

Ecuador

## Elecciones 2014: proyecto nacional vs. poderes locales<sup>1</sup>

**Santiago Ortiz Crespo<sup>2</sup>**

**Profesor investigador de FLACSO-Ecuador**

Un escenario negativo en las elecciones locales parece concretarse para Alianza PAÍS,<sup>3</sup> el movimiento de izquierda que impulsó la “Revolución ciudadana” en Ecuador. En los comicios convocados el domingo 23 de febrero de 2014, del total de veinticuatro alcaldías de capitales de provincia, captó tres, y del total de las veintitrés provincias,<sup>4</sup> captó diez, pero perdió Quito, la capital; Guayaquil, el puerto principal, y varias importantes ciudades intermedias, como Portoviejo, Manta, Babahoyo, Santo Domingo y Machala, que fueron conquistadas por diversos grupos de derecha que han ampliado su presencia.

También apareció con relativa fuerza el Movimiento Avanza, aliado del gobierno, que consiguió cuatro alcaldías de capitales de provincia y un gobierno provincial; mientras los movimientos locales de diversa ideología consiguieron cuatro alcaldías y dos gobiernos provinciales, y la izquierda captó un municipio capital y cinco prefecturas provinciales. En resumen, en esta primera aproximación a los resultados, se nota un descenso del gobierno y un avance de la derecha, especialmente por su triunfo en las dos ciudades principales del país.

### ALCALDÍAS DE CIUDADES CAPITALES Y PREFECTURAS PROVINCIALES POR MOVIMIENTO

|           | Gobierno s locales en juego | Alianza País | Avanza (centro) | Suma Creo SP (derecha) | Movimien tos locales | Izquierda |
|-----------|-----------------------------|--------------|-----------------|------------------------|----------------------|-----------|
| Alcaldías |                             | 3            | 4               | 12                     | 4                    | 1         |
| Prefectos |                             | 10           | 1               | 5                      | 2                    | 5         |
| TOTAL     |                             | 13           | 5               | 17                     | 6                    | 6         |

Este descenso de PAÍS se matiza si se comparan los datos de 2009 con los de 2013. Si bien pierde influencia en las ciudades principales, se nota un crecimiento de PAÍS en el conjunto de gobiernos locales en disputa. Tomando el universo global de alcaldes y prefectos provinciales, el gobierno y sus aliados tendrían 107 alcaldías y 11 prefecturas. En las elecciones de 2009, PAÍS y sus aliados cercanos obtuvieron

<sup>1</sup> Este artículo maneja datos preliminares y se sustentan en tendencias que se confirmarán cuando se termine el conteo de votos. Con esta cautela se extraen varias conclusiones provisionales.

<sup>2</sup> Especialista en gobiernos locales y participación ciudadana. Trabaja sobre movimientos sociales e indígenas

<sup>3</sup> Un escenario positivo implicaba ganar las de Quito y Guayaquil, y acercarse al 50% de los municipios y prefecturas del país, mejorando el porcentaje –30% de alcaldes y prefectos– obtenido en las elecciones de 2009. Un escenario intermedio implicaba perder Guayaquil y mejorar el porcentaje obtenido en las elecciones anteriores.

<sup>4</sup> El archipiélago de Galápagos, tiene un régimen especial por su calidad de patrimonio natural, y cuenta con un Consejo de Gobierno, cuyo presidente/a tiene rango de ministro/a de Estado. Para este cuadro solo se toman en cuenta las 24 alcaldías de capitales de provincia y las 23 prefecturas en disputa.

