fueron defendidos por representantes propios, que rondaban permanentemente por los pasillos de la Asamblea Constituyente, e incluso por un par de asambleístas del movimiento oficialista y algún alto funcionario del gobierno del presidente Rafael Correa. Estos grupos intentaron buscar una salida sustentada apenas en “el derecho al acceso al agua”, para dejar abierta la puerta a su mercantilización, es decir su privatización. Y todo indica que estos grupos son los que han propiciado la ampliación de la concesión incluso antes de que se apruebe la ley de aguas.

Pero en Montecristi, a la postre, con una amplia mayoría se impuso la tesis de la vida. El agua no puede ser vista como un negocio. El agua es un derecho humano fundamental. Por eso la Constitución no se circunscribió exclusivamente en impedir la privatización del agua, sino que fue explícita al propiciar la desprivatización del agua. De esto se deriva la prohibición para todo tipo de venta de derechos o permisos de uso, no se diga concesiones que conducen al acaparamiento del agua por parte de unos pocos en desmedro de las mayorías.

Para conseguir este logro, tal como acontece en la actualidad, se contó con una alta participación y movilización de la sociedad, particularmente del movimiento indígena y campesino, unido férreamente por la defensa del agua. Esa presencia y ese aporte fueron sustantivos. Sin minimizar el trabajo de muchos asambleístas, cabe resaltar que la contribución de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas desde hace muchos años con la defensa del agua, como Ecuarunari, Conaie, Fenocoin, Foro de los Recursos Hídricos, entre otras, permitió consolidar una posición vigorosa.

## CONCENTRACIÓN, MAL USO Y CONTAMINACIÓN

Ecuador es un país con agua suficiente en términos nacionales y con cuatro veces más agua superficial que el promedio per cápita mundial. Pero el problema es que está mal distribuida, que la contaminación crece y que las fuentes se destruyen de manera acelerada.

La concentración del agua en pocas manos es notable. El Estado a través de 64.300 concesiones ha entregado 2.240 m<sup>3</sup>/s de agua; un caudal superior en la realidad por la apropiación indebida del líquido vital.

Las dos terceras partes de dicho caudal (74,28%) se registraron en el subsector eléctrico, con 147 concesiones. El riego con 31.519 concesiones representa el 49,03% del total; es decir 19,65% del caudal. Las concesiones para el uso doméstico del agua son numerosos, 21.281 (33,1%), pero representan apenas 1,22% del caudal concesionado.

Muchas de las grandes empresas, por ejemplo las bananeras, los ingenios azucareros o las camaroneras, pagan míseras sumas por el agua utilizada. Los campesinos que cultivan arroz en la provincia del Guayas, por ejemplo, pagan un valor 120 veces superior por el acceso al agua del que pagan el ingenio San Carlos o la bananera REYBANPAC; los campesinos Toacazo en la provincia de Cotopaxi pagan 52 veces más y los de Licto en la provincia del Chimborazo pagan 35 veces más. Además estas grandes empresas se benefician del agua obtenida al margen de las disposiciones legales. Y hay por cierto concesiones desaprovechadas, pues los propósitos especulativos están a la orden del día.

La concentración del agua en el agro es notoria. La población campesina, sobre todo indígena, con sistemas comunales de riego, representa el 86% de los usuarios. Sin embargo, este grupo apenas

tiene el 22% de la superficie regada y accede apenas al 13% del caudal. Mientras que los grandes consumidores, que no representan el 1% de unidades productivas, concentran el 67% del caudal. El acceso inequitativo a estos recursos constituye una causa determinante de la inequidad social. Y es, a su vez, explicación del poder político hegemónico.

En el ámbito agropecuario, el uso del agua se concentra en el sector agroexportador. Las exportaciones tienen un mayor contenido de agua de riego que la producción de alimentos para el mercado doméstico. Hay que anotar que la producción de alimentos para consumo nacional se ha debilitado y que el país inclusive se convirtió en importador de algunos de ellos.

El consumo de agua (y por cierto la contaminación de la misma) creció por el aumento de la población en las últimas décadas y también por el incremento de actividades productivas excesivamente demandantes de agua, sobre todo aquellas orientadas al mercado externo.

La pérdida de los páramos y la deforestación creciente explican esta compleja realidad, y a la vez el proceso de asolvamiento de los ríos en la costa por efecto de la erosión permanente en la sierra y sus estribaciones; aquí tenemos, a la vez, otra explicación para las reiteradas inundaciones en la costa. Igualmente no se han resuelto los graves problemas derivados del manejo contaminante del agua provocados por la actividad de extracción de crudo y manejo de residuos en la región amazónica.

Una de las tensiones fundamentales de la coyuntura actual es la intención de permitir las actividades mineras, consumidoras de gran cantidad de agua. Este es un tema crucial, pues la gran minería provocaría permanentes conflictos por la disponibilidad del agua y contaminaría el líquido vital, causando afectaciones a la

soberanía alimentaria.

