



Significados de la radicalización. Análisis de coyuntura

Pablo Ospina Peralta

Quito, mayo de 2010

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

Significados de la radicalización. Análisis de coyuntura

Pocas horas después de conocer su victoria electoral en primera vuelta, el domingo 26 de abril de 2009, el presidente Rafael Correa anunció la “radicalización” del proceso político y económico iniciado un poco más de dos años atrás¹. Un año después de ese anuncio, ¿qué podemos concluir sobre el significado del proceso de radicalización de la *revolución ciudadana*? ¿Hubo tal radicalización? Y si la hubo, ¿en qué consiste? Empezamos presentando muy brevemente el análisis de dos documentos donde por primera vez se recogen lineamientos explícitos de los principios ideológicos de la *revolución ciudadana*, luego revisamos el resultado de la acción legislativa, donde deberían tomar cuerpo las ideas fundamentales del proceso y, sobre todo, la concreción de los principios y promesas radicales de la Constitución aprobada en octubre de 2008. Incluimos en ese análisis una revisión de la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), para, finalmente, hacer una lectura de conjunto de las demarcaciones políticas que esta “radicalización” ha implicado.

1. Ideología

En noviembre y diciembre de 2009 salieron a la luz dos textos que ayudan a comprender mejor la ideología y las concepciones políticas que subyacen a las acciones del gobierno ciudadano: *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, de Rafael Correa; y el llamado *Plan del Buen Vivir*, preparado por el equipo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo—SENPLADES² (entidad equivalente a un ministerio de planificación). Son

¹ Con posterioridad, el propio presidente ha ratificado la misma idea. Cfr. por ejemplo, el 17 de octubre de 2009, ante una multitud reunida en la plaza de San Francisco en Quito, y el 21 de abril de 2010 en la posesión de diez nuevos ministros (*El Comercio*, 18 de octubre de 2009, “El Presidente pidió apoyo a su proyecto”; *El Telégrafo*, 22 de abril de 2010, “Correa oxigena gabinete con rostros nuevos”).

² Rafael Correa Delgado 2009. *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Debate, Random House Mondadori; República del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión resumida*. Quito: SENPLADES.

documentos ideológicos y programáticos. Ninguno de ellos es una garantía de la acción práctica del gobierno. Puede haber distancias muy grandes entre las ideas y la práctica y no sólo por mala fe y mentiras envueltas en bellas palabras sino porque la política siempre juega con múltiples actores, con balances de fuerza y en condiciones no elegidas. Pero, tomando en cuenta estas precauciones, ambos documentos expresan, más claramente que cualquier otro, los horizontes ideológicos de PAIS.

El libro de Rafael Correa, escrito entre 1995 y 2005, con un trabajo adicional de puesta al día en el año 2009, es un contundente alegato a favor de una economía heterodoxa. Una denuncia del neoliberalismo y una serie de aproximaciones a políticas económicas bastante cercanas al keynesianismo. Mezcla evaluaciones de políticas económicas prácticas con alusiones a las doctrinas que las soportan. Muestra un verdadero compromiso ideológico contra la ortodoxia fundamentalista que gobernó al país en nombre de la “técnica” económica, desde la teoría de las ventajas comparativas hasta el aperturismo comercial indiscriminado, pasando por la doctrina del estado mínimo. Su fórmula, “sociedad *con* mercado, en lugar de sociedad *de* mercado”³, retomada por SENPLADES⁴, resume esa visión. En ese compromiso está contenido lo más “radical” de la concepción económica del gobierno.

Pero esa radicalidad revela también sus límites. En un pasaje del último capítulo, rechaza el término “capital humano” (y usa “talento humano”) porque convierte a las personas en un factor más de la producción. Sin embargo, al usar constantemente el término “capital natural” para sus análisis sobre la protección del ambiente, linda con la plena mercantilización de todos los valores y patrimonios de la tierra. Su presentación de la iniciativa ITT, la propuesta ecuatoriana de dejar casi 860 millones de barriles de petróleo bajo tierra, es perfectamente consistente con la perspectiva de reduccionismo

³ Correa (2009: 136).

⁴ SENPLADES (2009: 121, nota 58, citando a José Luis Coraggio, versión completa).

económico que barniza todo su análisis económico. En efecto, el presidente Rafael Correa presenta la iniciativa sobre el campo petrolero Ishpingo-Tiputini-Tambococha (ITT) como una gran oportunidad revolucionaria para abrir un nuevo mercado de servicios ambientales. Muchos países del sur, ricos en patrimonio natural pero pobres en capital financiero, podrían así compensarse económicamente. Según el presidente, una nueva época podría abrirse en las relaciones económicas internacionales valorando financieramente, al fin, una riqueza despreciada y permitiendo un cambio notable en las transacciones mundiales. Ese es, según el presidente, su potencial revolucionario⁵.

