

Flash Report

Ecuador: la revolución “ciudadana” de Correa

Centre for the Study of Democratic Institutions
The University of British Columbia

www.blogs.ubc.ca/andeandemocracy



Preparado por Santiago Basabe Serrano, Jason Tockman, Santiago Anria y Maxwell A. Cameron

TABLE OF CONTENTS:

Resumen Ejecutivo.....	1
Antecedentes – <i>por</i> Jason Tockman.....	1
Resultados de las elecciones: análisis y consecuencias – <i>por</i> Santiago Basabe Serrano.....	2
Profundizando la “Revolución Ciudadana” <i>por</i> – Santiago Basabe Serrano	3
La Ley de Minería de Correa choca con la promesa de participación de la nueva constitución – <i>por</i> Jason Tockman.....	4
El estado de la democracia – <i>por</i> Santiago Anria and Maxwell A. Cameron	5

Resumen Ejecutivo

La victoria de Rafael Correa en las elecciones generales del 26 de abril prepara el terreno para su propuesta de una revolución “ciudadana”. Con casi 52% de los votos a su favor, Correa se encuentra en una posición favorable para acelerar los cambios que ya había iniciado. El Presidente Correa ha conseguido explotar el debilitamiento del sistema tradicional de partidos en Ecuador y su victoria sugiere una reconfiguración de este, ya fragmentado, sistema de partidos. Una constitución aprobada por el referéndum de 2008 será implementada como una estrategia para institucionalizar una democracia más participativa. Sin embargo, la nueva constitución concentra el poder en el ejecutivo y algunos críticos temen que esto vaya a erosionar los mecanismos horizontales de rendición de cuentas y desatar tendencias autoritarias por parte de la presidencia. El reto para el nuevo régimen democrático ecuatoriano será reconciliar participación con representación.

Antecedentes

Jason Tockman

El presidente actual de Ecuador, Rafael Correa, obtuvo casi 52% de los votos en las elecciones generales del 26 de abril de 2009. Su victoria refleja el apoyo popular, así como el repudio del electorado a los partidos políticos tradicionales. Carentes de vínculos sólidos con la sociedad, los partidos ecuatorianos son percibidos como corruptos, ineficientes y ajenos.¹ Al elegir que Correa permanezca en el cargo por cuatro años más, los ecuatorianos han optado por estabilidad política en un país acostumbrado a presidencias interrumpidas. Asimismo, han recompensado a Correa por haber cumplido con su principal promesa: una nueva constitución.

En su campaña presidencial de 2006, Correa prometió convocar a una Asamblea Constituyente para reformar la constitución del país. El Presidente Correa cumplió en poco tiempo su promesa y la Asamblea redactó la vigésima constitución de Ecuador. Este nuevo documento fue aprobado por el 64% de los votantes en un referéndum popular; incluye provisiones para extender los derechos sociales y económicos y busca incluir a grupos tradicionalmente marginados del orden político. También incrementa el control del estado sobre la economía, en particular sobre servicios sociales, energía y recursos naturales. La nueva

Tabla 1. Resultados de las Elecciones Presidenciales (2009)

Partido o Movimiento*	Candidato	Porcentaje	Votos Obtenidos
AP	Rafael Correa	51.99%	3,585,337
PSP	Lucio Gutiérrez	28.24%	1,947,255
PRIAN	Álvaro Noboa	11.40%	786,355
RED/MIPD	Martha Roldós	4.33%	298,700
MTM	Carlos Sagnay	1.57%	108,212
MTF	Melba Jácome	1.35%	93,210
MITS	Diego Delgado	0.63%	43,391
MIJS	Carlos González	0.49%	38,811

Table 1. Resultados de las Elecciones Presidenciales (2009)

* AP=Alianza País; PSP=Partido Sociedad Patriótica; PRIAN=Partido Renovador Institucional Acción Nacional; RED/MIPD=Red Ética y Democrática/Movimiento Independiente Polo Democrático; MTM=Movimiento Triunfo Mil; MTF=Movimiento Tierra Fértil; MITS=Movimiento de Integración y Transformación Social; MIJS=Movimiento Independiente Justo y Solidario.

Votos en blanco: 533,265; Votos Nulos: 495,887

Source: Ecuador's CNE, elaborado por Santiago Basabe Serrano.

constitución centraliza el poder en el ejecutivo y permite a los presidentes postularse para dos periodos consecutivos de cuatro años cada uno.

