



**UASB - DIGITAL**  
Repositorio Institucional del Organismo Académico de  
la Comunidad Andina, CAN

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



## **El proyecto político de la *revolución ciudadana*: líneas maestras**

**Pablo Ospina Peralta**

**Quito, noviembre 2009**

*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.*



# **El proyecto político de la *revolución ciudadana*: líneas maestras**

**Pablo Ospina Peralta**

**Quito, noviembre de 2009**

*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.*

## **El proyecto político de la *revolución ciudadana*: líneas maestras**

Una vez concluido el período de transición institucional (entre las elecciones de noviembre de 2006 y la reelección de Rafael Correa en abril de 2009), con una nueva Constitución aprobada y con una clara hegemonía dentro del sistema político ecuatoriano, cabe preguntarse sobre los contornos del proyecto político que Alianza País está diseñando para el comando de la economía y del Estado. ¿Hay algo parecido a un “proyecto” de largo plazo? Y si lo hay, ¿es viable?

Todo “proyecto político” se negocia en la práctica de las relaciones de fuerza social. Depende de coyunturas precisas y de negociaciones inciertas entre actores sociales reales. Al momento de escribir estas líneas, las más grandes y poderosas organizaciones populares del país, la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), luego de haber mantenido por semanas un abierto enfrentamiento con el *gobierno ciudadano* alrededor de la discusión de las nuevas leyes de aguas y de la evaluación de los profesores, firmaron acuerdos e instalaron mesas de diálogo. En el caso de la CONAIE el diálogo se abrió luego de que un maestro bilingüe shuar muriera en la intervención policial en el cierre de un puente cerca de la ciudad de Macas. En el caso de la UNE, las mesas de diálogo se iniciaron por iniciativa del vicepresidente durante un viaje del presidente de la república<sup>1</sup>.

La CONAIE afirmaba que el proyecto de ley de aguas abría la puerta a una posible privatización porque los artículos 54 y 74 permiten cambiar el orden de prioridad de su asignación y dirigirla a actividades mineras “por excepción” de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo. Al mismo tiempo, la Autoridad Única del Agua, entidad sin ninguna participación social que en el proyecto del ejecutivo concentra todas las competencias en el manejo

---

<sup>1</sup> Evidentemente existió la anuencia del presidente para estos diálogos, pero también es evidente que no quiso aparecer públicamente en el diálogo después de que había afirmado que no lo haría mientras el paro se mantuviera.

hídrico, desmiente los preceptos constitucionales de una administración del agua tanto estatal como comunitaria. Al momento de escribir estas líneas, la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional anunció que había llegado a un acuerdo sobre un nuevo proyecto de Ley de Aguas que todavía no ha sido dado a conocer. Otras organizaciones rurales, como la FENOCIN y la FEINE, que no participaron en las protestas en las calles, se han quejado públicamente desde entonces por no ser consideradas en los diálogos. La UNE, por su parte, mantuvo un paro de actividades durante tres semanas por su oposición a un sistema de evaluación docente que implicaba el despido (en el plazo de un año) de los maestros reprobados. Al mismo tiempo, el proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, sustituía la ley del magisterio e imponía un nuevo sistema de promociones modificando los ascensos por antigüedad sin haber sido consultado con los maestros y sus organizaciones. Mientras el levantamiento de la CONAIE tuvo un amplio apoyo ciudadano, aunque una limitada participación indígena, el paro de los maestros fue rechazado por los padres de familia pero acatado por la mayoría de los docentes. Debido a cualquiera de las dos combinaciones de fuerza, el resultado fue la apertura de un espacio de negociación que había estado cerrado con anterioridad.

No es el único conflicto que marca la coyuntura en medio de la cual se gesta el proyecto político gubernamental. Durante las últimas semanas se ha mantenido también una polémica pública entre dirigentes de las universidades (estudiantes, docentes y rectores) y el gobierno alrededor de la nueva ley de educación superior. La nueva ley gubernamental distingue entre la autonomía de cada universidad, en las que respeta la inviolabilidad de sus predios y la selección de docentes, y la autonomía del “sistema universitario”, que niega. De esta manera el ejecutivo se reserva una mayoría en la entidad encargada de aprobar la apertura de carreras, los reglamentos internos de las universidades, la distribución de los fondos estatales y el sistema de evaluación universitario (que incluye la facultad de intervenir,

suspender y finalmente cerrar las universidades en caso de problemas de calidad - ver más adelante).