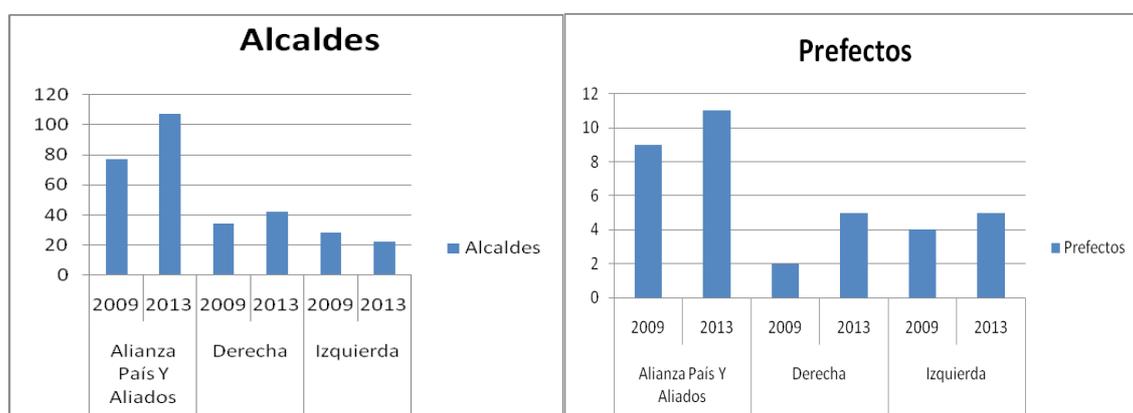
77 alcaldes y 9 prefectos. La derecha, en 2014, logra 42 alcaldes y 5 prefectos, mientras que, en 2009, captó 34 alcaldías y dos prefecturas. En cambio, la izquierda tendría 22 alcaldes y 5 prefectos, cuando en 2009 tuvo 28 alcaldes y cinco prefectos.

## ALCALDÍAS Y PREFECTURAS

### COMPARACIÓN 2009-2013

|           | Alianza País y aliados |      | Derecha |      | Izquierda |      |
|-----------|------------------------|------|---------|------|-----------|------|
|           | 2009                   | 2013 | 2009    | 2013 | 2009      | 2013 |
| Alcaldes  | 77                     | 107  | 34      | 42   | 28        | 22   |
| Prefectos | 9                      | 11   | 2       | 5    | 4         | 5    |

- Datos 28 II 2014 CNE. Hay 50 gobiernos locales aún sin datos definitivos.



Es decir que si se comparan los datos en cuanto al número de alcaldías y prefecturas en 2009 y en 2013, se nota un leve crecimiento de PAÍS y sus aliados (Avanza y Partido Socialista), un mayor crecimiento y articulación de la derecha en sus expresiones: Partido Social Cristiano (PSC), Sociedad Patriótica, Movimiento Creo y Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA), y un relativo debilitamiento de la izquierda. Por otra parte, si se suman los gobiernos locales conquistados por PAÍS y sus socios de gobierno, como el Partido Avanza o el Partido Socialista, seguramente mantendrán el predominio territorial que ha tenido desde las elecciones de 2009.

Se deben esperar los datos definitivos de sufragios para llegar a conclusiones firmes. Y hay un aspecto adicional que hay que tomar en cuenta: el movimiento gubernamental ocupa, por lo general, el primer o segundo lugar en los distritos electorales, con una presencia más o menos homogénea en todo el país. Por ello es probable que se mantenga, pese a las derrotas en las ciudades, su posición de movimiento político más votado.

Examinando los resultados por regiones, en la Costa PAÍS gana cinco de las siete prefecturas en disputa; pierde Esmeraldas y su pequeño bastión de Santa Elena. Como se señaló anteriormente, los nuevos partidos de derecha, junto al PSC, captan los municipios de las ciudades más dinámicas. Avanza, aliado del gobierno, logra apenas una alcaldía: la de Santo Domingo.

En la Sierra, PAÍS pierde sus bastiones electorales en Quito –la capital–, Azuay e Imbabura; logra apenas cuatro alcaldías y prefecturas, y pierde los gobiernos locales de las provincias fronterizas. En esta región, la derecha gana la capital y cinco gobiernos locales. Lo significativo del acontecimiento es que surge sorpresivamente con relativa fuerza el Movimiento Avanza, aliado del gobierno;

también hay movimientos locales triunfadores; mientras que el movimiento indígena retiene el gobierno provincial de Cotopaxi. En la Amazonía PAÍS tiene una menor presencia, pues ahí domina la derecha con Sociedad Patriótica, mientras Pachakutik mantiene tres de las seis prefecturas provinciales en disputa.

En conclusión, son los sectores de derecha los que mejoran sus posiciones, pues, luego de siete años de repliegue, conquistan las dos ciudades principales que en su conjunto representan el 36% del electorado nacional y que son las que más influyen en el plano político y territorial. La izquierda, aunque mantiene su presencia en seis prefecturas, ha visto reducida su presencia en el electorado; el movimiento indígena mantiene los poderes locales en varias circunscripciones, pero pierde su presencia nacional.

### **Proyecto nacional-poderes locales**

Se puede señalar, a modo de hipótesis, que hay varios factores que inciden en estos resultados, que se pueden caracterizar como la "tensión centro-periferia". Esta tensión se expresa en el desfase entre un movimiento nacional poderoso y procesos de poder local que tienen variables particulares que resisten y se diferencian del poder estatal y político nacional.

