

Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador

ANDRÉS ORTIZ LEMOS*

Resumen: Con la justificación de instaurar un modelo democrático participativo, acorde con las demandas de los movimientos sociales, el proyecto de la Revolución Ciudadana en Ecuador ha creado una compleja maquinaria normativo-institucional, la cual, paradójicamente, buscaría cosificar los principales escenarios de acción de la sociedad civil en la esfera pública. Este proceso se ha caracterizado por la normativización y la burocratización de los espacios de participación y control social; el diseño de estrategias estatales de confrontación hacia los movimientos sociales, y el control disciplinario de los escenarios de opinión, generados desde los medios de comunicación y las universidades.

Abstract: With the aim of establishing a participatory democratic model, in line with the demands of social movements, the Citizens Revolution project in Ecuador has created a complex regulatory-institutional machinery, which, paradoxically, seeks to reify the main scenarios of action by civil society in the public sphere. This process has been characterized by the standardization and bureaucratization of opportunities for participation and social control; the design of state strategies of confrontation towards social movements, and the disciplinary control of spheres of opinion created by the media and universities.

Palabras clave: Ecuador, sociedad civil, movimientos sociales, esfera pública, participación en democracia, Revolución Ciudadana.

Key words: Ecuador, civil society, social movements, public sphere, participation in democracy, Citizens Revolution.

El gobierno de Rafael Correa (2006-presente) instauró un proyecto político en Ecuador, al que ha denominado Revolución Ciudadana, que entre otras cosas prometió el establecimiento de un modelo de “participación en democracia” pretendidamente basado en las demandas históricas de los movimientos sociales. Sin embargo, con esta justificación ha generado un proceso de reificación de los principales escenarios de acción de la sociedad civil: a) producción de demandas dirigidas al siste-

* Doctor en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador. Universidad de Kentucky. Temas de especialización: sociedad civil, democracia, esfera pública, teoría crítica, teoría del discurso. 1533 Patterson Office Tower, Lexington, Kentucky, 40506. Este artículo fue posible gracias a una beca de SENESCYT.

ma político especialmente desde los movimientos sociales; b) mecanismos de participación y control social, y c) generación de opinión crítica.

Tomando en cuenta que la esfera pública es el espacio donde los mencionados escenarios subsisten (Habermas, 1986a, 1996, 2003; Cohen y Arato, 2000), cabría decir que la reificación de éstos coincidiría claramente con la intención de control de aquélla. En efecto, coincidiendo con estos tres escenarios, el gobierno de Rafael Correa ha desarrollado un pesado aparataje institucional para la regulación, así como burocratización de los espacios de participación ciudadana y control social; se ha valido de estrategias plebiscitarias con el fin de disciplinar las fuentes de opinión potencialmente crítica, y ha contrarrestado el ejercicio de los movimientos sociales, desde lineamientos disciplinarios diseñados a nivel gubernamental.

Jean Cohen y Andrew Arato (2000), siguiendo a Jürgen Habermas (1996), plantean que la sociedad civil debería autolimitar su acción a los escenarios de la esfera pública, mientras que otros autores (Avritzer, 2002; Sousa Santos, 2004; Ramírez, 2008) han sugerido que ésta debería ir más allá y extender su influencia a través de *diseños institucionales* capaces de impactar directamente a las instancias políticas. Sin embargo, el establecimiento de canales institucionales podría implicar el peligro de su manipulación por parte del subsistema político y la potencial colonización de la misma esfera pública, especialmente si se toma en cuenta que la sociedad civil latinoamericana se caracteriza por su heterogeneidad (Montúfar, 2007; Calderón, 1995; Chalmers, Martin y Piester, 1997; Kaldor, 2003; Vidal, 2003; Sousa Santos, 2004), y su carácter fragmentario (Panfichi, 2001: 4), condiciones que pueden ser aprovechadas para su cosificación.

Por ejemplo, en la Venezuela de Hugo Chávez se generaron varias organizaciones sociales apadrinadas por el gobierno (Ellner, 2011; Hawkins y Hansen, 2006), con la justificación de establecer un modelo de democracia participativa y comunal (Álvarez, 2011; López Maya, 2011); sin embargo, este proceso acentuó la polarización y la fragmentación de la sociedad civil (Corrales, 2005; García-Guadilla, 2003), lo que comprometió el alcance crítico de la esfera pública.

Por otro lado, en la experiencia peruana, bajo Alberto Fujimori se intentó controlar directamente la esfera pública a través de la manipulación de los medios de comunicación, la intimidación a la sociedad civil y el reclutamiento de académicos y tecnócratas (Conaghan, 2005), aunque sin un éxito completo, probablemente porque no se logró crear instituciones

específicas para tal efecto. En lo que concierne al caso ecuatoriano, el gobierno ha construido un complejo aparato burocrático directamente enfocado a los principales escenarios de acción de la sociedad civil, lo que ha facilitado un proceso de colonización de la esfera pública.

Una aproximación a la conflictiva relación entre el gobierno de Rafael Correa, la sociedad civil y la esfera pública es pertinente por ser un fenómeno aún no lo suficientemente estudiado. Así, la bibliografía sobre la Revolución Ciudadana en Ecuador se ha orientado principalmente a elementos como las características populistas del gobierno correísta (Torre, 2007, 2013; Montúfar, 2013; Collins, 2014); el rechazo del gobierno a la pluralidad de partidos (Freidenberg, 2009; Pachano, 2010); el modelo plebiscitario del correísmo (Conaghan, 2008); la conflictiva relación de la Revolución Ciudadana con las organizaciones sociales, en especial el movimiento indígena (Becker, 2012; Martínez, 2010; Tuaza, 2012; Lanham, 2013), y algunas aproximaciones condescendientes al sistema participativo generado por el gobierno y su relación con los movimientos sociales (Ramírez, 2009).

Las perspectivas señaladas anteriormente proponen algunos elementos que se acercan a la relación del gobierno de Correa con la sociedad civil; sin embargo, carecen de una aproximación que entienda ésta como uno de los elementos centrales de la esfera pública, y que se aproxime al aparataje institucional generado para disciplinarla.

Este artículo se basa en una investigación que se extendió desde 2008 hasta 2012, y que siguió de cerca los procesos de reificación de los escenarios de acción de la sociedad civil, bajo la paradójica justificación de generar instituciones para la “participación en democracia”¹ en Ecuador. Para tal efecto se examinaron los documentos oficiales de las instituciones comprometidas en los mencionados procesos; se realizaron varias horas de observación participativa; se revisaron discursos mediatizados en la prensa, y se realizaron entrevistas con el fin de entender cómo era percibida la interrelación entre la sociedad civil y el Estado por parte de los principales actores involucrados. En las entrevistas se buscó contrastar las percepciones de actores oficiales (asambleístas, ministros, funcionarios de liderazgo medio), con las de líderes sociales (dirigentes de movimientos sociales, líderes de organizaciones cívicas, directivos de organizaciones no gubernamentales, gremios, etcétera), con el fin de comprender el fenómeno del disciplinamiento de la sociedad civil desde la dinámica

¹ Constitución, Artículo 95.

discursiva entre interlocutores estatales y civiles. En efecto, los ejercicios de control y dominación sólo pueden entenderse analizando la interacción de discursos entre dominados y dominantes (Van Dijk, 2003).

El artículo se enfoca en tres escenarios de acción de la sociedad civil que han sido particularmente comprometidos en Ecuador: los mecanismos civiles de participación y control social; el ejercicio crítico de los movimientos sociales, y las instancias generadoras de opinión. Se busca entender las estrategias empleadas para la reificación de los mencionados escenarios y cómo este fenómeno podría haber delineado un proceso de control de la esfera pública.

EL CONTROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ECUADOR. NUEVAS ESTRATEGIAS PARA UNA PRÁCTICA COMÚN

Para Habermas (1986a, 2003), la sociedad civil se compone de asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma espontánea, que recogen la resonancia de los ámbitos de la vida privada y la elevan al espacio de la opinión pública política. Ésta puede existir únicamente desde los espacios de comunicación abiertos dentro del “mundo de la vida”;² es decir, es posible en tanto que las asociaciones que la conforman puedan debatir temas de interés público, ser críticas y funcionar desde lógicas de “acción comunicativa”.³ La esfera pública debe ser considerada como el *espacio* de acción de la sociedad civil crítica (Habermas, 1996; Cohen y Arato, 2000), y su existencia requiere, además de ésta, la presencia de medios de comunicación relativamente autónomos (Habermas, 1986a) y espacios abiertos de opinión informada (Habermas, 1986b).

