



Ejes de la política ecuatoriana: medidas disciplinarias, conflicto social y cálculo electoral

Análisis de coyuntura, primera mitad del año

Pablo Ospina Peralta

Quito, julio de 2012

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

Ejes de la política ecuatoriana: medidas disciplinarias, Conflicto social y cálculo electoral

El período político que va desde octubre de 2011 a junio de 2012 puede entenderse mejor como el entrecruzamiento de dos ejes del juego político. Primero, el peligroso incremento de los conflictos sectoriales que resisten la política de “disciplinamiento ciudadano” que está en el corazón del proyecto de reconstrucción estatal impulsado por el régimen. Segundo, el reordenamiento de las fuerzas políticas de cara al proceso electoral que debe llevarse a cabo a inicios del año 2013. Ambos ejes están, por supuesto, estrechamente entrelazados; este análisis de coyuntura se propone mostrar la naturaleza de sus relaciones recíprocas.

Régimen disciplinario y conflicto social

El proyecto de reforzamiento estatal del gobierno siguió su curso durante el 2012 acumulando conflictos sectoriales. La novedad del período no es propiamente la existencia de tales conflictos ni tampoco que se haya producido algún cambio en la naturaleza del proyecto gubernamental sino que esos conflictos han adquirido proporciones suficientes como para amenazar el principal activo político del gobierno: la intención de voto del electorado menos politizado.

Según el sistema de seguimiento de conflictos sociales en la prensa sostenido por el Centro Andino de Acción Popular desde los años ochenta, el número de conflictos registrados en 2010 y 2011 ha superado, por primera vez en este siglo, los niveles de fines de los años 1990, cuando el Ecuador vivió una de las peores crisis económicas de su historia. En efecto, en 2010 se registraron cerca de 900 conflictos y hasta octubre de 2011 se habían contabilizado más de 650, cuando durante el momento más fuerte de la crisis de fines de siglo, en 1999, se llegó tan solo a un poco más de 750¹. El detalle significativo es que no existe una crisis económica semejante en los momentos actuales². ¿Qué puede explicar entonces este auge de los conflictos sociales?

Una parte importante de estos conflictos ocurre en el sector público o se trata de conflictos salariales y laborales. Mi opinión es que estas cifras expresan un

¹ Entre 2001 y 2009 solo dos veces se superaron los 400 conflictos anuales, cfr. José Sánchez Parga 2010. Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1998 – 2008. Quito: Centro Andino de Acción Popular, pp. 85-111; y Revista Ecuador Debate. Nos. 77-84. Quito: CAAP.

² La principal amenaza económica inmediata del Ecuador es el déficit en la balanza comercial petrolera, que alcanzó en el primer trimestre de 2012 la escalofriante cifra de 2.251 millones de dólares, 27% más que en el primer trimestre de 2011, lo que amenaza todo el sistema de la dolarización (Gestión. Economía y sociedad. No. 216, junio de 2012, p. 120). En respuesta a ello, a mediados de junio el Comité de Comercio Exterior del Ecuador anunció restricciones a la importación de 106 productos, entre ellos automóviles, televisores, celulares y licores.

conjunto todavía desarticulado de resistencias al proyecto de reforzamiento del Estado, tal como lo entiende el gobierno de la *revolución ciudadana*. Me concentro en tres ejemplos para luego mostrar su significado político. En la siguiente sección analizo sus consecuencias electorales.

Primer ejemplo. El caso más relevante de conflicto social laboral entre fines de 2011 e inicios de 2012 es, por supuesto, el de las famosas “renuncias obligatorias” de los funcionarios públicos. El 2 de julio de 2011 se expidió el Decreto Ejecutivo No. 813 que textualmente reza así:

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

Este texto fue originalmente incluido por el ejecutivo en su propuesta de Ley de Servicio Público en octubre de 2010 y fue rechazado por la Asamblea Nacional en dos ocasiones (la segunda con dos tercios de los votos). Ante la negativa de su propio partido a incluir esta disposición en la ley, el presidente decidió ponerla en vigencia mediante decreto ejecutivo. Finalmente este decreto se aplicó el 28 octubre de 2011 e implicó la salida de 3.092 servidores públicos, sobre todo en el Ministerio de Salud: 258 profesionales de salud, 642 del personal administrativo y 370 personas amparadas bajo el Código de Trabajo³. En enero de 2012 otros 1.541 funcionarios fueron desvinculados del sector público por el mecanismo de las renuncias obligatorias⁴. La justificación de estas medidas era que la mala calidad de los servicios públicos y en particular la mala atención en los hospitales se debe a la presencia de funcionarios corruptos, indolentes y abusivos.