Esta tensión tiene un antecedente, y es el carácter diverso y heterogéneo del territorio ecuatoriano, las fuertes identidades locales y la persistente presencia de tensiones regionales que han caracterizado su sistema político. Si bien el proyecto de Rafael Correa tuvo y tiene respaldo en las cuatro regiones, no es extraño que en los primeros comicios exclusivamente locales, esas diferencias salgan a la superficie.

Hay que recordar que las elecciones locales de 2009 se dieron simultáneamente a las presidenciales, lo que convirtió los comicios, realizados poco después de la Constituyente, en un evento plebiscitario donde ganó Rafael Correa; en 2014, en cambio, se votó solo por autoridades locales. Esto implica que debían valorarse las especificidades locales: presencia de élites políticas, alianzas, liderazgos...

El movimiento gubernamental, de una manera triunfalista, esperó erróneamente un endoso de la popularidad del Presidente a los candidatos locales. Focalizada esta en un proyecto de retorno del Estado, reforzamiento de sus capacidades de inversión, planificación, rectoría y control, no se consideró las resistencias existentes en las realidades locales.

La estrategia electoral del oficialismo enfrentó los comicios como una lid nacional. No respetó el proceso de formación de alianzas, candidaturas y propuestas que se daban a nivel local.

Decimos que PAÍS enfrentó el proceso electoral como una lid nacional, es decir, con consignas, colores y la imagen del líder nacional Rafael Correa, que en todas las fotos salió abrazado de los candidatos locales, mientras se repetía la consigna: "Todo, todito, listas 35", que le dieron resultado en ocasiones anteriores, cuando él estuvo de candidato. Todo ello, además, respaldado por la maquinaria gubernamental e inclusive con funcionarios con permiso para hacer proselitismo político.

Sin embargo, los comicios seccionales tuvieron otra naturaleza: era una disputa por llegar al poder local, donde se ponía en juego alianzas y candidaturas locales. La estrategia mencionada socavó el peso de los líderes de los cantones y provincias, que pasaron a segundo plano ante la gravitación de Rafael Correa.

Esto fue nefasto en Quito, ciudad que se precia de tener alcaldes con personalidad, que representan a actores urbanos que han demostrado su altivez y coraje, derrocando a tres Presidentes del período neoliberal. Augusto Barrera, competente urbanista que iba a su reelección como alcalde, fue acusado por el candidato opositor de ser un político dependiente del Presidente. Este punto débil fue atacado

sistemáticamente desde el inicio hasta el final de la campaña, sin que Barrera y su equipo hayan hecho nada por resolverlo. Pero este fenómeno no solo se produjo en Quito, se repitió en todo el país: el fuerte liderazgo de Correa ahogó los liderazgos locales en unos comicios en los que estaba en juego la imagen de dichos líderes.

Esta situación tiene un componente adicional: la falta de organicidad del Movimiento Alianza PAÍS. Constituido meses antes de su primera victoria electoral, en 2006, este movimiento surgió de múltiples actores, tendencias, fracciones de izquierda y centroizquierda, redes ciudadanas, individuos y grupos que lucharon contra el neoliberalismo. Sin embargo, nunca pudo constituirse de manera sólida ni con organización autónoma de los aparatos de gobierno, ni tampoco estatuir un espacio democrático de debate y toma de decisiones internas. Progresivamente, la poca vida partidaria fue cediendo a los manejos burocráticos, y las decisiones, a las de la cúpula del gobierno y del Presidente.

Hubo un período en que PAÍS tomaba decisiones de manera colectiva en su buró político y los procesos electorales internos se realizaban con primarias. Sin embargo, en el proceso último, las decisiones se tomaron de manera centralizada, desconociendo decisiones de las bases, revelando la existencia de una serie de fracciones y redes con intereses en pugna. Esto se acentuó por la inexistencia de mediaciones políticas y organizativas, y afectó la formación de consensos y liderazgos representativos. En varias provincias se generaron conflictos entre las opiniones de los militantes y las decisiones que se tomaban desde arriba, como en el caso de Manabí, donde se resolvió un pacto con el grupo Municipalista, y en Carchi, donde se escogió "a dedo" el candidato a prefecto provincial. En el primer caso, PAÍS logró triunfos en la provincia, pero perdió los dos municipios urbanos, y en el segundo, PAÍS perdió las elecciones en toda la provincia y el electorado de PAÍS migró para apoyar al candidato que tuvo consenso desde el inicio, quien ganó 3 a 1 al candidato gobiernista.