Otros debates adicionales durante las últimas semanas tienen que ver con las leyes de ordenamiento territorial y de comunicación, previstas en las disposiciones transitorias de la Constitución, lo que ha creado múltiples y simultáneos frentes de conflicto tanto con sectores empresariales como con gobiernos locales. El más llamativo de todos los conflictos y el que más espacio ha ganado en los medios es, sin embargo, un *affaire* alejado de las políticas de fondo. El hermano del presidente, Fabricio Correa Delgado, ha lanzado un sinnúmero de denuncias de redes de corrupción que involucran a altos funcionarios de confianza de su hermano junto a acusaciones de que el país se enrumba hacia el comunismo. Su cruzada antigubernamental (presentada ante los medios como el natural cuidado del hermano mayor frente al hermano menor descarriado) empezó una vez que se descubrieron contratos públicos con empresas vinculadas al hermano del presidente por alrededor de 150 millones de dólares. Cuando el escándalo salió a la luz pública, el gobierno inició los trámites para la anulación de los contratos. Desde entonces, Fabricio Correa ha ido revelando poco a poco los conflictos existentes con quienes fueran sus antiguos amigos en los círculos más cercanos al presidente.

Distanciado de la mayoría de actores sociales organizados conocidos, atacado en uno de los bastiones de su popularidad, la honradez de sus funcionarios, pero disponiendo todavía de un apreciable apoyo ciudadano en las encuestas de opinión<sup>2</sup> ¿Cuál es el carácter de la propuesta política gubernamental? ¿Por qué genera tantas resistencias en todos los actores importantes? Sintéticamente, el proyecto del gobierno puede ser caracterizado como “nacionalista”, “desarrollista” y “estatista”.

---

<sup>2</sup> Para el primero de septiembre de 2009 mantenía el 54% de calificaciones “buena” y “muy buena”. La cifra es muy alta comparada con cualquier gobierno de los últimos treinta años en su tercer año de gestión, pero es la más baja desde enero de 2007 (Perfiles de Opinión, octubre de 2009, p. 3).

## ***Nacionalismo***

Las señales de nacionalismo económico del gobierno son variadas pero contundentes. No consiste en la expulsión de las compañías transnacionales, sino en tensar hasta el límite la negociación con ellas. No consiste sólo en denunciar en foros internacionales el orden económico internacional, sino en reforzar ciertos foros de integración alternativos.

En mayo de 2008, la renegociación de los contratos con las compañías extranjeras de telefonía celular llevó a que la más grande de ellas (CONECEL, con el nombre comercial de PORTA) aceptara pagar 480 millones de dólares en lugar de 144 por concepto de derechos de la concesión. Más recientemente, la renegociación de los contratos petroleros ha llevado a una reducción sensible de la producción de las compañías privadas y a una mejora de la producción de la compañía estatal PETROECUADOR. En julio de 2009 la compañía francesa PERENCO anunció su salida del Ecuador luego de una incautación de crudo por el Estado. Sigue los pasos de la compañía petrolera norteamericana CITY que en noviembre y diciembre de 2007 protagonizó acciones judiciales por la renegociación de su contrato y por una solicitud de caducidad, que la llevó finalmente a salir del país. También las operaciones del Bloque 31, en manos de la compañía brasileña PETROBRAS, pasaron a la compañía petrolera nacional. En agosto de 2009, el gobierno ecuatoriano anunció la búsqueda de mecanismos alternativos de arbitraje en lugar del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones<sup>3</sup>) que se sumó a la adhesión a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), en julio. Adicionalmente, el Ecuador ha dinamizado la creación del Banco del Sur entre los países sudamericanos y alentado la creación del SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional) como moneda de cuenta para las transacciones latinoamericanas.