Sin embargo, la decisión de Correa de convocar a una Asamblea Constituyente desató debates polarizados. A principios de 2007, este tema desató una amarga confrontación entre el Presidente y los partidos de oposición. Correa salió victorioso en marzo de 2007, cuando el Tribunal Supremo Electoral (TSE) destituyó a 57 miembros del Congreso de sus puestos. En abril de 2007, 82% de los votantes ecuatorianos respaldaron el plan del Presidente para convocar a una Asamblea Constituyente.² La Asamblea, dominada por el partido de Correa y otras fuerzas aliadas, disolvió al Congreso y asumió plenos poderes legislativos.³

Durante este proceso se volvió claro que la posición de Correa con respecto a la forma de gobernar continuaba en línea con su campaña presidencial en 2006. Como un outsider político, Correa utilizó su carisma personal y su habilidad mediática para “desorientar, desmoralizar y desorganizar a los oponentes políticos”.⁴ Ya en el cargo, su estilo como Presidente ha sido plebiscitario, tanto con respecto a su uso de referéndums para llevar a cabo reformas

Como un outsider político, Correa utilizó su carisma personal y su habilidad mediática para “desorientar, desmoralizar y desorganizar a los oponentes políticos”.⁴

importantes, como en sus llamados a un indefinido “pueblo” para esquivar los canales institucionales.

En noviembre de 2008, de acuerdo con la constitución recientemente aprobada, el Consejo Nacional Electoral (CNE) anunció que en abril de 2009 se realizarían elecciones para Presidente, la Asamblea Nacional, prefectos provinciales y alcaldes. La posición de Correa en las encuestas nacionales se mantuvo de manera



Foto: Yamil Salinas Martínez bajo licencia Creative Commons

constante alrededor del 50%, mientras que un fragmentado grupo de candidatos se dividía el resto de los votos, sin que alguno sobrepasara el 20%.

Aunque Correa ganó una victoria decisiva en las elecciones de abril, Alianza País (AP), su partido, no consiguió mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. A pesar de representar una fuerza importante en la legislatura, Correa y AP aún necesitan cooperar con pequeñas fuerzas de izquierda para asegurar una mayoría. Alcanzar acuerdos con estos grupos no será sencillo, pues muchas de estas fuerzas se han desplazado hacia la oposición en respuesta a las políticas y estilo de gobierno de Correa. Por ejemplo, el Movimiento

Popular Democrático (MPD), el segundo partido de izquierda después de AP, ha expresado su oposición al gobierno actual. Habiendo perdido al MPD como un aliado potencial (y tras alienar otras fuerzas progresistas), Correa y la AP tendrán que negociar alianzas con un puñado de partidos de izquierda altamente atomizados para evitar parálisis en el Congreso. La pregunta es entonces cómo y con quién formará Correa estos acuerdos.

Resultados de las elecciones: análisis y consecuencias Santiago Basabe Serrano

No existen precedentes, desde que Ecuador volvió a la democracia en 1979, comparables con el apoyo popular que goza el Presidente Correa. De acuerdo con el CNE, Correa recibió el apoyo de 51.99% de los votantes. Este porcentaje bastó para garantizar su reelección en la primera vuelta, puesto que la Constitución establece que no se requiere una segunda vuelta si el candidato supera el 40% del voto y se ubica por encima del siguiente contendiente por más de 10 puntos porcentuales. Los rivales más cercanos en la contienda —el ex-Presidente Lucio Gutiérrez y el empresario Álvaro Noboa— obtuvieron 28.24% y 11.40%, respectivamente.

El 15 de enero de 2007, Correa asumió el cargo de Presidente por primera vez. Sin embargo, la nueva constitución establece que su nuevo mandato comenzaría en agosto de 2009. Dado que la nueva constitución permite una reelección presidencial y asumiendo que las preferencias de los votantes permanecerán constantes, Correa podría sumar diez años consecutivos en el puesto.

Si bien la victoria de Correa sugiere una reconfiguración en el ya fragmentado sistema de partidos, representa también una nueva manera de entender la democracia ecuatoriana. En primer lugar, aun cuando los partidos tradicionales mantienen cierta represen-

tación en el Congreso, la preponderancia de AP hace pensar que los partidos más pequeños pronto desaparecerán. Una posible consecuencia de este proceso puede ser la configuración de un sistema de partidos alrededor de un actor hegemónico. En segundo lugar, las sucesivas victorias electorales de Correa pueden ser entendidas como una expresión de la creciente tendencia popular hacia regímenes democráticos más participativos. De acuerdo con esta concepción de la democracia, incrementar la participación popular —por ejemplo, a través de referéndums— es una prioridad pues ofrece mayor legitimidad que la elección periódica de representantes.