Por su parte, los sindicatos de los trabajadores de la salud han insistido en que, si hay abusos, éstos deben ser tratados con arreglo a una legislación que permita el derecho a la defensa. Además, han señalado que el principal problema en la atención en los hospitales se debe a que el aumento de la inversión en infraestructura y la eliminación de los costos ha aumentado exponencialmente la afluencia del público (según el gobierno las atenciones en salud pasaron de 16,2 millones en 2006 a 34,4 millones en 2010) sin que se haya desarrollado al mismo tiempo una política de atención primaria de salud y de prevención con las familias⁵. La “medicalización” de la atención sanitaria aumenta la congestión y crea nuevos problemas administrativos en el manejo de los hospitales sin acertar a darle una solución a los viejos.

³ Ricardo Buitrón y Diego Cano 2012. *La revolución ciudadana y los trabajadores*. En Programa Andino de Derechos Humanos. Informe de Derechos Humanos 2011. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, p. 109-112.

⁴ María Belén Arroyo 2012. Mi vida por un trabajo. En Vistazo, No. 1068, 16 de febrero, p. 19. Según esta fuente, el número de funcionarios anteriormente excluidos mediante mecanismos de desvinculación obligatoria es ligeramente diferente: 2.947 en 35 instituciones en el año 2011.

⁵ Ver al respecto el muy buen reportaje “Revolcón en la salud”, Vanguardia, No. 342, 21 al 27 de mayo de 2012, pp. 14-20.

Segundo ejemplo. Rafael Correa emprendió una campaña nacional e internacional en contra de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Recurriendo a argumentos de soberanía, rechazo al imperialismo y al peso antidemocrático de las ONG, propuso cambios en el sistema interamericano de derechos humanos para lograr un mayor control de sus fallos por parte de los estados miembros. El argumento político de fondo es que la CIDH se ha convertido en una herramienta de persecución y desprestigio de los gobiernos progresistas. En el pasado era importante que el sistema sirviera como defensa de los ciudadanos contra los abusos del Estado, pero ahora, en un nuevo momento histórico, había que defender a los gobiernos atacados injustamente⁶.

Los principales cuestionamientos expresados por la CIDH respecto al Estado ecuatoriano retomaban tres temas relacionados con libertades públicas que han sido mencionados por todos los defensores de derechos humanos dentro y fuera del país: la criminalización y judicialización de la protesta social⁷, las presiones contra periodistas con juicios desproporcionados apoyados en el peso político gubernamental⁸; y la limitación de los derechos de consulta previa a pueblos indígenas y comunidades locales afectadas por actividades de extracción de recursos en sus territorios⁹.

El 21 de mayo de 2012 el vicepresidente Lenin Moreno encabezó la delegación gubernamental ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra que presentó el informe oficial de la situación de los derechos humanos en el país. Su presentación enfatizó los logros de la política social del gobierno, desechó las observaciones sobre estos tres temas y los cuestionó como improcedentes.

Tercer ejemplo. La marcha convocada por la CONAIE y el Frente Popular entre el 8 y el 22 de marzo de 2012 contra la minería, a favor de una reforma

⁶ Una excelente y muy informada explicación de cómo los cuestionamientos del gobierno ecuatoriano sobre la CIDH son equivocados al pretender presentarla como una herramienta de la derecha o de la política norteamericana es la de David Cordero Heredia 2012. "Mitos y verdades sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". En *La Línea de Fuego. Comunicación no alineada*. Disponible en <http://lalineadefuego.info/2012/06/29/mitos-y-verdades-sobre-el-sistema-inter-americano-de-derechos-humanos-por-david-cordero-heredia/>

⁷ La más completa recopilación de casos, entre 2008 y 2010, identifica 170 personas procesadas penalmente en casos de oposición a la minería. Cfr. Acción Ecológica, CEDHU e INREDH 2011. *Criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador*. En Cecilia Chérrez, César Padilla, Sender Otten y María Rosa Yumbra (eds.). *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), Acción Ecológica y Broederlijk Delen, Quito.