---

<sup>3</sup> El Comercio, 3 de agosto de 2009, "Ecuador impulsará creación de centro de arbitraje alternativo al Ciadi".

Tal vez el anuncio de mayor impacto internacional fue la presentación de los resultados de una auditoría independiente de la Deuda Externa en el mes de noviembre de 2008<sup>4</sup> y la moratoria de los Bonos Global en diciembre de 2008. Ejemplo de los límites en su nacionalismo, fijado por el pragmatismo económico, en lugar de declarar la moratoria unilateral, el gobierno finalmente negoció con los tenedores de Bonos Global 2012 y 2030 (no 2015) y como resultado compró 2.900 millones de US\$ por un valor de 900.

Un último ejemplo. Como reacción a la crisis internacional y ante la imposibilidad de devaluar la moneda (el Ecuador está dolarizado desde enero de 2000), el gobierno diseñó un conjunto de medidas para el aumento de los aranceles a la importación. Aunque las medidas producen evidentes presiones inflacionarias, se pueden destacar durante el primer semestre de 2009 efectos en el aumento de la producción nacional de textiles y calzados, alentada precisamente por las limitaciones impuestas a las importaciones de estos bienes. Por efecto de la crisis mundial y de las medidas proteccionistas del gobierno, es posible que el poderoso crecimiento de las importaciones de los años anteriores tienda a revertirse<sup>5</sup>.

Tal vez el principal contra-ejemplo del reforzado nacionalismo ecuatoriano sea, a diferencia de lo que podría pensarse, la política frente al conflicto colombiano. El problema de la frontera emerge en toda su complejidad geopolítica y militar, luego del ataque colombiano en Angostura en marzo de 2008 en el que fue asesinado el líder de las FARC Raúl Reyes<sup>6</sup>. Aunque el gobierno de Rafael Correa se ha negado a calificar de “terroristas” a las

---

<sup>4</sup> Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público 2008. *Informe final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana. Resumen ejecutivo*. Quito: CAIC – Ministerio de Finanzas. Noviembre.

<sup>5</sup> Varias de las medidas reseñadas en esta sección pueden encontrarse resumidas en A. Acosta (coord.) 2009. *Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009*. Quito: ILDIS-FES / FLACSO, pp. 9-11 y 21-23. Otra señal de nacionalismo es la reversión de la base aérea de la ciudad costera de Manta de manos norteamericanas a manos ecuatorianas en septiembre de 2009.

<sup>6</sup> Es claro que los esfuerzos de normalización de relaciones diplomáticas recientes responden a presiones económicas y a necesidades prácticas de dos vecinos con demasiados temas comunes por resolver como para darse el lujo de no mantener relaciones oficiales.

FARC, la política militar del Ecuador en la frontera norte ha consistido en un notable reforzamiento de tropas, equipos, efectivos y patrullajes. No disponemos de una estimación del costo total de los operativos militares y es probable que la mayoría de ellos no hayan sido coordinados con las Fuerzas Armadas colombianas para ataques conjuntos sobre posiciones de las fuerzas irregulares de la guerrilla; pero es evidente que el crecimiento de las actividades militares ecuatorianas en la zona responde mucho más a la vieja demanda colombiana de reforzamiento del control anti-subversivo que a una política de no involucramiento en el conflicto.