El control de la sociedad civil podría establecerse a través de la regulación de sus campos de acción (Zibechi, 2008) pues, una vez que se fije su campo posible de trabajo, estaría determinado que *los jugadores queden sometidos al poder de las normas establecidas* (Foucault, 2006). Por lo tanto, una de las principales formas de cosificar la sociedad civil podría ser

² Habermas (2003) describiría el “mundo de la vida” como “el correlato de procesos de entendimiento”, es decir, la acumulación del trabajo de interpretación de una sociedad, lo cual generaría una especie de asidero de significación frente a todo proceso de disentimiento y entendimiento.

³ El concepto de acción comunicativa se refiere a la interacción de por lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción (Habermas, 2003: 124) que entablan una relación intersubjetiva crítica.

sujetarla a un tipo de *acción regulada por normas* (Habermas, 2003), para poder *esperar un determinado comportamiento de la misma*.

En el caso ecuatoriano, las relaciones de la sociedad civil con el Estado han estado marcadas históricamente⁴ por las tendencias de éste por ejercer control bajo una apariencia “participativa”, buscando institucionalizar a las organizaciones sociales desde una perspectiva *corporativista* (Andreotti, Bustamante, Durán, 2006). En este contexto, el Estado ecuatoriano ha procurado siempre una sociedad civil que le sirva de conexión con el soporte social requerido (Unda, Guerrero e Hidrovo, 2005).

A pesar de esta tendencia, la sociedad civil autónoma ha llegado a jugar un importante papel democratizador, desarrollando de manera paulatina escenarios críticos frente a los subsistemas políticos y económicos en diferentes momentos. Por ejemplo, el sindicalismo obrero lideró demandas redistributivas (aunque coyunturales) en los años ochenta (León y Pérez, 1986); el movimiento indígena fue el actor social protagónico en los años noventa (Barrera, 2001; Unda, Guerrero e Hidrovo, 2005) a través de un discurso que articulaba demandas críticas al neoliberalismo desde una perspectiva étnica (como la exigencia de un estado plurinacional); o los desbordes urbanos en la primera década del siglo XXI, que establecieron la aparición del *ciudadano* como nuevo concepto protagonista de las demandas sociales (Ramírez, 2005). De modo que en diferentes momentos, desde el retorno a la democracia, la sociedad civil ecuatoriana ha desarrollado intersubjetividad crítica frente a una sociedad política caracterizada por la debilidad de sus instituciones y su ineficiencia para procesar las diversas demandas sociales (Collins, 2000).

LA APROPIACIÓN DE LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL POR LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Rafael Correa, profesor universitario, saltó a la arena política luego de que varias de las organizaciones que habían protagonizado las protestas para derrocar a Lucio Gutiérrez en abril de 2005 intercedieran para que Correa ocupara la cartera de Economía durante el gobierno de Alfredo Palacio (Ortiz, 2013). Si bien en este cargo duró poco tiempo, Correa supo cultivar muy bien el impulso político-mediático de haber sido *respaldado* por un movimiento autodefinido como *ciudadano*, el cual, a

⁴ Específicamente desde el retorno a la democracia en 1979.

través de consignas como “que se vayan todos” (Ramírez, 2005), exigió la abolición de la partidocracia, es decir, la hegemonía del sistema formal de partidos políticos.

Con estas premisas, Correa se postuló como candidato presidencial para las elecciones de 2006 con el recientemente fundado Movimiento PAIS.⁵ El candidato “ciudadano” aprovechó su imagen de ajeno a los partidos políticos y le dio a su campaña un fuerte énfasis progresista-nacionalista, prometiendo revolucionar el caduco sistema político ecuatoriano. Precisamente por ello, PAIS no presentó candidatos al Congreso Nacional, denunciando la supuesta ineficiencia y corrupción parlamentaria (Ibarra, 2006: 18).

El discurso de la Revolución Ciudadana se construyó desde el antagonismo (Laclau y Mouffe, 1987) hacia elementos que en su momento fueron combatidos por los movimientos sociales, principalmente el desacreditado sistema de partidos políticos (la partidocracia) y el neoliberalismo (definido como “la noche neoliberal”). La noción de “ciudadanía” jugó un papel central, pues su flexibilidad semiótica le permitió ser el significante vacío por excelencia (Laclau, 2005), que logró articular varias demandas de las organizaciones sociales, lo que permitió su clara hegemonía discursiva. Una vez en el poder, y cumpliendo su plan de campaña, el nuevo presidente disolvió el Congreso y promovió la conformación de una Asamblea Constituyente de Plenos Poderes, con la finalidad de redactar una nueva Constitución. En la Asamblea, PAIS consiguió 80 escaños de 130.

La Asamblea Constituyente tomó varias demandas de movimientos sociales históricos, simplificándolas a modo de “paquetes culturales” (Ganson, 1998), desde enunciaciones como plurinacionalidad,⁶ derechos colectivos,⁷ derechos de la naturaleza,⁸ participación ciudadana.⁹ Todos estos elementos fueron incluidos en la retórica del texto constitucional de manera abierta, pero sin una definición concreta.

Justificado por los puntos ya mencionados, el discurso oficial planteó, entre otras cosas, la necesidad de que el Estado ocupara progresivamente

⁵ PAIS (Patria Altiva y Soberana), movimiento político fundado exclusivamente para lanzar la candidatura de Rafael Correa Delgado en las elecciones de 2006, y que representa el proyecto político de la Revolución Ciudadana.

⁶ Constitución, Artículo 1.

⁷ Artículo 57.

⁸ Artículo 71.

⁹ Artículo 95.

espacios de la esfera pública, con el pretexto de instaurar “participación en democracia”.¹⁰ Para lograr este objetivo, se propusieron una nueva función de Estado,¹¹ Transparencia y Control Social, y el mencionado CPCCS, adscrito a ella. Asimismo, se estableció la necesidad de crear leyes que regularan la participación ciudadana, el control de los medios de comunicación y la educación superior. Todos éstos, elementos básicos de la esfera pública.

Con el fin de legitimar el discurso gubernamental, se apeló a la presencia mediatizada de varias organizaciones sociales en los debates constitucionales. Sin embargo, éstas tuvieron un papel secundario, muy por detrás de la legitimación que generaron con su sola presencia. En efecto, el aporte que los grupos sociales llegaron a plantear fue, según las entrevistas a los directivos de la Unidad de Participación Social (UPS) de la Asamblea Nacional¹² y de varios asambleístas,¹³ *realmente muy limitado*, principalmente por los siguientes factores: exceso de propuestas heterogéneas por parte de los grupos civiles, ausencia de recursos humanos y físicos para procesar la mayoría de propuestas, poco tiempo para el debate en temas formales del texto constitucional, y estrategias clientelares para definir qué actores serían tomados en cuenta en los debates de la Asamblea.

Otro tema que llama poderosamente la atención, esta vez en el informe de la propia UPS (2008), tiene que ver con la labor que desempeñó esta oficina identificando “actores aliados” dentro de las organizaciones,

¹⁰ Artículo 95.

¹¹ También se creó la Función Electoral.

¹² Así, una de las presidentas de la unidad de participación social, Carmen Barrera, afirmó: “Nosotros diseñamos metodologías [para relacionarse con la ciudadanía] pero no las asumieron [...]. Esto pudo deberse, en parte, a la inmensa cantidad de demandas por parte de las organizaciones sociales” (entrevista con Barrera, 15 de julio de 2011). La otra directora de la unidad, María Piedad Maldonado Donoso, tiene una percepción aún más radical, pues afirma que “algunos asambleístas y mandos medios de la Asamblea no cooperaban y no valoraron suficientemente la participación, sobre todo a partir de mayo de 2008, cuando fue pública la prisa del Ejecutivo y del presidente Correa por concluir con el proceso y presionó por acelerar la redacción del texto constituyente, con los atropellos que el país conoce” (entrevista a Maldonado, 1 de julio de 2011).