En realidad, lo único “revolucionario” de esa visión es haber encontrado un recurso natural más para exportar, como si fuera cobre o hierro. No es un cambio de modelo. Varias veces el presidente ha mencionado, como prueba de sus antiguas preocupaciones ambientalistas, que enseñó economía ambiental durante su carrera académica. Su comprensión de la “iniciativa Yasuní” es reveladora del tipo de economía ambiental que enseñaba. Una de las tendencias dominantes en la economía es considerar al ambiente como una variable “olvidada” que hay que incluir, como un factor más, como un capital, en los viejos modelos incompletos de producción y consumo. Por eso, se afanan en traducir al cómputo económico todos los valores ambientales y el patrimonio natural. Pero mantienen el modelo económico al que le hacen una “corrección”. En el fondo, el economicismo presidencial lo traicionó en un tema de fuertes connotaciones políticas, éticas y programáticas.

Por otra parte, ese mismo capítulo final termina de manera sorprendente, pero, al mismo tiempo, sincera. El desarrollo económico, nos dice el presidente, a diferencia de lo que creen los fundamentalistas económicos, depende también del “capital social” (la cohesión y confianza públicas), el “capital institucional” (reglas formales predecibles y claras) y el “capital

⁵ La expresión “capital natural” está en varios pasajes, cfr., por ejemplo, Correa (2009: 175). La presentación de la iniciativa ITT en Correa (2009: 186-9).

cultural” (valores y reglas informales ancladas en la costumbre). Cuando ellas fallan, y el texto da a entender que en el Ecuador fallan completa y penosamente, queda el *liderazgo*: “Buenos líderes pueden ser fundamentales para suplir la ausencia de capital social, institucional y cultural” (Correa 2009: 195). El libro termina con esa reflexión. Escrito en blanco y negro, queda claro que el presidente en verdad cree que su humilde persona puede “suplir” a los actores sociales.

Por su parte, el *Plan del Buen Vivir* para el período 2009 – 2013 es innovador, radical y coherente. Entre sus principios orientadores figuran el *regreso del Estado* en su papel redistribuidor y orientador de la economía, lo que llama un *igualitarismo republicano* y un *cambio del modelo de acumulación* desde el viejo y conocido modelo primario–exportador, hacia uno endógeno, bio-centrado, basado en el aprovechamiento de los servicios de la biodiversidad, en el conocimiento y el turismo⁶. Los cambios en el modelo de acumulación no pueden ser inmediatos porque se trata de una estructura resistente, muy antigua, que se reproduce por los incentivos del sistema mundial contemporáneo. El *Plan* traza una “ruta” de cambio en ese modelo durante cuatro fases de cuatro años cada una. Nada garantiza, por supuesto, que se lo aplique con coherencia, ni en estos cuatro años, ni en los siguientes doce. Su valor es otro: sirve para fijar un mapa para el camino, y un horizonte viable de transformación *radical* para el mediano plazo.

Muchas cosas pueden debatirse de los detalles del plan y de la estrategia de cambio en el modelo de acumulación. La inversión en la minería como estrategia clave para los próximos años es altamente incoherente con el propósito y la orientación de largo plazo; la insistencia en los servicios ambientales de los ecosistemas y la biodiversidad alude muchas veces a un

⁶ Aunque está presente en varios pasajes, su presentación más detallada puede encontrarse en SENPLADES (2009: 91-5, de la versión completa). Otros analistas han resaltado las referencias conceptuales a Amartya Sen y John Rawls, típicamente liberales, al tiempo que señalan también la importancia de la definición ideológica del proyecto ciudadano en este documento (Jorge León y Mario Unda 2009. Diálogo sobre la coyuntura: tiempo de redefiniciones y opciones políticas. En Ecuador Debate. No. 78. Quito: CAAP. Diciembre, pp. 14-5).

proceso indebido de mercantilización a ultranza de la naturaleza; los territorios son tratados en varias ocasiones como piezas de un ajedrez nacional en el que tienen poco que opinar y cuyas orientaciones serán impulsadas por mecanismos puramente administrativos. El *Plan*, aunque el gobierno a veces lo trata así, no es una biblia con mandamientos que todos debemos acatar, sino un documento sujeto a debate político, a conflicto social, a controversia ética y a crítica intelectual.

Pero su principal debilidad es otra. La menciono a partir de un indicio. La plurinacionalidad del Estado ecuatoriano está tratada muy débilmente en el *Plan*, como un desafío irresuelto. Se la asocia ante todo a la conformación de las circunscripciones territoriales y como parte de la descentralización. Fuera de sus territorios, la plurinacionalidad es concebida como un esfuerzo de inclusión igualitaria de las personas y sus civilizaciones en la identidad nacional y en la política pública. No incluye un cambio en las estructuras institucionales del Estado central, un cambio que sólo puede concebirse como la aceptación de ciertas formas de autonomía para la toma de decisiones estatales por parte de los pueblos y nacionalidades. La autonomía no tiene por qué ser separatista. Se trata de algo análogo a la autonomía de las universidades, que podrían definir sus políticas, fijar sus prioridades dentro del marco de sus competencias y elegir a sus autoridades. ¿Por qué el *Plan* es tan débil en estos aspectos? Porque le faltan actores sociales. Aunque el texto del *Plan* es muy claro en plantear que hay tres factores que determinan su viabilidad (la fuerza del gobierno, el carácter de las coaliciones para impulsarlo y el contexto nacional e internacional no controlado), sus debilidades expresan la ausencia de una verdadera coalición para su mismo diseño. Hay un mapa del camino, pero faltan los caminantes. El Estado se afirma en solitario⁷.