⁸ He tratado ya los casos de la desproporcionada sentencia contra Emilio Palacio y el juicio contra los periodistas autores de la investigación sobre los contratos del hermano del presidente con el Estado en Pablo Ospina Peralta 2011. "La revolución ciudadana y sus abolladuras. Análisis de coyuntura, mayo – octubre de 2011". Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Octubre. Disponible en www.cepecuador.org.

⁹ La mejor síntesis del conjunto de retrocesos en materia de consulta previa se encuentra en Susy GarbayMancheno 2011. *Informe. Análisis y perspectivas del ejercicio de los derechos colectivos en el Ecuador*. Quito: CDES, con el apoyo de OXFAM. Julio.

agraria y de una ley de agua “desprivatizadora”. El 5 de marzo el gobierno de la *revolución ciudadana* firmó el primer contrato de minería metálica a gran escala en el Ecuador con la empresa de capitales chino – canadienses Ecuacorrientes S.A. por veinticinco años. Tres días después, el 8 de marzo, la movilización social empezó su recorrido en Zamora y lo terminaría triunfalmente en Quito, con el recorrido de una importante marcha cifrada conservadoramente en 20.000 personas. El primer punto de los diecinueve que formaron la agenda de la marcha fue precisamente la oposición a la minería metálica a gran escala y la demanda de reversión del contrato con Ecuacorrientes.

Hubo dos cosas notables en esta movilización. Primero, el apoyo y simpatía despertados en las ciudades y comunidades que recorrió. Para cualquier observador atento, resultó evidente que la movilización logró que se expresaran descontentos reprimidos que solo habían aparecido en espacios privados o locales. Un segundo aspecto notable fue la desproporcionada campaña gubernamental en contra de los marchantes: el gobierno desplegó una ofensiva publicitaria de descrédito y acusaciones de golpismo, una desvergonzada serie de entregas de fondos y proyectos gubernamentales por donde pasaba la marcha, una estrategia de prohibición del uso de autobuses para el transporte de los manifestantes y un maltrecho intento de movilizar “contramarchas” y concentraciones en los lugares a los cuales la marcha de la CONAIE llegaba. En Quito, estimaciones independientes calcularon que el 22 de marzo se concentraron tal vez 35.000 personas en apoyo al gobierno en las plazas del centro de la ciudad. Dada la desproporción de recursos invertidos, los resultados gubernamentales estuvieron muy por debajo de los logros de las organizaciones sociales de la oposición de izquierdas. Esto no significa que la izquierda sea más popular que el gobierno, solo significa que tiene mayor capacidad de movilización social.

¿Cómo interpretar este creciente descontento debido a las políticas sectoriales del gobierno? Aunque no tenemos espacio para detallar sus características específicas, planteo la hipótesis que se trata de resistencias locales y dispersas a su política agraria, minera, de salud, laboral y de reforma de la educación y del servicio público. ¿A qué lógica responden?

La derecha política ecuatoriana y muchos de los medios de comunicación insisten en que se trata de la oposición a un proyecto autoritario, totalitario e incluso fascistoide cuando no abiertamente nazi. Se trata, evidentemente, de toscas exageraciones. No puede caber la menor duda de que el temperamento del presidente Rafael Correa es autoritario, intolerante y personalista. Pero no se debe confundir el proyecto estatal de su movimiento político con sus maneras y su estilo personal, por más centralizado que esté el mecanismo de toma de decisiones en Alianza País.