¹³ Especialmente León Roldós, quien afirmaría: “Siete meses y medio para la parte teórica de los Principios y 10 días para la parte Orgánica, una barbaridad”. Cuando se le preguntó sobre el nivel de participación ciudadana en el proceso, respondió que ésta “existió en mayor medida en la parte de derechos [...] para el poema ‘Excelente’” (entrevista con Roldós, Consejo Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2008).

para que fueran únicamente éstos quienes participaran e interactuaran directamente con los asambleístas.

A pesar de esto, varios grupos sociales reconocieron haber sido escuchados (incluyendo el movimiento indígena). La explicación de esta circunstancia es que sus demandas se procesaron desde estrategias discursivas que tendían a la simplificación y a la ambigüedad (Gamson, 1998) que fueron incluidas en el texto constitucional, sin significados definidos. El caso icono fue la enunciación en el texto de la noción de “Estado plurinacional”, un significante cuyo significado es incierto hasta la fecha, pero que fue un poderoso elemento legitimador del discurso oficial. Paradójicamente, pocos meses después, el presidente Correa acusaría al movimiento indígena de no entender el verdadero significado de la “plurinacionalidad”, cuando éste reclamaba su implementación.¹⁴

CONTROLANDO EL ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución creó nuevas funciones de Estado. Una de ellas fue la de Transparencia y Control Social, y con ella el CPCCS, cuyas atribuciones se pueden resumir en tres puntos: organizar los procesos de selección de los Organismos de Control del Estado,¹⁵ que en adelante deberían ser escogidos por la *ciudadanía* (y ya no por la partidocracia, es decir, desde la función legislativa), regular el control social, y coordinar la participación ciudadana en general.

El discurso oficial afirma que los miembros del CPCCS fueron escogidos en concursos entre supuestos representantes de la sociedad civil; sin embargo, la transparencia de esta elección fue cuestionada por todos los veedores que vigilaron el proceso,¹⁶ así como por la oposición política

¹⁴ *El Universo*, 1 de marzo de 2010.

¹⁵ A saber: contralor general del Estado; fiscal general del Estado; superintendencias de Compañías, Bancos y Telecomunicaciones; procurador general del Estado; defensor del Pueblo; defensor público; miembros de cuerpos colegiados como Consejo de la Judicatura (órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial), Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral.

¹⁶ Ruth Hidalgo, presidenta de la corporación Participación Ciudadana, veedora de los procesos, calificó al CPCCS como “un monstruo administrativo burocrático con un poder impresionante, que no representa a nadie porque [sus elementos] no son elegidos en las urnas y que no rinde cuentas a nadie” (entrevista con Hidalgo, 1 de febrero de 2011). Para otra de las veedoras, Amparo Ceballos, el proceso de selección tuvo demasiadas irregularidades: “Tengo los documentos y presenté tres informes que detallan todas las irregularidades cometidas, pero la presencia de la ciudadanía de nada sirve.

y los medios de comunicación críticos.¹⁷ En efecto, a excepción de uno, todos los miembros del CPCCS fueron militantes declarados de Alianza PAIS o miembros de partidos políticos aliados al mismo, por lo menos durante su elección.¹⁸

Sin excepción, todas las autoridades de los organismos de control escogidos a través del trabajo del CPCCS (el cual anunció haberlo hecho desde el ejercicio de la participación ciudadana) coincidieron estrictamente con los cuadros deseados por el gobierno. Especialmente polémica fue la elección del primo del presidente Correa como fiscal general del Estado,¹⁹ todo ello legitimado bajo un proceso que se anunció como un ejercicio de la participación ciudadana.

El CPCCS tiene su propia ley orgánica; además, fue creada una Ley de Participación Ciudadana. Ambas normativas fueron redactadas utilizando talleres públicos para presentarlas como parte de un consenso con la ciudadanía; no obstante, estos espacios contaban con la sola presencia de simpatizantes del movimiento PAIS y nunca se invitó a ninguna organización social instituida (Ortiz, 2013). La elaboración de esas leyes se configuró desde una particular noción de *ciudadanía* manejada por el discurso oficial.

CIUDADANÍA *VERSUS* ORGANIZACIÓN SOCIAL

En efecto, para los actores ministeriales y legislativos de la mayoría gobiernista se debía priorizar la figura de la “ciudadanía” por sobre la noción de “organización social”, la cual fue denostada. Así pues, el concepto de “organización” ha dejado de ser un elemento legítimo en el discurso oficial y se ha procurado reemplazarlo por una ambigua noción de lo “ciudadano”. Por supuesto, ha de tomarse en cuenta que

Entonces no podemos hablar de transparencia” (entrevista con Ceballos, 3 de febrero de 2011). Ceballos denunció que todos los consejeros tenían claros nexos políticos.

¹⁷ El mismo presidente del Consejo Nacional Electoral afirmó que los procesos de selección planteados por el CPCCS no constituyen en sí mismos escenarios de profundización de la democracia participativa, sino simplemente nuevos métodos para elección de autoridades (Omar Simón, presidente del Consejo Nacional Electoral, 1 de febrero de 2011).

¹⁸ Posteriormente, los dos consejeros del Movimiento Popular Democrático (MPD), antiguo aliado del gobierno, se pasaron al ala crítica cuando su partido se distanció de las tesis de la Revolución Ciudadana.

¹⁹ Tras una elección caracterizada por la polémica.

cuando el discurso gubernamental habla de “ciudadanía” no se refiere a la definición liberal²⁰ de la misma, sino que realiza una interpelación plebiscitaria (Conaghan, 2008), según la cual el “ciudadano” tiene “derecho” de delegar en el líder de la Revolución Ciudadana la intervención del mismo en los ámbitos del “mundo de la vida”.

En este sentido, el discurso oficial de PAIS delineó las normativas relacionadas con la participación desde los siguientes puntos: a) la presunción de que las demandas históricas de los grandes movimientos sociales habían sido ya procesadas por el gobierno y éstas debían adaptar su repertorio para encomendarlo al proyecto político de la Revolución Ciudadana;²¹ b) el rechazo unánime a las movilizaciones sociales críticas al régimen, al tratarse de viejas estrategias de participación válidas para el pasado, cuando existía un “sistema neoliberal”; c) la priorización de la “ciudadanía” como sujeto legítimo de participación, por sobre las organizaciones sociales,²² pues en estas últimas “participan los mismos de siempre” y son “espacios corporativos”;²³ d) la exigencia que el papel del “control social”, tradicionalmente ejercido por la sociedad civil, debería necesariamente ser “coordinado” desde el Estado a través de organismos como el CPCCS y las instancias de participación descritas en las leyes redactadas para ello; e) la presentación de un contraste entre la pasada partidocracia y los escenarios de participación propuestos en la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana; f) la enunciación de que la normativización del ejercicio de participación facilitará el quehacer de la sociedad civil.²⁴

²⁰ Por lo que concierne a la democracia liberal, ésta se encuentra garantizada (o debería estarlo) por las instituciones, la división de poderes dentro del Estado, los derechos civiles y la existencia de partidos políticos (Rawls, 1987: 28).

²¹ La asambleísta Bety Tota (en entrevista, 14 de abril de 2009) planteó: “Estamos cerrando un ciclo de movimientos sociales y procesos organizativos; venimos de un proceso fuerte de organizaciones sociales creados al calor de la resistencia al modelo, pero hoy tenemos otro escenario político y a veces siento que las organizaciones no están situadas en este *nuevo* contexto, hay que repensar las organizaciones”.

²² La asambleísta Soledad Vela (en entrevista, 17 de diciembre de 2008) planteó: “Antes se tenía una participación ciudadana libre, pero ahora [...] hay que meter con ciertos límites la participación de la ciudadanía”.

²³ A este respecto, la consejera del CPCCS Mónica Vanegas (en entrevista, 7 de julio de 2009) afirmó: “Para participar antes había que estar en organizaciones no gubernamentales, gremios o movimientos sociales. [...] Corporativizar la participación ciudadana ha sido un error de los partidos, por eso mismo es válido el vínculo ciudadano directo”.