En suma, la avasalladora victoria de Correa se puede explicar a partir de la presencia de un sistema de partidos disfuncional, la atomización de la oposición (que es incapaz de representar las demandas y los intereses de la población) y la credibilidad de Correa frente al electorado, basada en el cumplimiento de su promesa con respecto a la nueva constitución. La suma de estos elementos —unida al discurso anti-sistémico de Correa, su postura de confrontación frente a los medios y su promesa de construir un modelo económico más centralizado— han influenciado el éxito electoral de la llamada “revolución ciudadana”.

El triunfo del Presidente Correa, sin embargo, no se tradujo en una mayoría en el Congreso compuesto por 124 representantes. Si bien AP obtuvo 59 puestos —lo que le asegura un importante papel dentro del Congreso—, el partido tendrá que negociar con algunas fuerzas menores de la izquierda para evitar la parálisis legislativa. Estas fuerzas incluyen el maoísta Movimiento Popular Democrático (MPD), el populista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), la socialdemócrata Izquierda Democrática (ID) o el indigenista Pachacutik (PCK).

No será fácil negociar las alianzas. Sin embargo, aun si Correa no consigue negociar acuerdos legislativos con los partidos menores, esto no necesariamente conducirá a un



Foto: Republica de Ecuador – Bajo Licencia Creative Commons

estancamiento. La nueva constitución ha alterado el balance de poder entre el legislativo y el ejecutivo, de tal manera que concentra el poder en manos del Presidente. Si fracasara en el intento de formar una alianza mayoritaria en el Congreso, Correa podrá gobernar por decreto, buscando más apoyo a través de las urnas para alcanzar sus objetivos.

AP consiguió buenos resultados a nivel subnacional, donde ganó varios gobiernos provinciales y alcaldías. Logró también victorias en las provincias de Pichincha y Azuay (que albergan dos de las ciudades ecuatorianas más importantes, Quito y Cuenca, respectivamente). A pesar del éxito en esas provincias y ciudades, AP enfrentó obstáculos para penetrar en la provincia de Guayas y en la ciudad de Guayaquil (el centro poblacional y económico de Ecuador). Esas dificultades constituyen un reto importante para el gobierno dirigido por Correa. Es necesario mencionar que Jaime Nebot y su Partido Social Cristiano obtuvieron mayoría en Guayaquil, así como en el gobierno provincial de Guayas.

Profundizando la “Revolución Ciudadana”

Santiago Basabe Serrano

En cuanto se dieron a conocer los resultados de las elecciones presidenciales, Correa anunció que profundizaría, radicalizaría y aceleraría los cambios

que ya había iniciado. A partir de dicha declaración y las trayectorias hasta ahora observadas se pueden esbozar algunas lecturas sobre las futuras estrategias del gobierno en el campo político y económico. En el frente político, los espacios para la cooperación y el diálogo con otros actores parecen cada vez más lejanos. Si bien el bloque oficialista de AP necesitará algunos votos adicionales para alcanzar mayorías legislativas, diseñar acuerdos de mediano o largo plazo le ocasionaría costos de transacción más elevados que ofrecer pagos puntuales para cada coyuntura. La estrategia de confrontación permanente bajo la que ha operado el gobierno hasta ahora no tendría argumentos suficientes para ser modificada.

No obstante, ante la ausencia relativa de partidos políticos y el agotamiento del discurso en contra de los medios de comunicación, la estrategia de confrontación de Correa requiere nuevos actores que le permitan mantenerse en vigencia. El reciente conflicto fronterizo con Colombia y la supuesta influencia norteamericana en los servicios de inteligencia nacional constituirían los eventos clave para la construcción de los nuevos referentes de confrontación. En ese plano, el discurso en contra del “imperialismo y sus aliados” propiciado por el eje Caracas-La Paz-Quito, otorga vigencia no sólo al modelo de socialismo que sus respectivos líderes nacionales dicen

defender sino también a los cambios institucionales que son parte del proyecto regional.