Esto conduce a un tercer fenómeno: PAÍS fue, inicialmente, como se ha planteado, un conglomerado de grupos, intereses y fracciones con diversas orientaciones políticas, pero que coincidían en la lucha contra el neoliberalismo. Progresivamente, fue la cúpula del gobierno y el propio Correa la que dirimió las diferencias internas, hasta el punto que mucho de la coherencia interna del movimiento depende de su liderazgo. Esto es un riesgo cuando la propia Alianza PAÍS se encuentra ante la disyuntiva de las nuevas elecciones, en 2017, cuando deberá resolver un nuevo candidato o pasar una reforma constitucional que permita la reelección de Correa.

Hay sin duda una condición más estructural del proyecto de la Revolución ciudadana que incide en esta tensión entre poder central-procesos locales, y tiene que ver con la concepción del Estado que maneja la cúpula de PAÍS. Tanto a nivel normativo, en la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD), como en la gestión de las políticas públicas y el presupuesto, el gobierno ha apostado en estos siete años por un Estado central fuerte y por gobiernos locales débiles. A estos se les redujo las competencias, mientras se frenaba el proceso de descentralización –que fue acusado de neoliberal–, al tiempo que se rebajó la participación presupuestaria del 19%, en 2001, al 10%, en 2013. El enfoque centralista tenía que ver, indudablemente, con sitiar a la fortaleza socialcristiana en Guayaquil –donde Jaime Nebot es alcalde desde hace 14 años–, y subordinar a los gobiernos locales al Ejecutivo, pero también con el interés de controlar centralmente los recursos para la obra pública, factor que incidió, por ejemplo, en el conflicto con las élites y políticos de la zona austral del país por el control de la renta minera.

Los dirigentes y funcionarios de PAÍS no se imaginaron otra opción, en estos años de bonanza, que limitar los recursos a los gobiernos locales, a fin de someterlos a la lógica centralista. Sin embargo, esto ha tenido consecuencias, y los electorados se han expresado por un modelo diferente de gestión pública. Cuando un sector significativo de los gobiernos locales pasa a manos de la oposición o de aliados

incómodos que condicionan su apoyo, el gobierno va a tener que cambiar de enfoque y actitud, con el riesgo de que si no lo hace, provoque una nueva oleada de luchas locales e inclusive de demandas de autonomía, como las que se dieron al final de los años 90.

### **Un estilo polarizante**

Esta tensión entre lo nacional y local incide en los resultados, pero también hubo factores "nacionales" que influyeron en el proceso electoral: el impacto de las medidas gubernamentales y el estilo antagonista del discurso del gobierno y del Presidente. El discurso que había sido efectivo en la confrontación a los "pelucones", la partidocracia y los medios masivos de comunicación, parece que está colmando la paciencia de los electores, especialmente de las ciudades.

Una de las expresiones de la política de control gubernamental que produjo un resultado negativo en la campaña fue la imposición del nuevo Código Penal que trajo regulaciones sobre el aborto, las prácticas de los médicos y otros grupos profesionales. La postura conservadora que prohíbe el aborto y trata a las mujeres que lo hacen como delincuentes distanció al gobierno de las organizaciones y el electorado femenino que reivindican el derecho de las mujeres a manejar su cuerpo. Por otra parte, el gobierno introdujo una clausula de mala práctica médica, con la que penaliza a los médicos y profesionales que incurran en ella, con "homicidio culposo". Esto provocó protestas y marchas de médicos y enfermeras en contra de dicho Código en Quito y varias ciudades, además de múltiples expresiones de inconformidad en estos grupos profesionales en todo el país. Además, esta norma alertó a varios gremios, incómodos ante el control del Estado. Discutir un Código Penal que tiene un evidente sesgo coercitivo durante el proceso electoral fue un gran error del gobierno, que le afectó especialmente en grupos profesionales de las capas medias.

Por otra parte, el gobierno ha reprimido a organizaciones campesinas, indígenas y ecologistas con el fin de implementar los proyectos mineros, soportes del programa de crecimiento económico y redistribución de PAÍS. Desde 2009, las mayores movilizaciones populares se han dado por las demandas vinculadas a tierra, agua y minería; la firma del primer contrato de explotación minera en la Amazonía produjo, en marzo de 2012, una marcha de 70.000 personas, que atravesó todo el país. El conflicto minero ha seguido siendo la fuente de conflicto de las sociedades locales, y seguramente constituye uno de los factores que explican la pérdida de PAÍS en las provincias mineras de Zamora, Morona, Azuay y Loja, en donde los candidatos ganadores han sido refractarios, por diversas razones, a estos proyectos de extracción de oro y cobre.