Si somos estrictos en la caracterización política del gobierno es difícil equiparar el proyecto estatal de la *revolución ciudadana* con el de gobiernos

autoritarios como los que existieron en la historia de América Latina o incluso en el pasado reciente del Ecuador, como el de León Febres Cordero. Aquellos gobiernos cometieron atrocidades, protegieron y organizaron la tortura y multiplicaron los asesinatos políticos. Nada de eso se encuentra en estos años del inicio del siglo XXI. Es más ajustado y preciso caracterizar el proyecto de Estado de Rafael Correa como un “régimen disciplinario”¹⁰. Todas las acciones que se mencionan como propias de un régimen autoritario pueden interpretarse mejor como estrategias de *disciplinamiento* de la población ecuatoriana ante una autoridad estatal históricamente débil a la que se quiere fortalecer. El sentido general de este proceso de *disciplinamiento* es reafirmar la majestad de la autoridad y el peso de una ley que no se negocia sino que se aplica; pero esta aplicación no es tanto una limitación de las actividades gubernamentales mismas cuanto un ajuste de los gobernados a la conducta esperada de ellos. No se usa tanto la violencia abierta como el temor al castigo y una serie de “tecnologías” de reprimenda y amedrentamiento¹¹.

El *disciplinamiento* de la población ecuatoriana está perfectamente en línea con las ideas que el presidente ha expresado en incontables oportunidades sobre la falta de “capital cultural”, la sobra de mediocridad y la necesidad de impulsar la “meritocracia” en el país. En esa línea de razonamiento, los ecuatorianos necesitan ser ajustados a un “cambio cultural” que, en ausencia de virtudes ciudadanas en los propios sujetos, debe ser impulsado esencialmente por líderes esclarecidos¹². Por eso es que la eficiencia en la atención y la calidad en la prestación de los servicios públicos, desde la educación hasta la provisión de documentos notariales, se entiende fundamentalmente como una cruzada por disciplinar a funcionarios indolentes, maestros incapaces y administradores corruptos.

¹⁰ Le debo la palabra a una conversación con Jorge León. Las referencias teóricas son, por supuesto, las de la gubernamentalidad de Michel Foucault (cfr. Michel Foucault 2007. *La gubernamentalidad*. En Giorgi, Gabriel (comp.). *Ensayos sobre biopolítica: excesos de vida*. Buenos Aires: Paidós, pp. 187-215). Aunque en la conceptualización de Foucault se trata de un régimen y no de un “Estado”, creo que es posible caracterizar a Chile como uno de los mejores ejemplos latinoamericanos de “estado disciplinario” (cfr. Gabriel Salazar, Arturo Mancilla y Carlos Durán 1999. *Estado, legitimidad, ciudadanía*. Vol I. de Gabriel Salazar y Julio Pinto. *Historia Contemporánea de Chile*. Santiago: LOM ediciones. Serie Historia). Un ejemplo europeo de “estado disciplinario” podría ser Inglaterra (cfr. Philip Corrigan y Derek Sayer 1985. *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Nueva York: Blackwell).

¹¹ Sin usar la terminología utilizada aquí, el análisis realizado por la asambleísta María Paula Romo sobre la propuesta Código Integral Penal presentada por el ejecutivo y en debate en la Asamblea Nacional en el año 2012, apunta a la misma conclusión; cfr. María Paula Romo 2012. “Informe de minoría sobre el proyecto de Código Integral Penal”, Quito, junio, inédito.

¹² Sobre la falta de capital cultural y la sobra de mediocridad en el Ecuador, Cfr. Rafael Correa Delgado 2009. *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Debate, Random House Mondadori, pp. 189-195; y Rafael Correa Delgado, Discurso de posesión de ministros, Quito, 10 de noviembre de 2011, www.presidencia.gob.ec

Cálculos electorales

Corresponde analizar ahora cómo se relaciona esta caracterización del proyecto de Estado de la *revolución ciudadana* y las crecientes resistencias y conflictos que está desatando, con el segundo vector de la coyuntura política: el proceso electoral.

El punto de partida es constatar que el presidente sigue disponiendo de una importante aceptación a su gestión de gobierno, cinco años después de iniciada. Esto significa que aunque no tiene la reelección asegurada, sí tiene la primera opción de ganar las próximas elecciones. Otra manera de decirlo es que probablemente logre la reelección pero se discute si podrá hacerlo en la primera vuelta, si logrará mantener la votación de 52%, obtenida en abril de 2009 y si logrará tener una mayoría parlamentaria¹³.