⁷ La referencia a los factores de viabilidad en SENPLADES (2009: 101), la sección sobre la plurinacionalidad, especialmente en SENPLADES (2009: 297-301).

2. Leyes

Desde que en octubre de 2009 la Asamblea Nacional decidió prorrogar el plazo de un año para la aprobación de las leyes previstas en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución aprobada en octubre de 2008, gran parte del conflicto político surgió alrededor del debate de las principales leyes que sirven para darle un perfil más nítido al proyecto de cambio de la *revolución ciudadana*. En efecto, *la esencia de la discusión sobre estas leyes* es que le dan forma específica y contenido programático a las promesas radicales de la Constitución de Montecristi: el cambio del modelo de desarrollo, la revalorización del papel del Estado y lo público, la extensión de la participación ciudadana, la afirmación de los derechos de la naturaleza, entre otros. Cuatro leyes fueron el blanco principal del fuego cruzado entre el gobierno y las oposiciones: el código de ordenamiento territorial, la ley de comunicación, la ley de universidades y la ley de aguas.

La ley más disputada ha sido, sin lugar a dudas, la de comunicación. Durante los largos y repetitivos debates acerca de esta ley, la oposición de derechas articulada alrededor de varios asambleístas y, sobre todo, de los medios empresariales, insistieron en que cualquier atribución de suspensión temporal o de clausura de cualquier medio de comunicación por alguien que no fueran los jueces pertinentes era una “mordaza”⁸. La existencia de cualquier instancia intermedia con capacidad de sanción era una amenaza a la libertad de expresión (supuestamente no de los medios sino de los ciudadanos).

⁸ El título de la obra del ex director de noticias de ECUAVISA, Carlos Vera, publicado a fines de 2009 es, precisamente, *Nunca Mordaza*. “Mi libro es una consigna contra el gobierno actual, que quiere imponer una mordaza (...) en una ley de medios que busca controlarlos al extremo de poder cerrarlos cuando les parezca”, en El Comercio, 4 de diciembre de 2009, “Carlos Vera promueve su libro en México”.

Algunos de los analistas plantean incluso que la mejor ley de comunicación es la que no existe.

El momento más fuerte de la polémica ocurrió cuando, en medio de las negociaciones finales para un acuerdo entre los assembleístas sobre la ley, se produjo en diciembre de 2009 la suspensión temporal del canal privado *Teleamazonas* y la clausura de la radio *Arutam* ligada a la Federación Shuar en Morona Santiago. Esto probaba que la legislación vigente incluía disposiciones por las cuales una instancia intermedia, la Superintendencia de Telecomunicaciones, podía sancionar a los medios.

Con posterioridad, el conflicto sobre el tema se mantuvo alto en ambos flancos, tanto a la derecha como a la izquierda del gobierno. El día 25 de marzo de 2010 el editorialista y editor de opinión del diario *El Universo*, Emilio Palacio, fue condenado a tres años de prisión luego de un juicio por injurias presentado por Camilo Samán, ex gobernador del Guayas y actual presidente de la Corporación Financiera Nacional⁹. El caso fue presentado por los medios como una prueba del riesgo inminente de conculcación de la libertad de expresión aunque prácticamente todos los lectores pudieron advertir que el lenguaje usado por Palacio era evidentemente ofensivo en lo personal (el artículo, publicado el 26 de agosto en *El Universo*, llamaba “matón” a Samán e insinuaba, sin presentar evidencias, actos de corrupción en su actividad pública). Por otro lado, en las mismas fechas, Rubén Montoya, director del diario público *El Telégrafo*, fue despedido por oponerse a la publicación de un “diario popular”, de corte gubernamental, con el equipo, el presupuesto y las instalaciones del periódico de su dirección. El gobierno insistió en los problemas económicos y en el déficit del diario. Por su parte, todas las instancias de dirección editorial del periódico opinaron que acoger internamente un periódico gubernamental era inapropiado e incompatible con su carácter de diario público. Por eso todas esas instancias fueron

⁹ El Comercio, 26 de marzo de 2010, “Jueza Argüello sentencia a tres años de prisión a Emilio Palacio”.

descabezadas, primero el directorio, luego el director, luego la subdirectora y finalmente, a fines de marzo, renunciaron 26 editorialistas de la columna de opinión. En síntesis, a un lado y otro del espectro político de la comunicación, el gobierno abrió y profundizó sus frentes de conflicto y acentuó su distanciamiento.

La discusión del Código Territorial (COOTAD) también provoca realineamientos políticos¹⁰. La sección sobre el tema territorial es uno de los capítulos más confusos y contradictorios de la nueva Constitución. Su principal contradicción interna reside en la evidente voluntad gubernamental de fortalecer el Estado central sin debilitar el poder de los gobiernos locales. Es una contradicción sin solución porque el fortalecimiento que han tenido los gobiernos locales en los últimos quince años está genéticamente relacionado con el debilitamiento del gobierno central. Sólo se puede fortalecer la autonomía de los gobiernos locales si el gobierno central acepta abdicar competencias territoriales.