En el frente económico, la visión del gobierno de situar al Estado como actor protagónico de las relaciones de intercambio y la necesidad de generar clientelas políticas en aquellos espacios territoriales en los que AP no es hegemónico, resultan contradictorias con la vigencia de un régimen de dolarización. Las razones para mantener en vigencia el dólar se encuentran más en los altos precios alcanzados por el barril de petróleo ecuatoriano hasta el tercer trimestre del año pasado, que en el deseo del gobierno de sostener al dólar como medio de circulación. El dispendioso gasto público generado durante los dos años del primer período del presidente Correa, el descenso en los precios del crudo y los efectos locales de la crisis económica mundial, harían prever un cambio de moneda a corto o mediano plazo.

Finalmente, la obtención por parte de AP de buena parte de los espacios de poder nacional y seccional debería conducir a la consolidación del proyecto de Rafael Correa durante los próximos cuatro años de estabilidad política. Sin embargo esta perspectiva contrasta con la necesidad del gobierno de recurrir permanentemente al apoyo electoral en las urnas. Las ventajas que las medidas orientadas hacia una democracia plebiscitaria han ofrecido hacen prever nuevos llamados a las urnas antes de 2013.

El estado de la democracia

Santiago Anria y
Maxwell A. Cameron

La democracia ecuatoriana contemporánea puede ser medida a partir de tres dimensiones: elecciones, constituciones y ciudadanía. En una democracia electoral, las elecciones se basan en el sufragio universal; son limpias y justas; los ciudadanos tienen igualdad de oportunidades para postularse a cargos públicos; y los candidatos elegidos toman posesión del cargo. En Ecuador,

La Ley de Minería de Correa choca con la promesa de participación de la nueva constitución

Jason Tockman

A finales de 2008, con un índice de aprobación popular del 70% y una importante ventaja en la campaña presidencial, Correa decidió lanzar una controversial reforma a la ley de minería del país. Su objetivo era ofrecer en concesión la explotación minera a gran escala de millones de hectáreas. Sin embargo la ley generó fuertes críticas de grupos que formaban la base de apoyo de Correa, en parte por la falta de debate público en un tema de gran importancia para muchos de los movimientos sociales de Ecuador.⁽⁵⁾ A pesar de las críticas, Correa apresuró la ley de minería a través del “Congresillo” temporal o “Comisión Legislativa de Ecuador”, que la aprobó en enero de 2009.

Confederaciones indígenas, grupos medioambientalistas y varias comunidades que se verían directamente afectadas por la nueva ley se movilizaron rápidamente. Acusaron a Correa de acoger el tipo de políticas neoliberales contra las que había hecho campaña. Miles de ecuatorianos participaron en marchas, bloqueos de caminos y huelgas de hambre en todo el país, incluyendo una “Movilización por la vida” el 20 de enero. El gobierno de Correa respondió caracterizando a estos grupos como miembros “fundamentalistas” de una “izquierda infantil”.

Con instrucciones del ejecutivo, la policía arrestó a los activistas de las comunidades y disparó gas lacrimógeno, dejando docenas de heridos.⁽⁶⁾ El Ministerio de salud retiró el status legal del importante grupo medioambientalista Acción Ecológica, lo que muchos interpretaron como una venganza por el rol que ha jugado en las protestas. Sin su status no fue restablecido tras la intervención de simpatizantes internacionales. No obstante, la respuesta del gobierno a las protestas civiles sugiere que las ganancias en inclusión social establecidas en la nueva constitución son vulnerables mientras los órganos del estado no se comprometan a su cumplimiento.

Las confrontaciones con respecto a la Ley de Minería han precipitado una creciente y quizá irreconciliable ruptura en las relaciones entre el Presidente e importantes actores sociales. Por ejemplo, Humberto Cholango, Presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, ha calificado al gobierno de “anti-democrático”. También acusó a Correa y al Congresillo de “cerrar el dialogo al negar un debate nacional y apresurar la aprobación de la ley minera, que promueve un modelo basado en el saqueo de los recursos naturales (extractivista) y que favorece a las transnacionales” violentando la nueva constitución.⁷

el proceso electoral del 26 de abril fue llevado a cabo en forma libre y justa de acuerdo con las misiones observadoras, incluida una organización de la Unión Europea (UE). Los resultados de las elecciones reflejaron además las tendencias observadas en las encuestas previas al proceso electoral. (Hasta finales de junio de 2009, el CNE no había publicado la repartición de los puestos en el Congreso).