No obstante, es claro que al gobierno le resulta cada vez más difícil convertir la aceptación a su gestión en intención de voto. Y le resulta aún más difícil transformar ese apoyo hacia la persona del presidente en intención de voto hacia su movimiento y sus candidatos locales. Es una fatalidad bien conocida: si la estrategia publicitaria y política consiste en resaltar las cualidades personales y el peso del liderazgo individual, es normal que el traslado de votos se vuelva más problemático.

En otros lugares he planteado ya que la persistente popularidad del gobierno debe atribuirse fundamentalmente a que ha materializado un anhelo popular largamente defraudado por otros gobiernos: el regreso del Estado¹⁴. En este momento quiero detenerme en explicar por qué crece la *dificultad* de convertir ese apoyo en votos.

He sostenido hasta ahora que la multiplicación de los conflictos sectoriales afecta al gobierno y he sugerido que esa multiplicación se entrelaza con la resistencia a la estrategia de *disciplinamiento* empujada desde el Estado. Allí hay que buscar la *doble* explicación de las dificultades electorales nacionales del gobierno¹⁵. Una primera explicación es *el creciente descontento de aquellos que sufren el esfuerzo disciplinario*, resienten la imposición externa, se sienten vigilados, objeto de desconfianza, de humillaciones repetidas y que se molestan por el esfuerzo de ser manejados mediante el temor y el control ejercido a partir de técnicas burocráticas. Esto se puede aplicar perfectamente a los funcionarios públicos en general, pero en particular a los

¹³ Para tratar de resolver este problema, el presidente de la República, mediante veto parcial a la reforma que la Asamblea Nacional había hecho al Código de la Democracia, modificó en diciembre de 2011 la fórmula de asignación de escaños para favorecer las primeras mayorías. Así, adoptó el método Webster para asambleístas nacionales y el método de Hondt para asambleístas provinciales (cfr. "Reflexiones sobre la reforma electoral", en *Opción S.* No. 22, enero de 2012, p. 8).

¹⁴ Pablo Ospina Peralta 2012. Cuatro vectores de la coyuntura electoral de 2012. En *La Tendencia. Revista de Análisis Político*. No. 13. Quito, ILDIS – FES - CAFOLIS. Abril - mayo.

¹⁵ Hay, por supuesto, causas locales y problemas con los gobiernos locales que administra Alianza País, pero ese análisis cae fuera de las posibilidades de este ensayo.

médicos, los profesores secundarios y universitarios, y los policías¹⁶. Hay que recordar que existen actualmente cerca de 400.000 funcionarios públicos. Es realmente muy difícil imaginar que la política gubernamental de “despidos voluntarios” genere consenso entre ellos, sus familias y sus amigos más cercanos. Es más probable que muchos de ellos voten en contra del gobierno.

Pero además, el *disciplinamiento* se ha extendido hacia campos distintos a la administración pública; hacia transportistas, indígenas, administradores de ONG, comerciantes minoristas, estudiantes. El potencial de resistencia de quienes sufren la política es relativamente grande y afecta a una población proporcionalmente bastante amplia. La razón por la cual esta política se ha vuelto un problema electoral con esta población en la actualidad y no lo fue en los primeros años de gobierno es que la estrategia de *disciplinamiento* se hizo dominante solamente en tiempos recientes. Inicialmente dicha estrategia era opacada por una primera fase en la política gubernamental en la que el énfasis de la política pública estuvo en la mejora de la infraestructura social y el aumento descomunal de la inversión pública luego de décadas de austeridad neoliberal. Esos mismos funcionarios recibieron entonces alzas salariales importantes, aumentos de fondos para programas de intervención así como mejoras operativas y en la infraestructura para hacer su trabajo.