²⁴ Marcela Miranda, presidenta del CPCCS (en entrevista, 24 de febrero de 2011), planteó que “las organizaciones han logrado conquistar algunas cosas, pero frente a esa

PUNTOS CLAVE DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- El establecimiento del *poder ciudadano*, que sienta las bases para el funcionamiento de la democracia participativa (Artículo 1).
- La obligatoriedad de que las organizaciones sociales se enfoquen a la búsqueda del buen vivir (Artículo 30), es decir, a las consignas delineadas por el gobierno (dado que este concepto carece de un significado objetivo hasta la fecha y sólo puede ser entendido como una consigna).
- Tal vez el principal rol que esta normativa otorga a la ciudadanía es el de la consulta, no vinculante, en política pública (Artículo 45), pero no se define cuál será el procedimiento para lograr la representatividad de los consultados.
- Se delinearán varias estrategias de democracia directa, como la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato (Artículo 5), lo que en general ha justificado un proyecto plebiscitario (Conaghan, 2008).
- Las instancias de participación en el ciclo de las políticas públicas propuestas en esta ley (Artículo 64) sujetan la responsabilidad de su organización a los distintos niveles de gobierno; además, no especifica nada parecido a un sistema de representatividad de la ciudadanía que participa, lo que podría facilitar procesos de cooptación y clientelismo.
- Todas las organizaciones deberán *legalizarse* (Artículo 36) para ser tomadas por legítimas por el aparato burocrático. Esta circunstancia ha sido reforzada con el Decreto 16, el cual permite al gobierno cerrar organizaciones si se considera que éstas se dedican a actividades políticas (Artículo 26).
- Se establecen los Consejos Nacionales para la Igualdad (Artículo 47), cuya misión es reemplazar a las instancias anteriores establecidas en la Constitución de 1998, que estaban bajo la administración de la sociedad civil, sometidas enteramente al control ministerial.
- Las organizaciones también pueden ejercer el control social de todos los niveles de gobierno (Artículo 30: 84), pero siempre sometidas al CPCCS.
- Se establece que los medios de comunicación deben rendir cuentas al CPCCS (Artículo 88).

Fuente: Elaborado por el autor con base en la Ley de Participación Ciudadana, 2010.

Al respecto de lo anterior, el presidente de una de las organizaciones indígenas más importantes, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), Ángel Medina,²⁵ describió parte de las estrategias de *ciudadanización* que se pretende imponer a los movimientos sociales:

1. Creer en un solo formato para la participación. 2. Pensar al país como una sola sociedad, y que lo diverso tiene que acomodarse a eso, fuera de las realidades de su sociedad. 3. Exigir que se acople la participación a un esquema liberal electoral, cuando nosotros tenemos diversas formas de participación, por ejemplo, la democracia de consenso. 4. La estatización de la participación desde los ministerios.

En el mismo contexto, el presidente de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), Luis Andrango,²⁶ plantearía:

Nosotros siempre hemos combatido la lógica de la participación ciudadana desde la perspectiva liberal, de un voto, una persona, y caer de nuevo en esa perspectiva es retroceder en cuanto a los logros del movimiento indígena.

En efecto, la nueva noción de ciudadanía se ha constituido como el gran elemento interpelador (Althusser, 2005) para entender la “participación”. Se trata, sin embargo, de un tipo de ciudadanía *sui generis*, contrapuesta a la organización social y esencialmente sujeta a la estructura burocrática del Estado.

Así pues, incluso el accionar de las asociaciones voluntarias para ejercer *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz 2001) ha sido sujeto, por las leyes, a órganos estatales cuya legitimidad ha sido cuestionada. Pero esta sujeción excede el mero control burocrático. En efecto, uno de los casos más emblemáticos de disciplinamiento gubernamental hacia el ejercicio del control social se dio cuando una veeduría ciudadana se organizó con el objetivo de analizar los negociados que el hermano del presidente, Fabricio Correa, había mantenido con el Estado ecuatoriano por varios cientos de millones de dólares; sin embargo, los veedores ciudadanos que realizaron la investigación, inscritos en el CPCCS, fueron denunciados y

etapa de transición sus procedimientos deben ser revisados”. Miranda reproduce y definiendo el mismo discurso manejado por el Ejecutivo.

²⁵ En entrevista en el contexto de la presente investigación, 17 de abril de 2011.

²⁶ En entrevista en el contexto de la presente investigación, 17 de febrero de 2011.

dos de ellos condenados a prisión, básicamente por realizar actividades de *accountability* social.²⁷ Adicionalmente, dos periodistas realizaron una investigación paralela sobre el mismo tema y la editaron en un libro; como resultado, fueron sentenciados a pagar dos millones de dólares al presidente por daño moral.²⁸

EL CONTROL DE LOS ESCENARIOS DE OPINIÓN DESDE DISTINTOS NIVELES

Para Habermas, la opinión pública es “crítica” por necesidad cuando se emite argumentativamente desde la sociedad civil autónoma, mientras que los discursos “manipulativos” ocurren cuando los argumentos son reemplazados por “símbolos a los que sólo puede responderse con identificaciones” (Habermas, 1986: 33). Esta segunda condición es definida como *opinión no pública*. En coincidencia, los medios de comunicación son los conductores por excelencia de la opinión no pública.

En el caso ecuatoriano, desde 2007, Correa ha mantenido una dialéctica de confrontación con la prensa, utilizando generosamente recursos basados en la lexicalización negativa (Van Dijk, 2003). El presidente señaló, durante los debates constitucionales, que “el mayor peligro para la democracia es la concentración de medios de comunicación en manos privadas,²⁹ porque pueden crear verdades inexistentes”, y añadió que la Asamblea Nacional Constituyente “tendrá que pensar cómo hacer para regular a los medios, más aún cuando se ve tanta concentración de medios en pocas manos, con poderosos intereses”.³⁰

La orden directa de Correa a la Asamblea Nacional Constituyente marcó la pauta sobre la necesidad de controlar los medios, siempre tomando como base la enunciación de éstos como “prensa corrupta”. Fue en este contexto que la prohibición de que dueños de entidades financieras poseyeran medios de comunicación fue tempranamente establecida en la Constitución de Montecristi, preparando el camino para una normativa posterior que lograra que el Estado ejerciera control sobre dichos medios. Un segundo intento se planteó dentro de la Ley de Participación Ciudadana; de hecho, es uno de los puntos más polémicos, al ser incluida, a

²⁷ *El Comercio*, 9 de mayo de 2014.

²⁸ *El Universo*, 7 de febrero de 2012.

²⁹ Al respecto, ver Navarro Jiménez, 2006; CIESPAL/UNESCO, 2011.

³⁰ *El Universo*, 15 de noviembre de 2007.

modo de veto presidencial, la obligatoriedad de que los medios rindan cuentas al CPCCS.

Con estos antecedentes, el debate sobre la Ley de Medios de Comunicación comenzó en 2009 y contó con una poderosa oposición, azuzada por el papel de la propia prensa, la sociedad civil local y el flujo de “sentidos” (Mato, 2004) de varios grupos civiles transnacionales.³¹ El poder crítico de todos estos actores combinados evitó que el gobierno impusiera su agenda, como había hecho varias veces antes, con lo que generaba disenso aun entre los mismos asambleístas de PAIS.

Ante estas circunstancias, el gobierno retiró el debate de la arena pública, donde la intersubjetividad crítica de la sociedad civil estaba influyendo claramente en la construcción de la normativa (Habermas, 1996), y lo ubicó en la zona de lo no público. En la consulta popular y el referéndum de 2011³² se incluyeron preguntas relacionadas con la comunicación (específicamente, la polémica creación del Consejo de Comunicación y la prohibición de que dueños de medios participen en otro tipo de empresas), lo que denotó el interés de dismantelar el debate y el posible consenso con actores de la sociedad civil, lo que fue reemplazado por una lógica plebiscitaria.

Con el triunfo de las tesis del gobierno en la consulta, quedó establecida la obligatoriedad de un Consejo de Comunicación. Una vez aprobada la ley, este Consejo (el más polémico de todos) quedaría impuesto vía referéndum. En efecto, en junio de 2013, finalmente la Ley de Medios entró en vigencia, y con ella la instauración de dicho Consejo, manejado desde el ejecutivo,³³ encargado de ejercer control sobre el contenido de

³¹ Particularmente Human Rights Watch y la Sociedad Interamericana de Prensa.

³² El referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador de 2011 se desarrolló el 7 de mayo de 2011. Se trató de dos procesos electorales diferentes que sumaban 10 preguntas, las cuales buscaron la aprobación de reformas sobre asuntos relativos al sistema judicial, la seguridad, el medio ambiente, la banca y los medios de comunicación, puntos planteados desde una óptica de control estatal.