### ***Desarrollismo***

En entregas anteriores a este informe de coyuntura mencionamos que la política de promoción de la minería y la política agraria sostenida durante los dos primeros años podían ser buenos ejemplos de “desarrollismo” clásico en tanto resaltaban la completa subordinación de las consideraciones ambientales al crecimiento económico y buscaban reforzar la posición de grandes grupos económicos nacionales, sobre todo aquellos principalmente volcados al mercado interno<sup>7</sup>. Otro rasgo propio del desarrollismo clásico que se reproduce en la revolución ciudadana es el papel protagónico del Estado y sus inversiones en la dirección y el impulso al crecimiento económico. La aprobación de la ley orgánica de empresas públicas que entró en vigencia a fines de septiembre de 2009 y todas las disposiciones constitucionales que refuerzan el papel exclusivo del Estado en las áreas estratégicas de la economía, son evidencias de este rasgo. Una evidencia más práctica es el crecimiento de los “servicios gubernamentales” en la estructura del PIB: su tasa anual de crecimiento pasó de 2,8% en 2006 al 5,9 en 2007 y 14,6 en 2008, para recaer al 2,5% en las previsiones para el año 2009 debido a las restricciones presupuestarias ocasionadas por la crisis económica<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Cfr. P. Ospina 2009. “Transiciones. Ecuador después del referéndum”. Quito: CEP. Febrero. P.5-7; y P. Ospina 2008. “Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la *revolución ciudadana*”. Quito: CEP. Agosto. Disponibles en [www.cepecuador.org](http://www.cepecuador.org), p. 8-10.

<sup>8</sup>Datos del Banco Central del Ecuador, citados en Acosta (coord.) *op. cit.*, p. 21-2.



Pero hay algo nuevo bajo el sol desarrollista. Recientemente la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo, SENPLADES, hizo la socialización de los lineamientos de una “Estrategia nacional de desarrollo” para los próximos 16 años (hasta el 2025). Según informaciones de prensa, dicha estrategia se discutió en un gabinete ampliado realizado en la localidad de Puenbo a mediados del mes de junio de 2009 antes de iniciar la “socialización”<sup>9</sup> pública. Según la información periodística disponible,

*esta estrategia tiene cuatro momentos. El primero es de exportación primaria (hasta 2013). En este período se plantea la sustitución selectiva de importaciones. También el Régimen se propone facilitar procesos de transferencia de tecnología. Sin embargo, el petróleo y la agroindustria seguirán siendo las principales fuentes de ingreso para la economía ecuatoriana. El segundo apunta a un cambio de la matriz energética, que se fundamentará en un proceso de investigación científica y de desarrollo tecnológico. Se buscará un superávit energético con el desarrollo de nuevos proyectos hidroeléctricos. Las etapas tres y cuatro, que se desarrollarán hasta 2021 y 2025, apuntan a la sustitución de importaciones tradicionales y que el país sea exportador, a través de un desarrollo de la biotecnología y alternativas turísticas. Una ventaja comparativa del país -que hasta el momento no se ha aprovechado- es la biodiversidad<sup>10</sup>.*

El documento todavía no es definitivo y de hecho sus versiones resumidas ya no se pueden encontrar en la página web de SENPLADES. Sin embargo, su presentación es sintomática de discusiones internas de interés sobre el “modelo económico” al que apunta el régimen en el mediano plazo.

A diferencia de la mayoría de ejercicios de planificación de largo plazo del pasado, basados en “escenarios” proyectados de manera más o menos sofisticada, pero fundamentalmente ejercicios académicos, esta estrategia esboza una meta claramente definida, un cierto análisis de viabilidad y una notable coherencia técnica. Se trata de un esquema de políticas económicas

---

<sup>9</sup> El gobierno jamás usa la palabra “consulta” para los talleres en los que presenta sus planes o proyectos de ley.

<sup>10</sup> El Comercio, 19 de junio de 2009, “En Puenbo se discutió sobre la estrategia nacional de desarrollo”.