El desborde de la inversión en esos dos primeros años de gobierno sirvió para conjurar oposiciones puesto que se veía un cambio importante frente al abandono de décadas. A partir del año 2009, con los primeros coletazos de la crisis económica, y, posteriormente, con la estabilización del presupuesto estatal, los recortes y límites presupuestarios han impedido continuar con la política de ampliación de la inversión que ganó tantos adeptos inicialmente. El contra - efecto electoral de esa ampliación de la inversión es ahora mucho más limitado en este segmento de la población.

La segunda explicación del efecto electoral de la política disciplinaria del gobierno concierne al resto de la población. Existe, por supuesto, una parte muy importante del pueblo ecuatoriano, probablemente mayoritaria, que simpatiza con la estrategia del *disciplinamiento* del gobierno. En efecto, los usuarios de los servicios públicos, los padres y madres de familia de las escuelas del Estado, los enfermos que van a los hospitales públicos o las víctimas del desastre en la función judicial, probablemente coinciden en el diagnóstico gubernamental de que el problema en el funcionamiento del Estado es ante todo la corrupción, la ineficiencia y la mala fe de los funcionarios. Pueden apoyar la mano dura y “la correa contra los corruptos”, como dice una publicidad oficial.

¹⁶ Advierto de inmediato que personalmente considero necesario hacer distinciones entre el trato a policías y, por ejemplo, a profesores y médicos. No es el momento de explicar finamente las distinciones que deberían hacerse en una política pública coherente; solo resalto que el gobierno trata a todos con la misma desconfianza y la misma estrategia de disciplinamiento.

El problema electoral para la población usuaria de estos servicios es, en el fondo, que la estrategia no está dando los resultados esperados en plazos suficientemente cortos. Una evaluación más completa de la reforma estatal requiere una investigación más prolongada pero para los fines de este trabajo es suficiente identificar los problemas de eficiencia que pueden convertirse en un bumerán electoral para el gobierno. Existen tres campos en los que se requieren resultados cualitativos urgentes que se vuelven esquivos para el gobierno: la función judicial, la educación y la salud pública.

La reforma del sistema judicial está en marcha desde la consulta popular de mayo de 2011. Aunque la prensa y el debate público se ha concentrado en la forma en que el gobierno busca controlar o efectivamente controla los jueces para conseguir fallos favorables¹⁷; no disponemos de análisis y balances que nos muestren si ha habido cambios en la atención a los usuarios, en el tiempo de los juicios y en la calidad de los fallos en temas sin visibilidad pública. Aunque no podemos tener una idea precisa todavía de sus resultados concretos, lo que sí podemos afirmar es que se trata de un problema estructural que demandará varias décadas de transformación. Esto lo sabe el gobierno, por supuesto, pero es precisamente para acelerar los cambios que se adopta la estrategia disciplinaria. Se asume que con la presión apropiada sobre las personas apropiadas, los cambios serán más rápidos.

En cuanto a la reforma educativa, me detendré solamente en la reforma de la educación superior por razones de espacio y de que apareció más fuertemente en la coyuntura de la primera mitad del año. El gobierno está impulsando un mecanismo de *disciplinamiento* marcadamente controlado por el ejecutivo y basado en sistemas de evaluación masivos y estandarizados. El proceso está muy retrasado pero en mayo de 2012, luego de una evaluación empezada en 2009, se suspendieron y se iniciaron procedimientos para el cierre definitivo de 14 universidades privadas. El mismo mes más de 100.000 bachilleres del país rindieron pruebas estandarizadas para determinar si podían o no ingresar a las universidades públicas a semejanza de las famosas pruebas de aptitud académica tomadas desde hace décadas en Chile. Esas pruebas sirven también para el otorgamiento de becas a los mejor puntuados y para el diseño de cursos de nivelación académica para quienes no las aprueban¹⁸. Pero es también una forma de restringir el acceso que provoca malestares. En efecto, como dijo imaginativamente Bayardo Tobar, profesor de la Universidad Central del Ecuador y antiguo presidente de la FEUE, las instrucciones del ministerio de la educación superior (la

¹⁷ En febrero de 2012 se eligieron mediante concurso de méritos y oposición pública los 21 jueces de la Corte Nacional de Justicia. Entre ellos hay un 40% de mujeres y se han presentado impugnaciones contra siete de ellos. Sobre el resto, se han hecho valoraciones positivas aunque siempre pesan sospechas de inclinación hacia el gobierno porque es, en última instancia, de quien dependió su nombramiento.