Existen estudios que demuestran que la contaminación que provoca la minería existente se extiende peligrosamente por la costa ecuatoriana, llegando incluso al norte del Perú. Parte de las plantaciones de banano en Ecuador estarían contaminadas por mercurio y otros elementos. Esta contaminación también afectaría a plantaciones de cacao y a la acuicultura. Incluso estaría en riesgo parte de las fuentes de agua que se utilizan para el suministro del líquido vital potabilizado en la ciudad de Guayaquil.

### **EL AGUA COMO UN DERECHO HUMANO, UN PASO HISTÓRICO**

Para enfrentar todas estas deformaciones, la Constitución es categórica. En concreto, en el artículo 12, se determinó que

“el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”

En consonancia con esta definición constitucional, desde el inicio, en el artículo 3 de la Constitución se estableció como el primer deber primordial del Estado:

“Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.

A partir de esa definición inicial, en el pleno de la Asamblea Constituyente en Montecristi se aprobaron tres puntos fundamentales:

1. El agua es un derecho humano,
2. El agua es un bien nacional estratégico de uso público, El agua es un patrimonio de la sociedad, y
3. El agua es un componente fundamental de la naturaleza, la misma que tiene derechos propios a existir y mantener sus ciclos vitales.

La trascendencia de las disposiciones constitucionales es múltiple.

- En tanto derecho humano se superó la visión mercantil del agua y se recuperó la del “usuario”, es decir la del ciudadano y de la ciudadana, en lugar del “cliente”, que se refiere solo a quien puede pagar.

- En tanto bien nacional estratégico, se rescató el papel del Estado en el otorgamiento de los servicios de agua; papel en el que el Estado puede ser muy eficiente.

- En tanto patrimonio se pensó en el largo plazo, liberando al agua de las presiones cortoplacistas del mercado y la especulación.

- Y en tanto componente de la Naturaleza, se reconoció en la Constitución de Montecristi la importancia de agua como esencial para la vida de todas las especies, que hacia allá apuntan los Derechos de la Naturaleza.

### **EL AGUA COMO UN DERECHO EN UN ESTADO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL**

El reconocimiento del Estado ecuatoriano como un Estado plurinacional e intercultural no fue un hecho accidental ni poco reflexionado. Surgió de la constatación que solo en el reconocimiento de las

diversidades, de la injusticia histórica con los pueblos indígenas y de nuestra procedencia diversa se puede construir un Estado incluyente. Uno de los espacios en donde la plurinacionalidad cobra más sentido es justamente en el manejo, cuidado y responsabilidad frente al agua, y esto implica resolver el acaparamiento del agua, la privatización y la necesaria desprivatización.

Adicionalmente, es indispensable rescatar todo el potencial cultural de los pueblos y nacionalidades indígenas, depositarios ancestrales de prácticas y mecanismos, muchos de ellos milenarios, para el manejo sustentable del agua. Sus conocimientos en este ámbito son bastos. En ese sentido, es indispensable su activa y directa participación en todas las instancias que impliquen el manejo y control del líquido vital, empezando por el Consejo Plurinacional del Agua.

Particularmente los indígenas y los campesinos, que fueron actores clave en el debate constituyente y aún antes, han hecho un seguimiento minucioso de todos los proyectos de ley de aguas, que se han discutido desde que concluyó la Constitución. Con esta nueva ley del agua, ellos se juegan temas fundamentales para la reproducción social, cultural y económica de su vida misma. Mientras los habitantes de las ciudades se han distanciado de alguna manera de este tema tan vital, son los campesinos y los indígenas los que nuevamente se movilizan en beneficio de toda la sociedad.

Para cumplir con el mandato constituyente no basta con cerrar la puerta a futuras privatizaciones. Hay que revertir TODAS las privatizaciones existentes. Eso implica la redistribución del agua que está actualmente acaparada por muy pocas personas. La Constitución dispone, en consecuencia, en el artículo 281, numeral 4:

“Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.”

### **Complementariamente, en el artículo 282,**

“se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.”

La redistribución supone control y capacidad de decisión de quienes, además, han construido los sistemas de riego, los han manejado. Esta conclusión se extiende para todas las comunidades que conservan los manglares, los bosques y los páramos, es decir todos aquellos sitios de recuperación del ciclo del agua.

Complementariamente habría que establecer en el nuevo marco legal mecanismos claros y precisos que impidan la contaminación del agua, al tiempo que se procede a la remediación de las fuentes de agua contaminadas. La ley de aguas debería prohibir actividades mineras en los alrededores de las fuentes de agua y debería también obligar a cualquier interesado en explotar recursos minerales a que, en forma previa, demuestre que han manejado explotaciones similares sin contaminación del agua durante la explotación y hasta al menos diez años después del cierre de las minas.

Para lograrlo, en Montecristi se dispusieron herramientas como las auditorías del agua y sobre-todo una serie de principios fundamentales como la plurinacionalidad, el Buen Vivir o *sumak kawsay*, los Derechos de la Naturaleza.