³³ Según el artículo 48 de la ley de medios de comunicación, el Consejo estará integrado de la siguiente manera: 1. Un representante de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. 2. Un representante de los Consejos Nacionales de Igualdad (manejadas directamente bajo el Ejecutivo). 3. Un representante del CPCCS (ya se ha visto que esta instancia se encuentra dominada por miembros de PAIS). 4. Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (actualmente la mayoría están bajo Alianza PAIS). 5. Un representante del defensor del Pueblo (este funcionario fue escogido desde el CPCCS, con todos los polémicos mecanismos señalados).

los medios, lo que inauguró una etapa de control estatal sobre las instancias de difusión de la “opinión no pública”.

Es importante señalar que el gobierno cuenta con un imponente cuerpo de medios de comunicación a disposición del discurso oficial: tres canales de televisión, Ecuador TV (canal público), Gama TV y TC Televisión, los dos últimos incautados a accionistas privados que mantenían deudas con el Estado; en las mismas circunstancias, el gobierno incautó el tradicional periódico *El Telégrafo*, el cual se sumó a otros periódicos oficiales como *El Ciudadano*. Adicionalmente, el gobierno de Correa cuenta con un programa de radio y televisión semanal de varias horas, el Enlace Sabatino, en el cual denigra a sus adversarios, apabulla a la oposición y delinea la perspectiva oficial. A todo esto hay que añadir un impresionante despliegue de propaganda oficial en radio y televisión, de modo que el presupuesto en comunicación de la Revolución Ciudadana superó los 71 millones de dólares en 2012.³⁴

Ciertamente, los medios de comunicación ecuatorianos habían recibido críticas por defender en alguna medida los intereses de los grupos a los que pertenecían (Navarro Jiménez, 2006; CIESPAL/UNESCO, 2011); sin embargo, el control del gobierno no buscaría fomentar su autonomía, al contrario, se pretendería que sean disciplinados desde la lógica estatal, lo que entorpece la posibilidad de contar con medios críticos.

Limitar los espacios deliberativos y comunicativos de la esfera pública (Habermas, 2003) contrarresta la función crítica de la sociedad civil y equivale a erosionar el mantenimiento de un régimen democrático, dado que éste sólo es posible con la existencia de una sociedad civil suficientemente organizada y dinámica para integrar el principio de la formación deliberativa de la voluntad colectiva (Hoyos Vásquez y Vargas Guillén, 1996).

LA OPINIÓN CUASIPÚBLICA Y EL CONTROL DE LAS UNIVERSIDADES

Habermas (1986a) ha definido como *opinión cuasipública*³⁵ a las opiniones que circulan fuera de la masa de la población, en círculos relativamente

³⁴ *La Hora*, 10 de octubre de 2012.

³⁵ Tanto en la opinión no pública como en la cuasipública existen vínculos con los medios de masas, a través de la notoriedad pública representativa o manipulativamente desarrollada, cuya ayuda reclaman los grupos de poder para el seguimiento plebiscitario del público mediatizado (Habermas, 1986: 272).

reducidos de público racionante. Esta opinión sería emitida principalmente por órganos consultivos. Desde la perspectiva de este trabajo se considera, además, la posibilidad de una versión crítica de esta *opinión informada*, esta vez emitida desde actores antagónicos a los sistemas hegemónicos,³⁶ con el potencial de actuar como elementos centrales en la conformación de una verdadera opinión pública crítica.

En Ecuador, las universidades serían los espacios más importantes para esta opinión informada, por lo menos en dos parámetros: el primero, desde la posibilidad de gestar espacios de *opinión* racionante, que podrían llegar a vincularse con procesos de *notoriedad pública crítica*; el segundo parámetro se relaciona con la organización estudiantil, la cual ha sido un espacio tradicionalmente crítico y confrontativo, cuyo poder organizativo es incompatible con la visión de democracia plebiscitaria (Habermas, 1986b).

Se puede comprender el interés de la Revolución Ciudadana por regular las universidades, particularmente desde la instauración de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), que somete la autonomía universitaria a un Consejo y a una Secretaría controlados desde el ejecutivo. Asimismo, este sistema buscaría mantener bajo control los procesos desde los que se organiza la dirigencia estudiantil.

Desde el principio, la propuesta de la Ley de Educación Superior (presentada como borrador en 2009) despertó una gran variedad de protestas, congregadas desde la noción de “autonomía universitaria”,³⁷ utilizada para articular demandas de diversos actores, como organizaciones de rectores universitarios, asociaciones de universidades (públicas, privadas, politécnicas), gremios estudiantiles de universidades públicas (vinculados con partidos de izquierda) y federaciones de estudiantes particulares.

Frente a las movilizaciones que exigían el debate de la ley y la garantía de autonomía universitaria, el presidente Correa afirmaría que “se juntaron los añiados y los tirapiedras”,³⁸ describiendo coloquialmente

³⁶ Entonces, un discurso contrahegemónico, generado desde los actores de notoriedad pública crítica, puede valerse también de emisiones de opinión cuasipública, generados desde instancias racionantes, buscando construir espacios críticos y de debate que puedan paulatinamente desarrollar una verdadera opinión pública.

³⁷ Las organizaciones que formaron parte de la discusión y del debate de la ley se pueden dividir en organizaciones de rectores universitarios, asociaciones de universidades (públicas, privadas, politécnicas), gremios estudiantiles de universidades públicas (federación de estudiantes universitarios, federación de estudiantes politécnicos), federación de estudiantes particulares.

³⁸ *El Comercio*, 23 de septiembre de 2009.

una situación *sui generis* en la que actores de estratos sociales totalmente diversos y con intereses significativamente heterodoxos unían sus posturas en contra de la normativa. Las protestas, sin embargo, fueron sofocadas con tal agresividad que incluso uno de los dirigentes estudiantiles más importantes durante el proceso fue encarcelado bajo cargos de terrorismo.³⁹

Sin embargo, el alto grado de conflictividad social frente a esta ley obligó a la Asamblea a negociar con las organizaciones críticas. Con todo, el gobierno se valió de estrategias institucionales que anularon la efectividad de las demandas civiles. En efecto, si bien la ley se aprobó en segundo debate con una versión consensuada de las organizaciones críticas, éstas fueron vetadas inmediatamente por el ejecutivo, menospreciando totalmente la versión discutida con las organizaciones.

Finalmente, el sistema de educación universitaria fue sometido al control de instituciones estatales, con nula independencia respecto del ejecutivo.⁴⁰ De este modo, el *pensum* y las líneas de investigación de las universidades deben someterse a un principio de *pertinencia* en relación con las políticas gubernamentales, con las evidentes restricciones para la autonomía que esto implica para los actores académicos dentro de ellas.

Adicionalmente, con el justificativo de la ciencia y la tecnología como ideología modernizante (Marcuse, 1982), se han generado extravagantes restricciones para que los académicos locales puedan ocupar cargos directivos en los centros de educación superior. Así, además del requerimiento de tener grado doctoral, se ha llegado a exigir que para ocupar el cargo de rector, e inclusive decano, en alguna facultad, se compruebe la publicación de al menos 100 publicaciones en importantes revistas indexadas,⁴¹ requerimiento incoherente aun para los estándares de las universidades norteamericanas o europeas, y cuyo real objetivo *podría ser* ocupar estas plazas, desiertas, con directivos provisionales afines a PAIS o funcionarios públicos. Uno de los casos más interesantes es el del Instituto de Altos Estudios Nacionales, cuyo rector (2014) fue ministro de Estado.

³⁹ Marcelo Rivera, presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador y líder visible de las protestas contra la LOES, fue sentenciado en 2010 a tres años de prisión por cargos de terrorismo, debido a incidentes dentro de la universidad.

⁴⁰ Una Secretaría de Educación Superior y un Consejo de Educación Superior, conformado por ministros de Estado y representantes académicos, el cual es presidido por un ministro con voto dirimente.

⁴¹ Decreto Presidencial 247.