La manera que el gobierno creyó encontrar para conciliar estas visiones contradictorias sufrió una viva oposición local. La idea era suprimir las provincias para crear regiones más grandes que sirvieran para una gestión pública más integrada que no estuviera basada en la fragmentación inevitable de veinticuatro provincias muy desiguales en recursos humanos, naturales y económicos. Nadie apoyó la creación de las regiones salvo Cuenca y Manabí por motivos muy localistas. Ante la presión gubernamental todo giró alrededor del carácter obligatorio o facultativo de la creación de regiones. El resultado del forcejeo fue, como no podía ser de otra manera, la incoherencia misma: las regiones terminaron siendo semifacultativas porque dependen de la iniciativa provincial, pero las condiciones para formarlas restringen inmensamente las opciones de elección. Forzar las regiones sin ningún actor

¹⁰ Esta ley no ha sido aprobada todavía por la Asamblea Nacional debido a los forcejeos y conflictos alrededor de la propuesta gubernamental.

social real interesado en impulsarlas condena la viabilidad de la regionalización.

Otro ejemplo de la ausencia de actores sociales en la formulación del Código de Ordenamiento Territorial es la ausencia de precisiones alrededor del carácter *plurinacional* del Estado ecuatoriano, sancionado por el artículo primero de la Constitución de 2008. Tanto en la Constitución como en el *Plan del Buen Vivir*, la plurinacionalidad consiste esencialmente en algún tipo de autonomía territorial. El gobierno se niega terminantemente a aceptar ninguna autonomía dentro del Estado central: contraviniendo la Ley de Instituciones Indígenas de junio 2007, eliminó la autonomía frente a los ministros de que gozaban todas las instituciones indígenas (CODENPE, educación indígena, salud indígena, fondo de desarrollo de pueblos indígenas, etc.). A nivel territorial, el COOTAD en discusión no precisa los elementos de diseño esbozados en la Constitución: aunque ésta última prevé un procedimiento para la formación de circunscripciones indígenas (un plebiscito en las parroquias, municipios y/o provincias interesados en transformarse en circunscripciones indígenas), el Código no define atribuciones, ni fija criterios para la selección de autoridades ni precisa el presupuesto con el que contarán. La indefinición deja entrever que asumirán las mismas competencias de cualquier gobierno local tradicional porque no se plantean fondos adicionales para competencias adicionales (específicas de pueblos indígenas, como educación o cultura, por ejemplo). En síntesis, la falta de precisiones sobre cómo se entienden las autonomías territoriales indígenas refleja simplemente que no existe diálogo alguno sobre el tema entre el gobierno y las organizaciones sociales que plantearon la demanda (la CONAIE). Sin actores sociales, no hay proyecto político al respecto.

En lo que concierne la ley de educación superior, los dos objetivos declarados de la nueva ley son mejorar la calidad académica de las universidades y ajustarlas a los objetivos nacionales de desarrollo. En cuanto a la calidad, el

proyecto opta por una combinación de disposiciones administrativas con sistemas de exámenes y de acreditación propios del sistema académico norteamericano. Se acepta el sistema de *publicaciones indexadas* como criterio de calidad y se da así un espaldarazo a esa competencia por publicar en inglés, no en libros colectivos o publicaciones educativas sino en revistas indexadas. Según el proyecto, la acreditación y evaluación deja de estar en manos de las universidades y se establece un organismo independiente, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA)¹¹.

En cuanto a la adecuación del sistema universitario a los objetivos nacionales de desarrollo, la principal medida tomada por el proyecto de ley ha generado el rechazo casi unánime de profesores, estudiantes y rectores: se elimina la autonomía del sistema universitario (con el argumento de que la autonomía sólo es lícita a nivel de cada universidad) y se lo subordina al ejecutivo mediante una secretaría controlada por el gobierno central. En lugar de optar por la creación de una entidad de gobierno encargada de promover las prioridades gubernamentales *hacia* la educación superior, se optó por una ley en la cual el gobierno *dicta las políticas* de la educación superior. Hubiera sido suficiente un programa de subsidios del gobierno central para abrir las carreras prioritarias, crear los posgrados apropiados, y dirigir una parte de la investigación hacia las prioridades gubernamentales. No era necesario sacrificar la autonomía universitaria y destruir los principios por los que murieron tantos luchadores sociales del mundo. Como resultado, la propuesta gubernamental se enajenó del apoyo de todos los actores del sistema universitario¹².

La tramitación de la nueva ley de aguas se ha convertido en una fuente de conflicto con las organizaciones indígenas y rurales que se movilizaron en

¹¹ Esto ha sido aceptado por las universidades: mientras la evaluación debe ser algo independiente, la definición de políticas públicas exige la participación de los interesados. En el primer caso (la evaluación) rige el principio de *la neutralidad*, pero en el segundo (la aprobación de políticas), el principio de *la democracia*.