## ALGUNOS PUNTOS NO NEGOCIABLES

De lo anteriormente expuesto se desprenden conclusiones claras. No basta con que el actual proyecto de ley del agua sea mejor que el que presentó anteriormente el gobierno, a través de la SENAGUA. Sin negar los avances logrados gracias a la movilización y presión popular, hay que destacar los siguientes puntos críticos a ser resueltos:

1. La ley debe garantizar la vigencia del principio fundamental en TODOS los aspectos: el agua es un derecho humano fundamental. El agua es vida, no un espacio para hacer negocios.

2. La nueva ley tiene que garantizar los Derechos de la Naturaleza. No se puede permitir que alguna actividad productiva ponga en riesgos la existencia, el mantenimiento y la regeneración de los ciclos vitales del agua. La no contaminación del agua es el mandato.

3. Esta ley debe garantizar el ejercicio de la plurinacionalidad. Todos los pueblos, tanto indígenas como afroecuatorianos, montubios, cholos y mestizos deben ver garantizados sus derechos en este nuevo marco jurídico. Todos deben participar efectivamente en el manejo, así como en la resolución de los conflictos existentes en torno al uso, administración y cuidado del agua.

4. La gestión del agua debe estar en manos públicas y comunitarias, tal como ordena la Constitución. Esto significa que la autoridad única del agua garantice y viabilice la participación efectiva de las todas personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas relacionadas con el agua.

5. No basta impedir la privatización a futuro. Se debe impulsar la desprivatización inmediata del agua. Es intolerable la ampliación de la concesión a INTERAGUA; ésta tiene que ser revertida. Hay que dar marcha atrás en las concesiones para las embotelladoras de agua y las aguas termales, encontrando respuestas que incorporen a las comunidades en su aprovechamiento. Resulta fundamental impedir el acaparamiento del agua en pocas manos, su redistribución debe ser una tarea inmediata.

6. Debe quedar terminantemente prohibido cualquier forma de servicio ambiental sobre el agua y todos los ecosistemas, como manda la Constitución de Montecristi. Esta opción serviría simplemente para encubrir procesos de privatización de los páramos, bosques, humedales, pantanos, es decir de las fuentes de agua.

7. Garantizar el mínimo vital gratuito para todos los habitantes del país, sin discriminación alguna, es otro de los puntos clave que tendrá que incorporar la nueva ley. Esto, sin embargo, no significa que no se deberán considerar tarifas diferenciadas para el consumo del agua, pues uno debería ser el costo que tiene el agua para alguna actividad productiva vinculada a la soberanía alimentaria y otro mucho más alto para alguna actividad de recreación, uno el costo para producir papas y otro para regar un campo de golf, por ejemplo.

8. En la ley debe quedar claramente establecida la prelación del uso del agua: 1) para el ser humano, 2) para la soberanía alimentaria, 3) para asegurar el ciclo vital del agua y 4) para actividades productivas. En este punto también debería precautelarse la vida sobre todas las cosas, pues la minería metálica a gran escala y a cielo abierto, para citar apenas un caso, se perfila como la nueva gran fuente de contaminación de agua, tal como sucede en la actualidad con el petróleo.

9. La ley debe promover un modelo de gestión del agua eficiente, que recupere y desarrolle modelos justos de conservación de las fuentes y cursos de agua, que involucren directamente a la ciudadanía organizada en el campo y las urbes, y que sobre todo reafirmen la soberanía. Esto implica superar el modelo que considera al río y al mar como cloacas y rescatar los valores de belleza, de disfrute, de cuidado a nuestros esteros, ríos, lagos y humedales.

10. Recuperar el control del agua por parte de la sociedad es una condición básica para el Buen Vivir, tanto en el campo como en la ciudad.

### **VIGILANCIA Y MOVILIZACIÓN INDISPENSABLES**

La disputa por el agua continúa. Luego de la imposición de las leyes de minería y de soberanía alimentaria, contrarios a la Constitución, la discusión del proyecto de la ley del agua devino en un momento de definiciones.

Dar las garantías necesarias para que el país, su entorno y su gente cuenten con la cantidad y calidad de agua requeridas para hoy y mañana: ese es el gran reto que tenemos en nuestras manos.

Nuevamente son los indígenas, los campesinos, los habitantes del manglar, jóvenes, ecologistas, los que defienden el interés nacional, con el recurso de la movilización y la protesta. Su acción debe impedir que se consolide la contrarrevolución legislativa auspiciada desde el propio gobierno del presidente Rafael Correa; contrarrevolución que pone en riesgo la Constitución. Poco a poco se consolida una intencionalidad perversa orientada a minimizar a través de las leyes los mayores logros constitucionales en campos sustantivos como los derechos colectivos y los Derechos de la Naturaleza.



Centro de Publicaciones de la  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la  
Universidad de Cuenca

Av. 12 de Abril s/n

Telefax: 2842424 - Telf.: 288

Síto web: <http://economia.ucuenc>

Agosto 2010

Centro de Documentación "Juan Bautista Vizquez"



007725