Asimismo, se han redefinido las reglas del juego de la organización estudiantil, limitando la independencia para escoger a sus representantes. Desde la perspectiva del dirigente Franklin Hermosa, presidente del Frente Revolucionario de Izquierda Universitario (FRIU),⁴² se pretende controlar a las organizaciones vinculadas con la universidad, pues éstas “*han sido capaces de politizar sus demandas, mientras que el caldo de cultivo para el proyecto político de Correa es la ciudadanía no organizada, porque ésta no tiene formación política*”. Hermosa denuncia un poderoso intento de desmembramiento de las organizaciones de izquierda vinculadas con la educación, buscando dividir las o creando estructuras oficiales paralelas.⁴³

CONTRARRESTANDO EL ESCENARIO DE ACCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CRÍTICOS

En un primer momento, el grueso de los movimientos sociales se adhirió al proyecto de la Revolución Ciudadana, por lo menos hasta la aprobación de la Constitución de 2008, donde varios puntos generales de sus demandas fueron recogidos de forma simplificada en forma de consignas. Sin embargo, en una segunda etapa, una vez iniciadas las discusiones sobre temáticas específicas,⁴⁴ estallaron una serie de desavenencias de la mayoría de organizaciones sociales consideradas históricas.⁴⁵

Cuando el debate dejó de tocar temas generales como “derechos de la naturaleza” y “Estado plurinacional” y se centró en temáticas concretas, como manejo de las cuencas de agua, extracción de recursos mineros en territorios indígenas, o la estatización de la participación ciudadana, por ejemplo, entonces la estrategia de articulación de demandas sociales desde significantes flotantes (Laclau, 2005), usada por el discurso oficial,

⁴² La asociación estudiantil de izquierda más importante de Ecuador. Entrevista realizada en el contexto de la presente investigación, 28 de abril de 2011.

⁴³ El entrevistado ofrece el ejemplo de Nueva Universidad, organización juvenil aliada con el régimen.

⁴⁴ A más de las aquí señaladas, los procesos de discusión de leyes altamente conflictivos para la sociedad civil, como la ley de recursos hídricos y la ley minera.

⁴⁵ Es decir, las organizaciones sociales más importantes desde el retorno a la democracia: asociaciones obreras como el Frente Unitario de Trabajadores, organizaciones indígenas como Ecuarrunari y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, y asociaciones vinculadas con la educación tradicionalmente relacionadas con partidos de izquierda, como el MPD.

falló y dejó de ser efectiva para relacionarse con organizaciones sociales, (aunque siguió siendo muy útil para ganar elecciones frente al común del electorado).

Los movimientos sociales han sido considerados actores con amplia legitimidad en Ecuador desde el retorno a la democracia (Collins, 2000; Barrera, 2001; Unda, Guerrero e Hidrovo, 2005); por lo tanto, cuando éstos establecieron posiciones críticas con respecto a la Revolución Ciudadana, el gobierno desarrolló una serie de estrategias con el fin de contrarrestar su influencia, entre las que se pueden señalar:

a) La interacción directa con bases sociales desde proyectos ministeriales, ignorando a las dirigencias tradicionales. Desde la perspectiva del presidente de la Confederación Kichwa del Ecuador (Ecuarunari), Delfín Tenesaca,⁴⁶ “los proyectos ministeriales⁴⁷ se han creado a propósito de romper la estructura comunitaria. Se trata de instrumentos del gobierno en donde se está acabando de fraccionar [*sic*] a las organizaciones y a los movimientos sociales”.

b) Puestos de trabajo en el Estado para líderes medios de movimientos sociales. El presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Marlon Santi,⁴⁸ planteó que actualmente hay una enorme cantidad de “indígenas reclutados por el gobierno, que ahora pasan a llamarse Movimiento Indígena, al que respalda el gobierno [...]. Todos son juegos de interés, estrategias de clientelismo y cooptación”.

c) Una incisiva estrategia de regulación de organizaciones no gubernamentales que potencialmente podrían financiar a organizaciones sociales e influirlas con “sentidos críticos” (Mato, 2004), específicamente desde herramientas tecnocráticas como el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil⁴⁹ o el Decreto 16, el cual está orientado a la regulación de organizaciones no gubernamentales. El numeral 7 del artículo 26 del mencionado documento señala como causal de disolución de una organización: “Dedicarse a actividades [...] de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna”; por supuesto, sólo el gobierno determina qué organizaciones incurren en esta condición.

⁴⁶ En entrevista, 8 de febrero de 2011.

⁴⁷ Como Plan Borrego, Socio Bosque, Socio Siembra, Socio Páramo.

⁴⁸ En entrevista, 10 de abril de 2011.

⁴⁹ “Una base de datos pública donde constan las organizaciones que cumplan los requisitos establecidos en el Código Civil y Decretos Ejecutivos vinculantes donde se establecen la normativa para su constitución, funcionamiento, registro, acreditación y control” (Secretaría de Pueblos, página institucional).

Uno de los grupos cerrados por la utilización de este decreto fue Pachamana, un colectivo ambientalista crítico a los proyectos extractivistas del gobierno de Correa en territorios indígenas⁵⁰ e importante soporte de varias organizaciones juveniles.

d) A todo esto se suma, como señalan varios líderes civiles, el empleo de constantes descalificaciones por parte de Correa a sus detractores, y el abuso por parte de éste de un gigantesco aparato mediático a su disposición. Miguel Palacios, presidente de la Junta Cívica de Guayaquil, considera que un enfrentamiento a nivel discursivo con Correa es una batalla absolutamente desigual. “Si usted se pone a pelear de tú a tú con el presidente, como lo hago yo, él tiene 100 horas diarias de exposición a los medios, yo tengo que rogar para que un medio me dé la oportunidad de unos pocos minutos para refutarlo”.⁵¹

e) Catalogar a las movilizaciones sociales como actos criminales o incluso terroristas ha sido, según Napoleón Saltos,⁵² último presidente de la Coordinadora de Movimientos Sociales, una de las más singulares estrategias del régimen. En este contexto, el presidente de la Ecuarrunari, Delfín Tenesaca,⁵³ declaró que había (en el momento de la entrevista) 189 dirigentes de movimientos sociales acusados de terrorismo o en proceso de juicio.⁵⁴

Otra de las estrategias utilizadas para contrarrestar el alcance crítico de los movimientos sociales, y que merece atención aparte, consiste en la creación de “organizaciones sociales oficiales”, encargadas de respaldar al régimen. En efecto, tras el divorcio entre la Revolución Ciudadana y los movimientos sociales tradicionales, hubo una tardía disposición de volver a contar con organizaciones civiles a su favor, especialmente tras dos acontecimientos particulares, en los que se hizo evidente la necesidad del régimen de contar con grupos organizados que lo respalden: la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010⁵⁵ y la consulta popular de 2011.

⁵⁰ *El Hoy*, 5 de diciembre de 2013.

⁵¹ En entrevista, 24 de abril de 2011.

⁵² En entrevista, 21 de abril de 2011.

⁵³ En entrevista, 8 de febrero de 2011.

⁵⁴ Para una cronología de líderes sociales en procesos judiciales, ver Unda, 2012.

⁵⁵ El 30 de septiembre de 2010 una insurrección policial mantuvo a Correa cautivo varias horas en un hospital de la policía, situación que apenas generó que varios funcionarios públicos y algunos espontáneos salieran a las calles a protestar durante unas horas.

Las organizaciones que se han constituido para mostrar respaldo al régimen son agrupaciones de izquierda fuera de acción hace varias décadas resucitadas desde los intereses de PAIS (como la Federación Ecuatoriana de Indios, fundada en 1944); grupos incipientes (como Nueva Universidad o Diabluma); espacios netamente artificiales (como Maestros por la Revolución Educativa,⁵⁶ o Mujeres por la Vida); grupos “indefinidos” (como el caso de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, fundada en 1997, que ha tenido un desempeño de apoyo mixto al régimen), e incluso organizaciones históricas rivales de movimientos “tradicionales” (como el caso del Seguro Social Campesino).⁵⁷

Todas las organizaciones señaladas anteriormente terminaron vinculándose con espacios colectivos impulsados desde el gobierno, como la Coordinadora por la Democracia y el Socialismo y la Nueva Coordinadora de Movimientos Sociales, instancias diseñadas desde las secretarías de Estado⁵⁸ y que hacen directa referencia a la original Coordinadora de Movimientos Sociales, fundada en 1995, la cual, a diferencia de su versión moderna, fue autónoma, autoconvocante y crítica. Uno de los líderes de este colectivo, Rodrigo Coyaguazo,⁵⁹ declaró las razones de su adición al régimen: “Antes peleábamos para que se pueda dar un cambio, y ahora estamos peleando para que este cambio se pueda desarrollar. Lo uno fue reactivo y ahora es propositivo frente al nuevo momento histórico en que estamos”. Coyaguazo se refiere despectivamente a las organizaciones indígenas críticas al gobierno definiéndolas como “la etnoderecha”.