¹² Esta propuesta de ley no ha sido todavía aprobada por la Asamblea Nacional. Sufre las mismas resistencias que todas las leyes planteadas por el gobierno.

repetidas ocasiones durante todo el año. En la última ocasión, durante la semana del 3 al 6 de mayo, en Azuay, juntas de regantes ligadas también a la lucha anti-minera fueron reprimidas y uno de sus principales dirigentes, Carlos Pérez Guartambel, Presidente de los Sistemas Comunitarios de Agua de Consumo Humano del Azuay (UNAGUA) fue detenido y acusado de terrorismo y luego liberado en medio de la presión de las movilizaciones. Esa misma noche fueron desalojados aproximadamente 2.000 manifestantes de la ECUARUNARI de la Asamblea Nacional en Quito, donde impidieron la salida de los asambleístas del gobierno. Durante el 4 y 5 de mayo la policía impidió el acceso a Quito de autobuses en los que se movilizaban indígenas que querían participar en las protestas y los viajeros impedidos de viajar cerraron vías en la carretera panamericana al norte y sur de la provincia de Pichincha. El saldo de la semana de presiones sobre la Asamblea fue de dos manifestantes heridos. Finalmente el 6 de mayo la Asamblea Nacional decidió postergar la votación, remitir a la Comisión de Soberanía Alimentaria el tratamiento de los “nudos críticos”, mientras que las tres principales organizaciones indígenas, la CONAIE, la FEINE y la FENOCIN cerraron filas unificadamente con un manifiesto en que llamaban a radicalizar la movilización y la vigilancia sobre este proyecto de ley¹³.

¿Cuál es la discrepancia? Se han mencionado cinco nudos críticos, entre ellos, la redistribución de concesiones, las atribuciones del Consejo Plurinacional del Agua frente a las del Secretario Nacional del Agua (designado por el presidente de la República), las tarifas del agua y las atribuciones de las juntas de agua. Los problemas de fondo pueden resumirse en dos. El primero es que la *concentración de las concesiones de agua* es incluso peor que la concentración de tierras: el 1% de los

¹³ “Unidad en la diversidad por la construcción de un verdadero Estado Plurinacional e Intercultural – Sumak Kawsay”, Quito, 6 de mayo de 2010, difundido por Ecuachaski, agencia de noticias de Ecuatorunari. Uno de los acontecimientos más llamativos de las protestas de mayo fue la reciente unidad de las organizaciones indígenas y campesinas, en especial de la FENOCIN que hasta entonces había estado más cerca del gobierno. Luis Andrango, presidente de la FENOCIN, llegó a afirmar: “Primero muerto antes que arrodillarme ante el patrón”.

concesionarios tiene el 67% del agua entregada, mientras el 86% de usuarios sólo tiene el 13% de caudal¹⁴. Aunque la Constitución de 2008 incluye una disposición transitoria que obliga a una auditoría de las concesiones con el fin de proceder a una redistribución del agua, el trabajo todavía no se ha hecho, el proyecto de ley no ofrece precisiones al respecto y existe incertidumbre sobre cuán radical será tal proceso de redistribución si es que se realiza. El segundo problema es el de *la centralización de atribuciones en la Secretaría Nacional del Agua*, entre ellas las de fijar tarifas y entregar concesiones. Las juntas de regantes, es decir, las organizaciones comunitarias de manejo del agua (la minoría de las concesiones), que por lo general hicieron los sistemas, los diseñaron, construyeron, pagaron, los manejan y cobran las tarifas, no están dispuestos a entregar al gobierno central las decisiones sobre el manejo de sus sistemas. En palabras de Luis Andrango, presidente de la FENOCIN: “Si le das más poder al poder, más duro te van a venir a joder”¹⁵. Una vez más, el conflicto ocurre entre las organizaciones sociales que han bregado por abrir sus propios espacios y los intentos gubernamentales de centralizar todas las atribuciones en el ejecutivo. Las desconfianzas no son arbitrarias. Mientras la FENOCIN desconfía porque el gobierno decidió negociar con la derecha de la Asamblea (*Madera de Guerrero* y el Partido Social Cristiano) para mantener la concesión privada del servicio de agua potable que el Municipio de Guayaquil hizo a manos de la empresa Interagua, la CONAIE desconfía por la obsesión presidencial con el impulso a proyectos mineros de gran escala que amenazarían las fuentes de agua de muchas comunidades que están entre sus bases.

Es conveniente terminar esta sección con una breve mención del proceso de selección de los siete miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que culminó finalmente en abril. Recordemos que

¹⁴ Cfr. “La rebelión de las bases”. En *Vanguardia*. No. 237. 26 de abril al 2 de mayo de 2010, p. 17-8.

¹⁵ Es la letra de una canción de Molotov, en *El Universo*, 5 de mayo de 2010, “Golpes y gases en cerco indígena a la Asamblea”.

según la Constitución de 2008 estas personas deben ser elegidas por concurso de méritos y oposición y que sus funciones incluyen la promoción de la participación ciudadana y la supervisión de la selección de los principales funcionarios encargados del control de la corrupción (el Fiscal General, el Procurador, el Contralor General, el Defensor del Pueblo, el Consejo Electoral, entre otros). El CPCCS todavía no ha supervisado ninguna elección pero conviene resaltar que su modo de conformación y sus atribuciones entrañan una confusión.

El sistema inventado en la Constitución de 2008 para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), sólo por medio de un abuso del lenguaje puede ser considerado por alguien como “participación social”. Es, en realidad, un mecanismo de selección de la burocracia, no un mecanismo de democratización participativa de la sociedad y del Estado. La razón es tan obvia que no necesita ni siquiera una seria consideración. La selección depende de méritos individuales, no de una dinámica de participación social o de representación ciudadana. Además, el juicio sobre los “méritos” de cada uno no es realizado por los involucrados sino por un tercero, que decide la designación y también establece cuál es el peso de los criterios para dicha selección.