¹⁸ “20.57% de ausentismo en el Examen Nacional de admisión a la Universidad Pública”, *El Comercio*, 20 de mayo de 2012. Hubo 129 mil inscritos y se calculaba la existencia solamente de 80 mil cupos en las universidades públicas.

SENESCYT) “apuntan a homogenizar el régimen de estudios (...) [y] limitar el ingreso a la disponibilidad de pupitres y aulas”¹⁹.

Aunque la depuración de un sistema universitario que en los últimos 20 años se infló con la presencia de muchas instituciones dedicadas a hacer negocios con la educación superior es necesaria y positiva, la suspensión afecta a 40.000 estudiantes matriculados en dichas instituciones. Un plan de contingencia ha buscado resolver los problemas inmediatos de estos estudiantes, pero a mediano plazo el traslado hacia universidades públicas implica grandes complicaciones y presiones presupuestarias adicionales que el gobierno ha dicho que no asumirá (su tesis es que la educación universitaria en Ecuador ya tiene presupuesto más que suficiente pero ha sido mal gastado y mal repartido). Sobre todo, no se ha tomado nota de las razones por las que esos estudiantes, muchas veces de clases medias y bajas, prefirieron matricularse en esas universidades aunque fueran pagadas. Y lo que ocurre es que son modalidades de formación más flexibles en los horarios como para adaptarse a gente que trabaja. Las universidades públicas son gratuitas pero no es posible trabajar y estudiar al mismo tiempo. Eso contribuye a la exclusión de los pobres de una forma que no se ha resuelto ni afrontado a pesar de los importantes avances que la gratuidad o la multiplicación de las becas ha producido en el acceso a las universidades.

La solución de los problemas de calidad y pertinencia de las universidades se está abordando de manera poco atenta a los factores estructurales que los causan y está poniendo el énfasis en soluciones puramente administrativas. Todos los indicios señalan que esta manera de abordar la reforma universitaria, que implica afectaciones a derechos laborales, a derechos de representación de la comunidad universitaria en el gobierno del sistema de educación superior, y a modelos de gestión masivos y estandarizados que limitan el acceso en base a “méritos”, algo que está estrechamente correlacionado con factores económicos, están acumulando tensiones en el sistema universitario nacional de manera que muy probablemente, de mantenerse la tendencia, llevará a un conflicto abierto entre estudiantes, docentes y autoridades universitarias, contra el gobierno²⁰.

La reforma del sistema de salud es aquel en el que las debilidades de la estrategia de *disciplinamiento* para la mejora de la calidad del sistema muestran sus límites más evidentes y donde sus efectos electorales son mayores. Ya mencioné que el problema de fondo es que la estrategia del gobierno, que pone el acento en la vigilancia a la corrupción y mala conducta

¹⁹ Colectivo Malaidea 2011. Entrevistas sobre el movimiento estudiantil ecuatoriano: Edgar Isch, Bayardo Tobar, Margarita Aguinaga, Geovanni Atarihuana, Diego Carrión. En Malaidea. Cuadernos de reflexión. Quito: Escuela de Sociología, Universidad Central, pp. 103.

²⁰ He tratado con más detalle este conflicto en Pablo Ospina 2012. “La restructuración de la educación superior en el Ecuador. De la gramática de la autonomía a la semántica del poder”. En La Línea de Fuego. Comunicación No Alineada. <http://lalineadefuego.info/2012/06/26/la-re-estructuracion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-de-la-gramatica-de-la-autonomia-a-la-semantica-del-poder-por-pablo-ospina-peralta/>