organizadas en función del objetivo de pasar desde un “modelo primario exportador” a un modelo que SENPLADES llama “biocéntrico” o “biocéntrico” en cuatro períodos de cuatro años. Este modelo, aunque en las versiones preliminares no está explicado en detalle, recuerda a los modelos de “ecodesarrollo”, es decir, aquellos basados en las potencialidades ecológicas de los territorios que sirven de base para la actividad humana. Lo más curioso y notable, desde un punto de vista de la política pública inmediata, es que en los cuatro primeros años de la transición, se plantean cinco ejes de desarrollo entre los que se encuentra el turismo y la petroquímica, pero no aparecía la minería, tan defendida por el presidente. El papel central de la minería aparece, en realidad, en la segunda y tercera fases del proceso de transición porque en la primera todavía no ofrecen recursos al país para financiar el cambio. Pero si es así, su misma consideración como eje del desarrollo cuestiona la coherencia del “giro” hacia políticas basadas en las potencialidades biológicas del país y el abandono del patrón primario – exportador del modelo de desarrollo dominante. Se trata, pues, de una contradicción visible entre las intenciones de cambios radicales proclamadas y el pragmatismo político y económico. En todo caso, es también posible que las circunstancias posteriores a la crisis económica de este año, cuando los precios de las materias primas han caído y las inversiones de las empresas transnacionales mineras han mermado, lleven a una reconsideración del tema. Se trata, en todo caso, de discusiones importantes si se quiere realmente apuntar a un modelo económico alternativo tanto al neoliberalismo como al desarrollismo clásico<sup>11</sup>.

### ***Estatismo***

Alrededor del “estatismo” de la *revolución ciudadana* ha girado la mayor parte de la discusión política del período. Normalmente los grupos empresariales y los analistas ligados a ellos, critican el control estatal sobre

---

<sup>11</sup> Alberto Acosta, antiguo colaborador del gobierno, ha seguido insistiendo en lo inadecuado de persistir en la vía minera en sus escritos posteriores, cfr. *La maldición de la abundancia*. Quito: SWISSAID, Abya-Yala, CEP, 2009.

las actividades económicas privadas. Pero crecientemente surgen voces desde la izquierda que critican el desalojo de espacios estatales conquistados por diversas organizaciones sociales y alertan sobre los peligros del recentramiento estatal<sup>12</sup>. Era natural que la izquierda tardara en hacer dicha crítica debido a que estuvo durante casi tres décadas ocupada en defender el Estado frente a quienes lo desmantelaban a favor de ciertos intereses empresariales y transnacionales.

Casi todos los proyectos de ley apuntan al recentramiento institucional en el Estado central. Este “recentramiento” alude a tres dimensiones entrelazadas. Primero, a dotar a las instituciones de “independencia” frente a cualquier grupo social particular, sean éstos empresariales, de trabajadores o de indígenas. Segundo, centralizar el manejo presupuestario y la elaboración de políticas públicas de todas las entidades del Estado, sean autónomas o no. Tercero, reforzar, hasta la obsesión, la autoridad y la “majestad” del Estado para aplicar las leyes.

Los primeros convidados a salir del comando de las instituciones del Estado, fueron los grupos empresariales. Un estudio realizado a inicios del *gobierno ciudadano* mostró que de los 75 organismos existentes en 2007 con presencia “corporativa” (entre consejos, institutos, comisiones y fondos), en el 62% de los casos se trataba de la representación de grupos empresariales<sup>13</sup>. Varias leyes estratégicas, como la de seguridad financiera (aprobada a fines de diciembre de 2008) y los proyectos actualmente en discusión sobre la regulación de los medios de comunicación, consistentemente buscan incrementar el control estatal sobre las empresas privadas, especialmente en aquellos casos en que se brindan servicios públicos.

---

<sup>12</sup> Un ejemplo de estas voces es Juan Cuví. “El complejo de Lazarillo ¿Necesita la sociedad civil un gran Estado tutelar?”. Cuenca. Junio de 2009. Inédito.

<sup>13</sup> Había representación de trabajadores en el 24% de los casos y de otros organismos de la sociedad civil (incluidos gobiernos locales) en el 53% (SENPLADES 2009).

Aunque este tipo de “estatismo” que busca regular y controlar el poder económico, suele ser apoyado por la izquierda, no sucede así con lo que podríamos llamar “estatismo social” que reduce sistemáticamente el poder conquistado por organizaciones sociales, populares y gremiales. Un caso claro es el de los mecanismos de participación ciudadana impulsados por el gobierno, que son, sin excepción, puramente “consultivos”<sup>14</sup>. Para el gobierno, desmontar el “corporativismo” consiste básicamente en regresar el poder no a los sectores organizados de la sociedad sino a los funcionarios con legitimidad democrática, es decir, a los que han sido electos. El corolario es la supresión sistemática de los “consejos” que definen políticas públicas como espacios de poder social dentro del Estado. Fortalecer el Estado es para el gobierno fortalecer al ejecutivo<sup>15</sup>.