Este mecanismo fue en realidad diseñado para designar a los organismos de control. Busca garantizar la “neutralidad” del equipo de selección. Eso no es lo que busca la “democracia” en la definición de políticas públicas ni la participación de la sociedad en el Estado. Es muy peligroso que el gobierno pretenda convertir este mecanismo, que no refiere a la democracia, ni participativa ni representativa, como su principal modelo de participación. El mismo esquema se utiliza para escoger a los miembros de la Conferencia de Soberanía Alimentaria, al así llamado “representante” de los jubilados ante el Consejo Directivo del Banco del Afiliado, a los “delegados” de las nacionalidades indígenas al consejo asesor de educación bilingüe y se

pretende que los docentes universitarios sean seleccionados de esta manera para formar parte de la Secretaría Técnica del sistema universitario del Ecuador. Pero, en realidad, es un mecanismo para reclutar a la burocracia, no para conseguir la participación social. ¿Quién puede imaginar que el reclutamiento de jueces de las cortes superiores de justicia por concurso de méritos es una forma de participación ciudadana? ¿Alguien imagina que la selección de docentes en la universidad ecuatoriana por concurso, puede calificar como forma de participación ciudadana en la universidad? ¿Acaso los superintendentes, el defensor del pueblo, el fiscal, que serán escogidos por concurso de méritos y oposición, califican como formas de “participación ciudadana” en el Estado?

3. Demarcaciones

¿Cuál es, entonces, el sentido último de la demarcación política que estos conflictos, llamados por el gobierno nacional “proceso de radicalización de la *revolución ciudadana*”, están promoviendo? El relato de los conflictos alrededor de las principales leyes en discusión parece mostrar a un gobierno solitario batiéndose contra todos los grupos organizados con vocería autónoma tanto a la derecha como a la izquierda.

Desde hace tiempo, Mario Unda¹⁶ señaló la existencia de tres estrategias en la derecha política. La primera es la de “ciudadanizarse” creando movimientos formalmente apolíticos que se desmarcan de las figuras partidarias tradicionales. La metamorfosis del Partido Social Cristiano en movimiento *Madera de Guerrero* en Guayaquil, es el caso más llamativo y exitoso, al menos a nivel local. Otros movimientos de la derecha ideológica, como movimiento UNO o Concertación Nacional, han tenido más dificultades para prosperar a nivel nacional manteniendo un apoyo moderado entre clases

¹⁶ Las tesis de Mario Unda han sido desarrolladas en Diálogo sobre la coyuntura: tiempo de redefiniciones y opciones políticas. En *Ecuador Debate*. No. 78. Quito: CAAP. Diciembre 2009, pp. 10-11; y de manera más detallada en Mario Unda 2009. Siete meses después de las elecciones del 26 de abril ¿para dónde se radicaliza la “revolución ciudadana”? En *Revista R*. No. 2. Diciembre, pp. 24-42.

medias y altas. La acción política desde los medios de comunicación puede entenderse como una variante de esta primera estrategia y el periodista Carlos Vera se presenta entonces como una carta no desdeñable aunque hasta ahora con poco apoyo electoral¹⁷. La segunda estrategia es la de apostar a la figura y la estructura del Partido Sociedad Patriótica (PSP), liderado por el ex presidente Lucio Gutiérrez, que ha logrado mantener relativamente altos niveles de apoyo popular en varios bastiones del Ecuador más pobre. Aunque es una figura impredecible, su discurso ha ido adoptando matices cada vez más favorables al libre mercado como parte de su estrategia de confrontación radical con el gobierno. Su principal carta política es la del apoyo popular que aún conserva y su mayor desventaja es la desconfianza que genera por su anterior paso por el gobierno. Finalmente, la tercera vía, es la de desarrollarse como una alternativa dentro del mismo movimiento del gobierno, sea en el seno de Alianza País, o, más frecuentemente, controlando puestos clave dentro del aparato del Estado. Alexis Mera, secretario jurídico y Vinicio Alvarado, secretario de la administración, funcionarios muy cercanos al presidente de la República, son las figuras más resaltantes de esta tendencia, pero están lejos de ser los únicos.

Este sector del gobierno fue sin duda golpeado políticamente por el culebrón interminable de denuncias, contradenuncias, implicaciones en sobornos, acusaciones de corrupción y contratos fraudulentos, que desató el hermano del presidente, Fabricio Correa, desde mediados de 2009. Precisamente los dos representantes más connotados de la derecha gubernamental se vieron enfrascados en denuncias sobre los negocios, ciertos o inventados, que sus posiciones de altos funcionarios vuelven posibles. Como el propio hermano del presidente fue un protagonista del drama del momento, y estuvo ligado a ambos personajes desde el inicio del período de gobierno de Alianza País, los golpes llueven hasta lo más alto del escenario de la derecha gubernamental.

¹⁷ El 68% de los encuestados en Quito y Guayaquil dijo que no apoyaría a Carlos Vera en su pedido de revocatoria del mandato de Rafael Correa (Perfiles de Opinión, 28 y 29 de noviembre de 2009, p. 6.