En tercer lugar, la política del gobierno ha vulnerado derechos humanos: la acusación de rebelión a cien estudiantes del colegio central técnico; la criminalización de la protesta de los campesinos; la condena al indígena shuar Pepe Acacho, exvicepresidente de la CONAIE, por delitos de sabotaje y terrorismo; el enfrentamiento personal del Presidente contra artistas como Jaime Guevara, cineastas como Pocho Álvarez o caricaturistas como Bonil, además del estilo confrontativo de Rafael Correa, han provocado un malestar en sectores medios, especialmente en Quito, donde existe una cultura democrática y antiautoritaria. Esta corriente de opinión ha ido creciendo y encontró en el proceso electoral una oportunidad para expresarse, perjudicando a los candidatos de PAÍS. En el caso de Quito, paradójicamente, fue el candidato de la derecha a la Alcaldía de Quito, quien se convirtió en el paladín de las libertades (!), en particular, de la libertad de expresión de los medios de comunicación, enemigos del gobierno progresista de Correa.

Un problema adicional ha sido el despliegue de una serie de medidas de control por el Servicio de Rentas Internas (SRI), que ha perseguido a comerciantes formales e informales para integrarles en el Registro de contribuyentes. En el caso de las

provincias de frontera, este es un factor crítico que puede haber contribuido a la pérdida de PAÍS. Más allá de la razón que tenga el gobierno para modernizar y ordenar el país, lo cierto es que ello ha encontrado una larvada resistencia, hasta el punto de que, nuevamente, fue el candidato de derecha a la alcaldía, Mauricio Rodas, quien utilizó el tema de los impuestos y multas como su principal eslogan de campaña, lo que produjo un apoyo masivo de la población.

Las medidas mencionadas, expresión del proyecto de modernización y de control del Estado a la sociedad son de diferente naturaleza, pero en su conjunto provocan inconformidad en amplios sectores de la sociedad.

### **Comentarios finales**

Este artículo, como se mencionó anteriormente, se sustenta en resultados provisionales que se confirmarán cuando se termine el conteo de votos. Con esta cautela se extraen varias conclusiones preliminares: PAÍS decae en las ciudades, lo que tiende a modificar el escenario político nacional; la derecha da un primer paso significativo en su proceso de rearticulación, luego de siete años de dispersión, especialmente por la conquista del municipio de Quito y de varias ciudades intermedias. Por otra parte, PAÍS sigue siendo una fuerza importante, aunque ahora necesita más que antes a sus aliados de centro izquierda Avanza y Partido Socialista, que han crecido bajo su sombra. En tercer lugar, el voto del movimiento gubernamental, mientras pierde densidad en las ciudades, se mantiene en los distritos rurales, lo que se expresa en la captación de los gobiernos autónomos provinciales –como ahora se los llama–, municipios pequeños y juntas parroquiales. Una cuarta conclusión es que hay regiones, como el centro de la Sierra, las fronteras y la Amazonía, donde PAÍS se muestra disminuido; varias de estas circunscripciones tienen conflictos mineros que están afectando a la fuerza gubernamental. Finalmente, hay que señalar que el partido de gobierno no ha logrado articular una política de alianzas adecuada con sus socios, pues en muchas circunscripciones compite con ellos en beneficio de terceros.

A modo de hipótesis, este resultado se explicaría por la tensión entre un proyecto nacionalista de desarrollo y procesos de poder local. El carácter local de estas elecciones fue poco comprendido por la estrategia electoral del oficialismo, que no tuvo una consistente política de alianzas, ni contó con espacios internos para procesar la representación. Esto exacerbó la intervención de la cúpula nacional y el manejo de una estrategia de campaña que buscó, sin lograrlo, endosar la imagen de su líder a los candidatos locales.

Es decir, la falta de organicidad del propio movimiento PAÍS se vuelve un búmeran, pues no logra resolver las tensiones internas, generando situaciones de rivalidad con aliados que han sido parte de la Revolución ciudadana. En este sentido, se advierte una crisis seria en el instrumento político PAÍS.