Esto lo ha llevado a enfrentarse con las organizaciones sociales más importantes del país. El principal blanco de la descorporativización han sido los sindicatos del sector público: petroleros, jubilados y especialmente los maestros que disponen del gremio más fuerte. Con la Unión Nacional de Educadores (UNE) el gobierno ciudadano mantiene un conflicto frontal desde inicios del año 2009 a propósito de la evaluación docente. Pero también mantiene un enfrentamiento abierto contra el “corporativismo” de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador): en febrero de 2009 cambió el decreto que permitía desde 1989 el manejo por parte de las organizaciones indígenas del sistema de educación intercultural bilingüe, y fue suprimida la mayoría que las organizaciones tenían en el directorio del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos, CODENPE, donde

---

<sup>14</sup> La Constitución prevé dos tipos de “consejos” con poder de decisión en políticas públicas que incluyen participación ciudadana: los consejos por la igualdad (género, generación, indígenas, migrantes y discapacidades) y el consejo nacional de planificación. En todos ellos hay mayoría gubernamental y en el caso del último un decreto ejecutivo que lo conforma provisionalmente sencillamente elimina la participación civil.

<sup>15</sup> Un análisis más extenso y pormenorizado de las políticas anti-corporativas del gobierno en P. Ospina. “Corporativismo, estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa”. En *Culturas políticas en la región andina*. Bielefeld, Alemania: Universität de Bielefeld. 2009, en prensa.

ahora existe una mayoría gubernamental (paridad y voto dirimente para el gobierno), tal como reza la nueva Constitución (artículos 156 y 157)<sup>16</sup>.

Sobre todo, la centralización del manejo presupuestario y de políticas públicas implica un cambio más notable en el caso de aquellas entidades que dispusieron de cierta independencia y autonomía en el pasado, como los gobiernos locales y las universidades. Básicamente se establecen controles administrativos según el cual los gastos, presupuestos y planes locales tienen que pasar primero por el filtro de SENPLADES y su plan antes de pasar al Ministerio de Economía. Las leyes de compras públicas (que establecen un registro único de proveedores para todas las entidades del sector público) y el sistema de cuenta única del tesoro consiste en que las instituciones públicas que manejan fondos estatales funcionan sin chequera propia: hacen una solicitud de transferencia para cada compra en particular al Ministerio de Economía para realizar los pagos a los proveedores registrados. El objetivo manifiesto de este sistema es evitar los problemas de saldos en las cuentas del gobierno. En lugar de hacer las transferencias por anticipado y dejar la caja fiscal sin recursos, se mantienen los recursos de todas las instituciones en una sola cuenta y las transferencias se hacen conforme los gastos efectivos se realizan. El resultado es que no sólo las entidades del gobierno central sino tampoco las entidades autónomas (universidades y gobiernos locales) puedan tener “ahorros” de ejecuciones anteriores que puedan transferir a sus presupuestos del año siguiente. En declaraciones a la prensa en 2008, el entonces Ministro de Coordinación Económica, Pedro Páez, calculó que el saldo de ejecución presupuestaria de las entidades públicas a diciembre de cada año podía llegar a entre dos y tres mil millones de dólares. La centralización de las operaciones de gasto busca manifiestamente una mayor racionalidad en el gasto público, pero una menor autonomía de facto de las entidades formalmente “autónomas”.

---

<sup>16</sup> Como dijimos antes, estos artículos afectan también la conformación de los órganos directivos del Consejo Nacional de las Mujeres, del Consejo de la Niñez y la Adolescencia y del Consejo de Discapacidades, donde las organizaciones civiles pierden la mayoría que tenían.