Sobre todo, el entramado de negocios del hermano del presidente revela por defecto que los sectores empresariales con más probabilidades de convertirse en sectores afines al gobierno son precisamente aquellos que pueden, necesitan y viven de su participación en contratos públicos. El gobierno, en efecto, amplió la obra pública y las compras gubernamentales hasta niveles estratosféricos. Sin embargo, la mayoría de grandes empresarios del sector privado ha mostrado repetidamente que desconfían de la política económica del gobierno, tan preocupada de aumentar la participación del sector público, de crear nuevas empresas estatales¹⁸ y de difundir una retórica de desconfianza frente al gran capital y la “sociedad de mercado”.

Si ese es el panorama ambivalente a la derecha, del lado de las izquierdas variopintas parece haberse consolidado un progresivo alejamiento del gobierno. El conflicto desatado por la intervención del presidente de la República al retirar a última hora su autorización para la firma del fideicomiso que haría funcionar la iniciativa ITT durante la Cumbre de la Convención Marco de Cambio Climático en Copenhague a fines de 2009, hizo tambalear la iniciativa y llevó a la salida al canciller Fander Falconí, importante figura y fundador de Alianza País. Durante su primer informe sabatino de enero de 2010 el presidente hizo declaraciones que ratificaron públicamente, ante los cuatro vientos, que desautorizó el trabajo de toda la comisión impulsora del proyecto y del canciller. Posteriormente la iniciativa ha logrado recuperar una parte del camino perdido y Fander Falconí nunca abandonó el partido de gobierno, pero la confianza del ambientalismo está muy resquebrajada, y no solamente del “ecologismo infantil” (es decir, los sectores radicales como Acción Ecológica), sino de figuras que representan un ala claramente

¹⁸ Existen en carpeta siete empresas estatales nuevas: la minera, la bananera, la siderúrgica, la eléctrica, la farmacéutica, la pesquera y la cementera. Cfr. El Telégrafo, 29 de noviembre de 2009, “El gobierno incursionará en siete sectores”.

moderada del ambientalismo como Roque Sevilla¹⁹ y Yolanda Kakabadse²⁰, cabezas visibles de la negociación desautorizada por el presidente.

La defección más llamativa desde la izquierda en este período fue el alejamiento del Partido Socialista–Frente Amplio, de la FENOCIN y de cinco assembleístas de su bancada, que venían trabajando dentro del bloque de gobierno²¹. La razón inmediata fue la tramitación de la ley de aguas, pero en el fondo este tema añadía complicaciones a las relaciones con un partido que mantuvo activos sus vínculos con los sindicatos públicos y privados, bastante molestos con la política laboral del régimen. No sólo eso. El partido también criticó ásperamente la política militar del gobierno, enfrascada en un aumento del gasto bélico que pasó de 700 millones de dólares en 2006 a más de 2.100 millones proyectados en 2010. Este esfuerzo militar se concentra en la frontera norte, donde el Ecuador pasó de disponer de 9 puestos de frontera a 22 y de 6.500 militares a 11.000²². La distancia del Partido Socialista se suma a la ya vieja distancia de la CONAIE, de Pachakutik y del Movimiento Popular Democrático, cuyos frentes sociales, entre los maestros (la Unión Nacional de Educadores) y los estudiantes universitarios (la FEUE), han sido golpeados duramente por el gobierno.

Pero los conflictos con el ala izquierda dentro del mismo partido de gobierno también se multiplicaron. El caso más saliente ocurrió entre marzo y abril de 2010: un grupo de cuatro assembleístas de PAIS²³ planteó un juicio político al Fiscal General de la Nación, Washington Pesántez. El bloque se fisuró respecto a este juicio cuando el presidente de la República, en varias intervenciones públicas, defendió abiertamente al Fiscal contra sus acusadores. La posición oficial del bloque fue “atenerse a las pruebas”, que

¹⁹ Ex alcalde de Quito, ex presidente del WWF y empresario turístico.

²⁰ Actual presidenta mundial del WWF y ex presidenta de UICN.

²¹ El Comercio, 25 de marzo de 2010, “Fenocin y cinco legisladores socialistas se distancian del Régimen”.

²² Los datos se encuentran en la revista digital Opción S, No. 1, abril 2010, pp. 4-5. Es una revista mensual dirigida por Víctor Granda, importante dirigente socialista cuyo titular de primera página es “Trabajadores, campesinos y la izquierda se distancian de Correa”.

²³ Paco Velasco, Rossana Alvarado, María Paula Romo y Virgilio Hernández.

incluían acusaciones de favoritismo en el nombramiento de fiscales y empleados de la fiscalía, la retención arbitraria de un automóvil decomisado por un juez y la presión indebida sobre la justicia en un juicio contra su esposa por un accidente de tránsito donde murió una joven. Sin embargo, Pamela Falconí, asambleísta de PAIS que apoyaba inicialmente el llamado a juicio político, votó inesperadamente y a última hora por el archivo de la causa. Interrogada sobre sus razones, expresó: “No voté por el presidente sino porque el partido tenía una postura”²⁴. Como resultado, el honor del fiscal general quedó momentáneamente a salvo pero el costo político de la operación amenaza con ser muy alto. Por supuesto, el golpe al prestigio de la Asamblea Nacional, acusada de falta de independencia, es aún más fuerte que el golpe al gobierno²⁵. Pero, además, ha significado una posición interna muy incómoda y difícil para los asambleístas que patrocinaron el fracasado intento de fiscalización.