de médicos y enfermeras, no considera los factores estructurales ligados a un modelo de atención de salud medicalizado y hospitalario en lugar de poner el acento en la atención primaria de salud. Pero tal vez la más dramática prueba de lo equivocado de su enfoque pueda verse a través de los ojos de una tragedia. El hospital de niños Baca Ortiz, en Quito, fue declarado en emergencia en el año 2011; se invirtieron importantes recursos en su refacción, los médicos dejaron de dirigirlo y en su lugar nombraron un “gerente”, y, para coronar la estrategia, en octubre de 2011 despidieron a más de mil doscientos funcionarios y profesionales del ministerio de Salud mediante la figura de las “renuncias obligatorias” afirmando ante la prensa que habían hecho investigaciones de inteligencia con la policía y llegaron a la conclusión de que eran malos funcionarios. El viernes 6 de enero de 2012, luego de meses de medidas disciplinarias, una niña de seis años cayó por el ducto del ascensor en reparación desde hacía meses. El 24 de febrero otra niña, una colegial que hacía prácticas, cayó también por el ducto de otro ascensor dañado, esta vez en el Hospital Abel Gilbert de Guayaquil, que también había sido parte de la emergencia decretada en varios centros de salud del país en el año 2011²¹. El propio presidente, al momento de cambiar al ministro del ramo, en enero de 2012, reconoció el fracaso de sus esfuerzos: “...me parece que no hemos avanzado nada. La misma corruptela. ¿Qué hemos avanzado en estos cinco años en ese aspecto?”²². Aunque el presidente no lo ha admitido, es el *enfoque* de la solución de los problemas de la atención de salud lo que está errado.

El interés de este texto no es mostrar que “todo está mal” en cada cosa que hace el gobierno. Su interés analítico es señalar que la estrategia de lo que el gobierno conceptualiza como la base del “cambio estructural” está provocando un creciente descontento, que probablemente se expresará también electoralmente, tanto entre quienes sufren por el esfuerzo de disciplinamiento como entre quienes deberían verse beneficiados por sus resultados.

Mi opinión es, por supuesto, por si no se lo ha notado, que hay enfoques alternativos, mejores y más eficientes, pero de aplicación más dilatada en el tiempo, para apuntar hacia un cambio profundo y estructural. El positivo aumento de la inversión pública en educación, salud, infraestructura y servicios públicos que llevó a cabo el gobierno en sus primeros años encuentra sus límites cuando tiene que enfrentarse a los problemas estructurales de la calidad y organización de esos servicios. El camino que debe llevar no solo a una mayor calidad en la educación y la salud sino a un

²¹ “Otra niña cayó en el ducto de ascensor”, *El Comercio*, 25 de febrero de 2012; “Una niña cae por ducto de ascensor dañado en el Baca Ortiz”, *El Comercio*, 9 de enero de 2012. La emergencia se decretó el 11 marzo de 2011 en 11 hospitales mediante el Decreto Ejecutivo 693 (María Belén Arroyo, Darwin Borja y Santiago Aguilar 2011. Hospitales públicos. Radiografía de un enfermo crónico. En *Vistazo*. No 1046, 24 de marzo, pp. 28-32).

²² Citado por Decio Machado 2012. “Las élites económicas: los verdaderos beneficiarios del Gobierno de Rafael Correa”, Quito, febrero, p. 5.

funcionamiento más eficiente de un Estado moderno y fuerte en el Ecuador, no puede seguir siendo entendido como un acto de virtud impuesto desde arriba y desde fuera por líderes preclaros. Un enfoque alternativo enfatizaría, sin romanticismos, el protagonismo de los actores sociales. Los maestros, los estudiantes, los médicos, los profesores, los trabajadores del Estado, es decir, la gente que hace las instituciones, debe participar en el proceso de cambio y con ellos hay que negociar, deliberar y construir un proyecto político conjunto. No significa que no habrá evaluaciones, controles o sanciones; significa que la vigilancia sancionadora es una medida complementaria y secundaria en una estrategia donde los funcionarios participarán protagónicamente en el diseño de un nuevo modelo de funcionamiento del Estado. En vez de ello, el gobierno los trata como la causa de los problemas que hay que vigilar, disciplinar y controlar. Al menos en algunos de los temas centrales de la reforma del Estado, eso está teniendo efectos electorales que se vuelven contra un gobierno que se afana siempre en tirar la primera piedra contra aquellos a quienes acusa de traer los pecados al mundo.