El caso del proyecto de Ley de Educación Superior, preparado por SENPLADES y enviado a la Asamblea Nacional en julio de 2009 es uno de los más notables. El proyecto elimina el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas, dirigido por los rectores, y en su lugar crea una “Secretaría” cuyo directorio está compuesto paritariamente por representantes del ejecutivo y de la ciudadanía. En lugar de los rectores, estos “ciudadanos” serán escogidos por méritos y concurso. Como dicen los artículos 174 y 176 del anteproyecto de ley, no podrán ser candidatos las autoridades académicas o administrativas ni “representantes” de los organismos o instituciones objeto del control y regulación del sistema, “ni por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas”. Basados en esta peculiar concepción de la “democracia participativa”, ni los rectores (que, recordémoslo, fueron designados en elecciones) ni representantes de docentes, estudiantes o trabajadores, sino “ciudadanos” presuntamente independientes sin intereses. Es decir, docentes universitarios que no tengan relación alguna de “representación” frente a las universidades. Mientras tanto, el poder ejecutivo se reserva la mayoría en el órgano regulador del sistema de educación superior y la Secretaría será la encargada de aprobar la creación de nuevas universidades, definir las políticas de educación superior, aprobar la intervención de instituciones universitarias, aprobar las carreras, aprobar los estatutos de las instituciones universitarias, aprobar las rentas del Estado y su distribución, aprobar las normativas de acreditación y evaluación, entre otras.

Si queremos ver algún “modelo” práctico que exprese la aspiración presente en el proyecto político del gobierno sobre el Estado es probablemente el chileno. Se trata de un tipo de Estado “liberal” en el sentido de un tipo de Estado en el que pueda caber un gobierno radical como el de Allende o moderado como el de Frei o incluso neoliberal. Sobre todo, un Estado fuerte, centralizado, basado en el culto a la autoridad presidencial y que es capaz de regular a la sociedad (dentro de ciertos límites, por supuesto). Para lograr esto no solamente se necesita una burocracia que funcione, un sistema de

información ágil y oportuna, sino que implica luchar contra toda la historia de la institucionalidad estatal en el Ecuador.

### ***Viabilidad***

Lo más llamativo del proyecto ciudadano es que se hace en oposición a todos los grupos organizados por igual y que se propone desalojar a todo grupo de interés particular de los comandos del Estado. Las “mafias” son tanto empresariales como gremiales, sindicales, profesionales y territoriales. Ninguna califica como “ciudadana” porque para ser “ciudadano” hay que ser independiente de los intereses objeto de la regulación. El mecanismo previsto en la Constitución y en varias de las leyes (por ejemplo, en la ley de formación del Banco de la Seguridad Social o en la ley de soberanía alimentaria) es el concurso de méritos y oposición. El detalle de este sistema es que elimina la representación: importan los méritos individuales como cuando se busca un empleo público, no cuando se busca una delegación de la sociedad.

Alejado de los agrupamientos sociales que conforman el tejido de la sociedad ecuatoriana, al mismo tiempo, paradójicamente, ningún otro gobierno había logrado en los últimos veinte años tanta autoridad política. Es un gobierno central fuerte cuya autoridad deriva de las encuestas de opinión y de los sucesivos resultados electorales. Por supuesto, ese éxito está fundado en la oportunidad de aumentar el gasto público. Y este pilar de la estrategia política tiene un primer problema de viabilidad porque para poder mantener ese flujo de recursos, se necesita un contexto internacional favorable. Pero, además, el gobierno carece de una estructura política propia. Alianza País, como movimiento, no existe fuera del buró político central y de organizaciones intermitentes. El apoyo electoral difuso de un electorado despolitizado tiene sus límites tanto para el diseño del proyecto político como para su defensa. Cuando vengan tiempos más duros, no habrá

quién salga a defenderlo contra unos poderes económicos establecidos que sí tienen estructura.