Todo ello revela, además, las limitaciones de un concepto centralista de organización del Estado, que no cuenta con una política hacia lo local ni promueve la participación de la población. Se podría señalar que el proyecto de la Revolución ciudadana al exacerbar el centralismo en todo nivel, no responde adecuadamente a un país diverso y heterogéneo como Ecuador.

Esta tensión con lo local se acentúa con factores de corte nacional, producto del proyecto de modernización del Estado, que no deja de tener rasgos antidemocráticos. Pese a la inversión pública en obras de infraestructura y programas de redistribución social, esto crea conflictos con una serie de núcleos de la sociedad que tienden a expresar su inconformidad mediante un voto castigo al gobierno o canalizando su preferencia a una diversidad de candidaturas.

Una de las preguntas que se debe hacer es si este retroceso en las ciudades significa un cambio significativo de la correlación de fuerzas, modificando el escenario de los ocho comicios anteriores. Es demasiado temprano para consignar

una respuesta definitiva, pero se notan cambios territoriales en la votación y, sobre todo, un cierto cansancio frente al gobierno, cansancio que no solo se expresa en corrientes de opinión y espacios privados, sino que se manifiesta públicamente en las urnas, desbordando los diques del control gubernamental. No es casual que las listas 35 de PAÍS pierdan simultáneamente en bastiones como Quito, Santo Domingo, Imbabura, Azuay o Santa Elena. No es casual tampoco que se dé este retroceso cuando se pone en juego la imagen del Presidente.

No es que Rafael Correa haya perdido drásticamente su popularidad ni que el gobierno haya perdido su capacidad de maniobra, pero es evidente que PAÍS ha sufrido un golpe, con el correlato de que depende hoy más de sus aliados. Además, la pérdida de Barrera debilita a los sectores de izquierda a su interior, y con un aliado más fuerte como Avanza, seguramente el gobierno se encaminará a buscar alianzas en el heterogéneo entorno de centro derecha. Esto sobre todo pensando en las elecciones de 2017.

El futuro depende de cómo trate Alianza PAÍS la tensión nacional-local, pero sobre todo depende de si el gobierno puede reinventar su proyecto con un contenido y formas democráticas, sin vulnerar derechos humanos.

Tampoco se trata de que la derecha tenga ya el camino abierto a Corondelet. Hay diferencias entre los cuatro grupos existentes, pero se advierte el renacimiento de una derecha conservadora, que se apresta al ataque; como dijo uno de sus voceros contra un militante de PAÍS "vamos a encontrar a tu jefe, como a Kadafi, en las alcantarillas". Hay un odio contenido en las élites conservadoras de la sociedad –odio combinado con dinero de las transnacionales y las tecnologías de la subversión neoliberal– que están detrás de la candidatura de Mauricio Rodas y el manejo de la "opinión pública". Este es el dato más significativo de esta coyuntura.

Mientras tanto, la Coordinadora Plurinacional por la Unidad de las Izquierdas hizo mutis por el foro. Pachakutik, el MPD y grupos ecologistas, que tuvieron un papel interesante en el último referéndum, al catalizar una importante votación por el NO, obtuvieron resultados deplorables en las presidenciales de 2013 y tampoco lograron una participación significativa en las elecciones seccionales del 2014, abandonando la disputa de la simbólica plaza de Quito.

Por cierto, este ensayo preliminar deja varias interrogantes: habrá que investigar las tendencias e implicaciones del voto urbano; habrá que hacer una lectura más detenida de la votación de los jóvenes de 16 a 25 años, que por primera vez votaron y que son parte nueva generación que no tuvieron la experiencia de la lucha contra el neoliberalismo de la década anterior. También habrá que analizar la estratificación del voto y el comportamiento de las capas medias, capas que han sido las principales beneficiarias del crecimiento económico, la ampliación de oportunidades y la movilidad social de los últimos siete años: es posible que las demandas y expectativas de estos grupos rebasen las ofertas de obra y servicios públicos y comiencen a exigir un modelo político distinto, con mayor democracia y respeto a los derechos humanos. Igualmente, queda pendiente el tema de alianzas, dado que como se dijo anteriormente, la fuerza gubernamental depende más de sus aliados. Hay que examinar también el proceso que vive PAÍS como instrumento político y el desenlace de la crisis que se ha expresado en estas elecciones seccionales.

**Rebelión ha publicado este artículo con el permiso del autor mediante una [licencia de Creative Commons](#), respetando su libertad para publicarlo en otras fuentes.**