CONCLUSIONES

El proyecto de la Revolución Ciudadana ha podido manipular de manera significativa la esfera pública ecuatoriana y, consecuentemente, iniciar un proceso de colonización del mundo de la vida. Esto ha sido posible desde el diseño de un pesado aparataje normativo-institucional, el cual

⁵⁶ Organización de maestros de educación media creada específicamente por simpatizantes del gobierno para confrontar a la Unión Nacional de Educadores, histórica organización de izquierda, vinculada con el MPD.

⁵⁷ Organización fundada en 1979 para reclamar el acceso a reivindicaciones sociales a nivel de los campesinos, particularmente el seguro social.

⁵⁸ Particularmente por el Ministerio Coordinador de la Política, que organizó las reuniones para la creación de estos cuerpos.

⁵⁹ En entrevista, 28 de junio de 2011.

ha cosificado los principales escenarios de acción de la sociedad civil. De esta experiencia se pueden plantear algunas conclusiones:

El riesgo de crear canales institucionales para la participación civil. Algunos autores han propuesto la necesidad de *diseños institucionales* que permitan a la sociedad civil ir más allá de los meros debates en la esfera pública, estableciendo *públicos participativos* cuyos foros de deliberación desafíen a los burócratas, delinee espacios instituidos de participación y generen control social (Avritzer, 2002; Sousa Santos, 2004). Una visión ingenua del caso ecuatoriano podría estar tentada a identificar los diseños institucionales generados por el gobierno con intentos de establecer públicos participativos. Sin embargo, se ha generado precisamente lo contrario.

En efecto, los mecanismos de deliberación civil han sido ubicados desde espacios institucionales manejados por el Estado y normados desde las leyes. Los “representantes ciudadanos” dentro del CPCS, las “veedurías” y demás instancias de participación propuestas en las leyes han sido pensados y posicionados desde una perspectiva tecnocrática (Torre, 2013) y “meritocrática”. Esto genera un escenario donde el “técnico” y el “experto”, afines al régimen, han anulado al actor civil autónomo.

Por lo que concierne al *accountability*, el ejercicio de las asociaciones voluntarias para ejercer control social fue reemplazado por órganos estatales cuya legitimidad ha sido muy cuestionada, como es el caso del CPCS, o incluso ministerios gubernamentales como la Secretaría de Transparencia y Control Social. El *accountability* social en Ecuador ha venido a ser un ejercicio burocrático, y por lo tanto ineficaz al ejercer control imparcial del aparato estatal.

En efecto, entre otras instituciones, la Revolución Ciudadana ha establecido instancias llamadas Consejos, que afirman estar conformados por representantes de la ciudadanía y que actúan como máximas autoridades en espacios clave de la esfera pública: la participación y el control social, la educación superior y los medios de comunicación. Estos Consejos han sido conformados, en su mayoría, por militantes del régimen e incluso funcionarios de Estado, y su accionar está sometido de manera mecánica al ejecutivo. Cada uno está respaldado por leyes orgánicas, que han sujetado el accionar civil a una lógica guiada por normas.

De esta experiencia se podría entender la importancia del principio de autolimitación (Cohen y Arato, 2000, Habermas, 2003), desde el cual la sociedad civil debería restringir su acción a la esfera pública.

Manipulación de la opinión como proceso de control cognitivo. Antonio Gramsci ha definido la hegemonía como combinación entre coerción y consenso (Gramsci, 1971; Campione, 2006), por lo que sostener un sistema hegemónico requiere procurarse estrategias de “ingeniería de consensos” que busquen manipular la opinión pública crítica (Habermas, 1986). El proyecto de la Revolución Ciudadana ha establecido un meticuloso sistema disciplinario hacia los medios de comunicación, como estrategia de control de la “opinión no pública”, y una estructura burocrática que contrarresta la autonomía universitaria, generadora de “opinión informada”, ambos factores indispensables para el desarrollo de una verdadera opinión pública crítica.

Existen diferentes maneras de manipular consensos con el fin de construir hegemonía. Una de ellas ha sido definida por Teun van Dijk (2003) como “control cognitivo”, el cual se compone de cuatro elementos que guardan cercana relación con los agresivos intentos del correísmo por manipular los espacios de opinión en la esfera pública: 1. El discurso gubernamental se presenta como el único legítimo, al ser emitido desde fuentes autorizadas. 2. Los discursos estatales han sido impuestos desde espacios como la educación; así, las normativas delimitan que los programas educativos han de tener relación directa con las políticas gubernamentales. 3. Existen evidentes intentos de neutralizar los medios que provean informaciones o creencias alternativas, disciplinándolos desde el gobierno. 4. Se procura contrarrestar el conocimiento y las creencias necesarias para desafiar los discursos hegemónicos.

En efecto, el disciplinamiento de la opinión crítica en Ecuador podría obedecer a un proceso de manipulación cognitiva orientada al soporte de la hegemonía.

Fragmentación de la sociedad civil y disciplinamiento de los movimientos sociales. Si bien autores como Habermas (2003) o Cohen y Arato (2000) manifiestan que la sociedad civil *debería ser* autónoma, autoconvocante y autolimitada, lo cierto es que ésta puede llegar a ser heterogénea y fragmentada, e incluso llegar a debilitar la democracia en lugar de fortalecerla (Panfichi, 2001: 4), particularmente si está relacionada con ejercicios de clientelismo, corporativismo y personalismo (Serbin, 2002). En efecto, el gobierno de Correa ha aprovechado este tipo de heterogeneidad para contrarrestar el accionar crítico de los movimientos sociales, recurriendo a estrategias clientelares desde proyectos enfocados a las bases de las organizaciones, a la creación de lineamientos corporativos que reclutan líderes civiles en puestos públicos, y al diseño de una estructura

de organizaciones cooptadas (o creadas) para apoyar a la Revolución Ciudadana que compiten con los movimientos sociales críticos. Además, se ha buscado desacreditar la organización civil e incluso criminalizar las protestas sociales.

En efecto, anular la autolimitación de la sociedad civil no sólo compromete su propia autonomía del subsistema estatal, sino que facilita la colonización de la esfera pública misma.

Un proceso de colonización del mundo de la vida, entendiendo ésta como instancia lingüística en la que todos los consensos (o disensos) sociales cobran sentido (Habermas, 2003). Así, se ha pretendido crear un “universo de significación oficial”, como si el poder estatal pudiera generar nuevas “reglas de juego del lenguaje” (Wittgenstein, 1988), en las que enunciados como “democracia”, “participación”, “sociedad civil”, terminen significando lo que el gobierno necesite que signifiquen. Vale decir que si bien en otras experiencias latinoamericanas se han descrito procesos de contienda de significados (Dagnino, 2002), en los que proyectos antagónicos compiten por definir conceptos democráticos básicos como “sociedad civil” o “ciudadanía”,⁶⁰ en el caso ecuatoriano se podría hablar, más bien, de una *imposición de significados*, en la que el proyecto político hegemónico ha utilizado su poderosa maquinaria institucional para definir estos términos de acuerdo con sus intereses. Un ejemplo de lo expuesto es la noción misma de “sociedad civil”, la cual ha sido categorizada y resignificada desde políticas, instituciones, leyes y herramientas tecnocráticas, las cuales señalan sus lineamientos de significación y cómo “debería” comportarse. Todo, con base en la adscripción plebiscitaria hacia el régimen.