¿En quién se sostiene? Es posible argumentar que existe una hegemonía de los sectores medios intelectuales. No son los únicos en el gobierno, hay lazos con sectores empresariales nacionales a veces poderosos (PRONACA, Supermaxi, Eljuri, etc.), y con empresarios interesados en crecer alrededor de los contratos públicos; pero la hegemonía temporal que hoy tienen los intelectuales de clase media deriva de la autoridad personal del presidente de la república. Esa hegemonía, con todo lo fuerte que pueda parecer por el personalismo gubernamental, tiene en realidad los pies de arcilla. Ocurre, en efecto, que a lo largo de toda la historia de América Latina, se ha tratado de una hegemonía social muy inestable. Los sectores medios intelectuales no son ni de lejos poderes fácticos reales, ni siquiera organizados. Su poder político deriva fundamentalmente (pero no únicamente) del Estado y de su capacidad de definir políticas estatales. Por esa característica se puede explicar parcialmente un estatismo que distancia a muchos de estos intelectuales de las propias matrices organizativas de las cuales provienen: gremios estatales, organizaciones no gubernamentales y universidades.

Tal vez el ejemplo más notable y contundente de este aislamiento social alude precisamente al intento de subordinar a las mismas organizaciones sociales y no gubernamentales de las que provienen varios cuadros dirigentes del *gobierno ciudadano*. Desde marzo de 2008 todas las organizaciones sociales y civiles, incluidas las iglesias, deben inscribirse en un registro único. Las obligaciones financieras y las garantías económicas necesarias para constituir organizaciones de base o de segundo grado se hicieron más pesadas. Sobre todo, se actualizó y reforzó (en lugar de derogar) el reglamento de 2002 que regula la aprobación y la disolución de las organizaciones previstas en el código civil. En marzo de 2008 se introdujo el “literal b)” en el artículo 13 como causal de disolución:



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

- a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización*
- b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación (...)*<sup>17</sup>

Basado precisamente en el argumento de que “no cumplía sus fines”, pero además, que no había “coordinado” con el Ministerio de Salud, expropiando a los propios asociados el derecho de decidir si las organizaciones que ellos fundaron cumplen o no sus fines, retiró la personería jurídica de Acción Ecológica, ONG que viene acompañando las luchas anti-extractivistas en el país. Ante el escándalo nacional e internacional, el *gobierno ciudadano* dio un paso atrás en la medida<sup>18</sup>. Todos los ministerios han enviado comunicaciones a las organizaciones civiles bajo su tutela, recordando la vigencia de los artículos citados, y dando un plazo de seis meses para el registro de las organizaciones<sup>19</sup>. Es evidente que estas disposiciones no aluden tan sólo a la necesidad de un mejor registro y conocimiento de la acción dispersa de las organizaciones sociales y no-gubernamentales. Son también, como se probó en la práctica, un intento de subordinarlas al Estado.

El gobierno se preocupó por tres años en concentrar poder político suficiente para vencer las duras resistencias a un proyecto de transformación basado en “reformas radicales”. Esa concentración era sin duda indispensable en el momento inicial porque un gobierno débil, de minoría, hubiera quedado atrapado en las redes del poder tradicional. Venció los difíciles obstáculos del corto plazo y de la política inmediata. Pero en vez de usar ese poder para fortalecer a los posibles aliados populares para su proyecto de largo plazo,

---

<sup>17</sup> “Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución y registro de socios y directivas de las organizaciones previstas en el código civil y en las leyes especiales”, publicado en el Registro Oficial # 660 del 11 de septiembre de 2002, artículo 13; “Reformas al Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución y registro de socios y directivas de las organizaciones previstas en el código civil y en las leyes especiales”, Decreto Ejecutivo 982, 25 de marzo de 2008, art. 7.

<sup>18</sup> Cfr. Ministerio de Salud Pública. Acuerdo Ministerial No. 00157 del 2 de marzo de 2009.

<sup>19</sup> Cfr. por ejemplo, el Ministerio de Educación, Oficio No. 1695 – DAJ-2009, del 23 de junio de 2009.

se alejó de ellos. Una revolución ciudadana hasta ahora huérfana de ciudadanos. John Maynard Keynes dijo alguna vez, que “en el largo plazo todos estaremos muertos” ("In the long run we are all dead"). Parafraseando su expresión, a propósito del proyecto que está construyendo la *revolución ciudadana* podemos decir que un proyecto político sin actores sociales, en el largo plazo estará muerto.