Finalmente, entre febrero y abril, y como resultado de reacomodos internos y de evaluaciones de gestión, el gobierno introdujo numerosos cambios en el gabinete. Casi una veintena de cambios en funcionarios de alto nivel. El sentido de esos cambios es bastante ambivalente: continuidad en educación, cambio hacia la izquierda en el principal ministerio encargado de la política social (el MIES), giro a la derecha en minas y petróleo y reacomodos de varios funcionarios en distintos puestos. La lógica de varios de los cambios parece ser ante todo la eficiencia administrativa, antes que la reorientación política. Ese parece el caso del ministerio de Finanzas y de Recursos no Renovables. El desgaste político pareció algo importante en Salud y en la Secretaría del Agua. Es posible argumentar que estos cambios fortalecen a la derecha gubernamental porque confirman la centralización presidencial mediante la selección de personal más eficiente pero más tecnocrático, es

²⁴ El Comercio, 22 de abril de 2010, ‘Hay que dar una respuesta a la ciudadanía’.

²⁵ A fines de febrero de 2010, mientras la calificación de “buena y muy buena” para el presidente de la república era de 65%, la calificación de la Asamblea Nacional era de 39% (Perfiles de Opinión, 28 y 29 de febrero de 2010, pp. 2 y 8).

decir, más subordinado a los dictados políticos y menos dispuesto a debatir sobre las orientaciones estratégicas del gobierno²⁶.

En síntesis, si la política económica centrada en el papel decisivo del Estado sigue alejando al grueso de los sectores empresariales, por otro lado, tampoco logra aliados entre las organizaciones populares. ¿Cómo explicar que el gobierno impulse una reforma universitaria que todo el país considera necesaria y consiga malquistarse con los rectores, profesores y estudiantes? ¿Cómo explicar que propone duplicar el sueldo de los profesores del sector público y no consigue el apoyo unánime y estable del magisterio? Es como si el gobierno quisiera reformar la educación peleándose contra los maestros. Hacer la reforma universitaria en contra de los universitarios. Construir el estado plurinacional sin las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas que lo demandaron. Edificar el sistema nacional de cultura sin los artistas e intelectuales. En el fondo, si la concepción gubernamental de la economía aleja a los empresarios y la derecha; la concepción gubernamental sobre el modelo deseable de Estado, aleja a los movimientos sociales.

El diagnóstico del gobierno *ciudadano* sobre la debilidad del Estado central consiste en que las instituciones públicas están controladas por *mafias* que deben ser combatidas. En esas mafias no distingue entre las que responden al mundo empresarial y las que responden al resto de la sociedad. La autonomía universitaria, la autonomía conseguida por las instituciones indígenas, o la independencia de la Casa de la Cultura, entre otras, no son entendidas como conquistas históricas del pueblo ecuatoriano sino como la esencia del problema de ingobernabilidad del país. El remedio del gobierno *ciudadano* a la enfermedad consiste en recuperar para el ejecutivo el control administrativo de todo el paquete estatal. Como la Casa de la Cultura en manos de los artistas fue un fracaso, hay que devolverla al ministro. Como la

²⁶ La "izquierda" gubernamental, en cambio, apuntaría a crear una organización política que descentralice las decisiones en estructuras colectivas formales. Estas ideas fueron sugeridas al escuchar una entrevista radial del analista Jorge León Trujillo, 28 de abril de 2010.

autonomía universitaria en manos de las propias universidades fue una decepción, hay que entregarla a la SENPLADES. Los gobiernos neoliberales del pasado empleaban el mismo criterio al señalar que las instituciones y empresas públicas no funcionaban bien (¿alguien puede negarlo?) y por lo tanto debían ser privatizadas. Se abandonaba el *principio* de lo público en nombre de la eficiencia. Pero en realidad, el hecho de que una institución no haya cumplido sus promesas no significa que deba abandonarse el *principio* que la guía. Y el principio que el gobierno abandona con su modelo de Estado centralizado en el ejecutivo es el de que la sociedad pueda ir manejando lo público desde su autonomía civil y no sólo desde el gobierno central.

El gobierno siempre será importante y decisivo, por supuesto, pero hay formas de ejercer su rectoría sin expropiar a la sociedad de la influencia y el poder conquistados. El enfoque general del proyecto y del modelo de Estado de la *revolución ciudadana* es el que le impide negociar con las organizaciones situadas a su izquierda: lo esencial de esas instituciones y organizaciones no son sus fallas y limitaciones (que existen y son importantes) sino el hecho de que son una conquista de luchas pasadas del pueblo ecuatoriano, cuyo principio de constitución hay que conservar, mejorando su diseño. Mientras el gobierno no entienda esto, no habrá reconciliación posible con los movimientos sociales.

En síntesis, la radicalización parece significar una profundización de la soledad del proyecto gubernamental: no construye alianzas ni coaliciones estables. A la larga, si no cambia su idea del Estado para hacer posible una coalición con las organizaciones populares, terminará cambiando su idea de la economía, para hacer alianza con los grandes empresarios.