⁶⁰ Específicamente en el caso brasileño, donde Dagnino (2002) ha identificado la “confluencia perversa” entre proyectos participativos y proyectos neoliberales, que se disputan la definición y el alcance de estos conceptos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTHUSSER, Louis (2005). “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”. En *Ideología, un mapa de la cuestión*, compilado por Slavoj Žižek. México: Fondo de Cultura Económica.
- ÁLVAREZ, Víctor (2011). *Del estado burocrático al estado comunal. La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Centro Internacional Miranda.
- ANDREETTI, Cristina, Fernando Bustamante y Lucía Durán (2006). *La sociedad civil en el Ecuador: una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: Fundación Esquivel/Civicus.
- AVRITZER, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space*. Princeton: Princeton University Press.
- BARRERA, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Abya-Yala.
- BECKER, Marc (2012). *Pachakutik: Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- BECKER, MARC (2013). “The stormy relations between Rafael Correa and social movements in Ecuador”. *Latin American Perspectives* 40 (3): 43-62.
- CALDERÓN, Fernando (1995). *Movimientos sociales y política*. México: Siglo XXI Editores.
- CAMPIONE, Daniel (2006). *Algunos términos utilizados por Gramsci*. Libro en línea, disponible en Scrib.
- CHALMERS, Douglass, Scout Martin y Kerianne Piester (1997). “Associative networks: New structures of representation of popular sectors?”. En *The New Politics of Inequality in Latin America*, de Douglass Chalmers et al. Oxford: Oxford University Press.
- CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES DE COMUNICACIÓN PARA AMÉRICA LATINA (CIESPAL)/INTERNATIONAL PROGRAMME FOR THE DEVELOPMENT OF COMMUNICATION-UNESCO (2011). *Análisis de desarrollo mediático en el Ecuador*. Quito: Ciespal.
- COHEN, Jean, y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- COLLINS, Jennifer (2000). "Una transición desde las élites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en el Ecuador". En *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, editado por Julie Massal y Marcelo Bonilla. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- COLLINS, Jennifer (2014). "New left experiences in Bolivia and Ecuador and the challenge to theories of populism". *Journal of Latin American Studies* 46: 59-86.
- CONAGHAN, Catherine (2005). *Fujimory's Peru. Deception in the Public Sphere*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- CONAGHAN, Catherine (2008). "Ecuador: Correa's plebiscitary presidency". *Journal of Democracy* 19 (2).
- CORRALES, Javier (2005). "In search of a theory of polarization: Lessons from Venezuela, 1999-2005". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 79: 105-118.
- DAGNINO, Evelina (2002). "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato e Illia García. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- ELLNER, Steve (2011). "Venezuela's social-based democratic model: Innovation and limitations". *Journal of Latin American Studies* 43: 421-449.
- FOUCAULT, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FREIDENBERG, Flavia (2009). "La Revolución Ciudadana, viejas prácticas políticas y el nuevo sistema de partidos ecuatorianos: cuando lo que se institucionaliza es el sentimiento antipartidista". Disponible en <http://americo.usal.es/oir/opal/textos/Flavia_Freidenberg.pdf>.
- GAMSON, William (1998). "Social movements and cultural change". En *From Contention to Democracy*, editado por Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (2003). "Civil society: Institutionalization, fragmentation, autonomy". En *Venezuelan Politics in the Chávez*

- Era. Class, Polarization, and Conflict*, editado por Steve Ellner y Daniel Hellinger, 179-197. Boulder: Lynn Rienner.
- GRAMSCI, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers.
- HABERMAS, JÜRGEN (1986a). *Historia y crítica de la opinión pública (transformación estructural de la publicidad)*. México: Gustavo Gili.
- HABERMAS, JÜRGEN (1986b). *Ciencia y tecnología como ideología*. Madrid: Tecnos.
- HABERMAS, JÜRGEN (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- HABERMAS, JÜRGEN (2003). *Teoría de la acción comunicativa*. Bogotá: Taurus.
- HAWKINS, Kirk, y David Hansen (2006). "Dependent civil society: The Círculos Bolivarianos in Venezuela". *Latin American Research Review* 41 (1): 102-132.
- HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo, y Germán Vargas Guillén (1996). *La teoría de la acción comunicativa como nuevo paradigma de investigación en ciencias sociales: las ciencias de la discusión*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.
- IBARRA, Hernán (2006). "La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur". *Ecuador Debate* 69: 7-18.
- KALDOR, Mary (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- LACLAU, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, Ernesto, y Chantal Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- LEÓN, Jorge, y Juan P. Pérez (1986). "Crisis y movimiento sindical en Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)". En *Los movimientos sociales en el Ecuador*, coordinado por Luis Verdesoto. Quito: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- LÓPEZ MAYA, Margarita (2011). “Democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos”. *Temas de Formación Sociopolítica* 50.
- MARCUSE, Herbert (1982). “Some social implications of modern technology”. En *The Essential Frankfurt School Reader*, editado por Andrew Arato y Eike Gebhardt. Nueva York: Continuum.
- MARTÍNEZ, Carmen (2010). “Citizens Revolution and the indigenous movement in Ecuador: Re-centering the Ecuadorian state at the expense of social movements”. Ponencia presentada en *Off-Centered States: Political Formation and Deformation in the Andes*. Quito, del 27 al 29 de mayo.
- MATO, Daniel (2004). “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil”. En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato. Caracas: Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- MONTÚFAR, César (2007). “Representation and active citizenship in Ecuador”. En *Citizenship in Latin America*, editado por Joseph Tulchin y Meg Ruthenburg. Londres: Lynne Reinner Publishers.
- MONTÚFAR, César (2013). “Rafael Correa and his plebiscitary Citizens Revolution”. En *Latin American Populism in the Twenty First Century*, editado por Carlos de la Torre y Cynthia Arnson, 295-323. Baltimore y Washington: The Johns Hopkins University/The Woodrow Wilson Center Press.
- NAVARRO JIMÉNEZ, Guillermo (2006). *Poder económico, poder político y poder fáctico. Tomo II. Los poderes fácticos*. Quito: Ediciones Zitra.
- ORTIZ, Andrés (2013). *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PACHANO, Simón (2010). “Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en el Ecuador”. En *Desafíos a la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, editado por Martín Tanaka y Francine Jácome, 79-113. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- PANFICHI, Aldo (2002). *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur: una visión panorámica al filo del siglo XXI*. Lima: Universidad Católica del Perú-Departamento de Ciencias Sociales.
- PERUZZOTTI, Enrique, y Catalina Smulovitz (2001). *Civil Society, the Media and Internet as Tools for Creating Accountability*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- RAMÍREZ, Franklin (2005). *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta*. Quito: Abya-Yala.
- RAMÍREZ, Franklin (2008). “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”. *Iconos* 32: 61-73.
- RAMÍREZ, Franklin (2009). *Entre el poder y la crítica. Movimientos sociales, sociedad civil y democracia en el Ecuador*. Quito: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- RAWLS, John (1987). “The idea of an overlapping consensus”. *Oxford Journal of Legal Studies* 7 (1): 1-25.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, y Leonardo Avritzer (2004). “Para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coordinado por Boaventura de Sousa Santos. México: Fondo de Cultura Económica.
- SERBIN, Andrés (2002). “Globalización, integración regional y sociedad civil”. En *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, compilado por Carlos Oliva y Andrés Serbin. São Paulo: Coordinadora Regional de Estudios Sociales/Asociación por la Unidad de Nuestra América.
- TORRE, Carlos de la (2007). “The resurgence of radical populism in Latin America”. *Constellations* 14 (3).
- TORRE, Carlos de la (2013). “Technocratic populism in Ecuador”. *Journal of Democracy* 24 (3).
- TUAZA, Luis (2012). *Crisis del movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- UNDA, MARIO (2012). “Criminalización y buen vivir: la cronología”. *La Línea de Fuego*, 7 de diciembre.

- UNDA, Mario, José Guerrero y David Hidrovo (2005). *Luces y sombras: miradas y voces sobre la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- UNIDAD DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LA ASAMBLEA (UPS) (2008). “Informe de actividades realizadas por la Constituyente, periodo 7 de enero a 15 de junio de 2008”. Quito: Asamblea Nacional.
- VAN DIJK, Teun (2003). *Ideología y análisis del discurso*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- VIDAL, José (compilador) (2003). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus.
- WITTGENSTEIN, Ludwig (1988). *Investigaciones filosóficas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- ZIBECHI, Raúl (2008). “Los movimientos sociales como sujetos de la comunicación”. En *Comunicación, cultura y política*, compilado por María Belén Albornoz y Mauro Cerbino. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Recibido: 30 de julio de 2013

Aceptado: 16 de agosto de 2014