En una democracia constitucional, el ejecutivo actúa de acuerdo con el orden

legal y constitucional y respeta la competencia y jurisdicción de las otras ramas de gobierno. La legislatura trabaja en beneficio del interés público, rinde cuentas a la población y a otras ramas de gobierno, mientras que también les exige a estas últimas que rindan cuentas de sus acciones. Por último, el poder judicial es independiente e imparcial. La nueva constitución ecuatoriana goza de altos niveles de legitimidad pública tras haber sido aprobada en un referéndum. Este documento concentra el poder en

el ejecutivo y algunos críticos temen que esto erosione los mecanismos horizontales de rendición de cuentas y elimine las barreras contra las tendencias autoritarias del ejecutivo. Estos hechos resultan particularmente preocupantes al considerar que AP fracasó, por un margen mínimo, para obtener mayoría en el Congreso, y el Presidente se ve en la necesidad de negociar con fuerzas menores o de gobernar por decreto. Además, debido al retraso en el conteo final del CNE de las últimas elecciones, la confianza pública en esta institución puede disminuir.

En una democracia ciudadana, los derechos civiles, políticos y económicos más fundamentales son respetados y protegidos por el estado. La nueva constitución de Ecuador enfatiza una amplia gama de derechos, en particular aquéllos relacionados con la participación. Por ejemplo, crea un nuevo organismo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), diseñado para estimular la participación de la sociedad civil. Este organismo tendrá atribuciones importantes para nombrar oficiales clave, tales como el Fiscal General, Contralor General,

Ombudsman de Derechos Humanos y el Consejo de la Judicatura. Estos nombramientos eran anteriormente hechos por el poder legislativo con la participación de los partidos políticos. Bajo la nueva constitución, los partidos tendrán menos control sobre estos cargos. Que este nuevo organismo fortalezca a la sociedad civil o simplemente refuerce el poder del ejecutivo en la política ecuatoriana dependerá de cómo se implementa el nuevo sistema.

-
- (1) Hasta 2006, las dos instituciones ecuatorianas que presentaban los niveles más bajos de confianza entre los ciudadanos eran los partidos políticos y el Congreso, según un estudio que los situaba en 15.1% y 16.7%, respectivamente. Véase Mitchell A. Seligson, Juan C. Donoso, Daniel Moreno, Diana Orcés y Vivian Schwarz-Blum, “Democracy Audit: Ecuador 2006,” (Quito, Ecuador: CEDATOS Editions, Julio de 2006).
- (2) Pablo Ospina Peralta, “Ecuador: Entresijos de una Encrucijada,” Nueva Sociedad 213 (2008), 4-16.
- (3) Catherine M. Conaghan, “Ecuador: Correa’s Plebiscitary Presidency,” *Journal of Democracy* 19:2 (2008), 46-60.
- (4) Ibid.
- (5) Raúl Zibechi, “Ecuador: The Logic of Development Clashes with Movements,” *Americas Program Report* (Washington, DC: Center for International Policy, March 17, 2009), Internet, <http://americas.irc-online.org/am/5965> (Fecha de acceso: 29 de marzo 2009).
- (6) Ibid.
- (7) Humberto Cholango, “Movilización Nacional por la Defensa de la Vida y la Pacha Mama,” Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador, 20 de enero de 2009, Internet, http://www.ecuarunari.org/es/noticias/no_20090120.html (Fecha de acceso: 29 de marzo de 2009).

FORMATO SUGERIDO PARA CITAR ESTE DOCUMENTO:

Santiago Basabe Serrano, Jason Tockman, Santiago Anria y Maxwell A. Cameron. “Flash Report on Ecuador: Correa’s “Citizens’ Revolution” Vancouver, Canada: Andean Democracy Research Network, Centre for the Study of Democratic Institutions, The University of British Columbia, Junio de 2009.

La Red de Investigación de la Democracia Andina (Andean Democracy Research Network) es una iniciativa de investigadores y de organizaciones de la sociedad civil en los Andes bajo auspicios del Centro para el Estudio de Instituciones Democráticas (Centre for the Study of Democratic Institutions) en UBC (University of British Columbia), con el apoyo de la IDEA internacional, la Comisión Andina de Juristas, y el Centro Carter. La Red de Investigación de la Democracia Andina ha recibido generoso financiamiento por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Canada, del programa Glyn Berry para la Paz y Seguridad. Los autores son exclusivamente responsables por las opiniones expresadas en este informe, así como cualquier error de hecho o de interpretación.



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international



CENTRE FOR THE STUDY OF
DEMOCRATIC INSTITUTIONS
The University of British Columbia