

Área: América Latina - ARI Nº 2/2007

Fecha 12/01/2007



Ecuador: sorpresas y perspectivas

Simón Pachano *

Tema: Las elecciones ecuatorianas concluyeron con el triunfo de Rafael Correa en la segunda vuelta de las presidenciales y con la sustitución del predominio de los partidos políticos tradicionales en el Congreso Nacional. Los dos hechos pueden derivar en cambios de fondo en el sistema político de uno de los países más inestables de América Latina.

Resumen: El análisis destaca los aspectos derivados de la elección presidencial y legislativa que pueden provocar cambios significativos en la política ecuatoriana. Aborda, en primer lugar, los efectos que se pueden desprender de la elección de un presidente que no cuenta con un partido político y que carece de una organización formal que le ofrezca el sustento necesario. En segundo lugar, indaga en las consecuencias que se pueden desprender de los cambios ocurridos en el sistema de partidos. En tercer lugar, busca explicaciones sobre la orientación económica que puede haber orientado el voto de los electores y las posibilidades del futuro Gobierno para reorientar la economía del país. Finalmente, a manera de conclusión, el análisis destaca los problemas que probablemente encontrará el próximo Gobierno.

Análisis: Es imposible dejar de aludir a la sorpresa al iniciar un balance de las últimas elecciones ecuatorianas. Sorpresa por el triunfo de Rafael Correa, pero también por la conformación del Congreso en la nueva legislatura. A pesar del espacio que han ganado en los últimos años las figuras que vienen desde fuera de la política, no dejó de llamar la atención que el nuevo presidente fuera un personaje casi desconocido en el escenario público, con una carrera política que solamente registra un paso fugaz por el Ministerio de Economía en el actual Gobierno, que jamás ha tenido militancia en organización alguna y que tampoco cuenta con un partido político que lo sustente. Así mismo, aunque la votación de los partidos políticos calificados como tradicionales mostraba una tendencia decreciente desde las elecciones del año 2002, no se esperaba una caída como la que han tenido en esta ocasión y, sobre todo, nada llevaba a suponer que sus lugares podrían ser ocupados por partidos recientemente conformados. Adicionalmente, resulta sorpresiva también la orientación del electorado en términos de la opción económica a la que ha apoyado mayoritariamente.

Además de sorprendidos, estos tres hechos son los elementos que definirán la situación política en el futuro inmediato. Es probable que en torno a ellos se configure una nueva etapa en la política ecuatoriana, aunque seguramente se mantendrán muchas de las características que ha tenido en los últimos años y que se centran en la inestabilidad en

* *Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador. Autor de numerosos libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y elecciones*

que ha vivido el país. Por la importancia de cada uno de ellos es conveniente tratarlos separadamente.

El triunfo de Rafael Correa

Meteórica sería la palabra más adecuada para calificar a la carrera política de Rafael Correa, un economista guayaquileño, con estudios en Bélgica y EEUU, profesor de una universidad privada de clase alta, cuya presencia pública se restringía a la participación eventual en medios de comunicación a los que era invitado para analizar la economía. Su paso a la política lo dio cuando se hizo cargo del Ministerio de Economía. Corría abril de 2005 y se iniciaba el Gobierno de Alfredo Palacio, quien en su condición de vicepresidente sustituyó al derrocado Lucio Gutiérrez. Era el momento del entusiasmo por la refundación del país que había anunciado el nuevo presidente y Correa aparecía como el representante por antonomasia de los grupos movilizados en las calles de Quito, los llamados "forajidos". Su discurso radical, sus posiciones heterodoxas en la gestión de la economía y las acciones que desplegó desde el Ministerio a su cargo lo convirtieron rápidamente en el hombre de aquel heterogéneo e informe movimiento dentro del Gobierno.

Aunque su paso por esa función fue fugaz, la orientación de sus políticas dejó una huella profunda en la economía nacional. En sentido contrario a la corriente que venía marcada por sus antecesores, caracterizada por el cuidado del equilibrio de las variables macroeconómicas y por la apertura, Correa proclamó su decisión de orientar a la economía por cauces conducentes al proteccionismo y a una mayor intervención del Estado. El rechazo al pago de la deuda externa, el incremento de los subsidios y la oposición a la firma de un tratado de libre comercio con EEUU eran componentes esenciales de esa posición que le generaba enormes simpatías en los sectores de izquierda. Una simpatía que se acrecentó cuando eliminó el fondo de estabilización petrolera (FEIREP), creado para disponer de recursos en caso de una posible baja de los precios del petróleo en el mercado internacional. Con justificaciones que aludían a la necesaria redistribución del ingreso por medio de la inyección de recursos a las áreas de salud y de educación y con un discurso nacionalista, no le fue difícil convencer a los diputados que, prácticamente sin distinción de partido y de posición política, apoyaron la iniciativa y expidieron la ley correspondiente.

Su paso por el Ministerio terminó abruptamente por discrepancias con el presidente de la República. Pero como suele suceder en muchas ocasiones, la brevedad del tiempo en que ejerció las funciones le resultó altamente beneficiosa, ya que en adelante podría escudarse en el carácter trunco de sus acciones y sobre todo podría aludir a las fuerzas oscuras que forzaron su salida. Además, ésta fue vista como el fin del "forajidismo" en el Gobierno, lo que sin duda contribuyó a elevar su imagen de acuerdo a los parámetros de un país que otorga el mismo valor a los liderazgos fuertes que a las víctimas políticas. Al finalizar su gestión ministerial, Correa era portador de esas dos cualidades.

En esas condiciones, no fue necesario mucho tiempo ni mayor esfuerzo para que se agruparan en torno a él los sectores que se habían movilizado para provocar la caída del anterior Gobierno y los que manifestaban un hondo desencanto con la política y con los políticos. Los más activos de ellos, los sectores de una izquierda siempre minoritaria electoralmente pero muy activa en la movilización social, comenzaron desde ese momento un cuidadoso trabajo dirigido a la aún lejana campaña electoral. Sólo era necesario que se fueran decantando las posibles candidaturas de esa tendencia, que se sabía tendrían más contenido simbólico que posibilidades de alcanzar un puesto de relevancia en la contienda. A ello contribuía la crisis del movimiento indígena, la principal fuerza de izquierda, que no ha podido recuperarse de las secuelas producidas por su participación en el golpe de Estado de 2000 y la colaboración con el Gobierno de Gutiérrez.

Paralelamente, en el resto de partidos políticos se hacían evidentes las dificultades para estructurar las candidaturas. Al contrario de lo que había ocurrido en ocasiones anteriores, cuando los problemas se presentaban por abundancia de oferta, en ésta constataron el vacío de la cantera de líderes políticos. La larga vigencia de estructuras verticales, cerradas, escasamente democráticas y dependientes de viejos liderazgos pasaba la factura a las organizaciones de más larga trayectoria y presencia nacional. Los principales partidos (Social Cristiano –PSC–, Izquierda Democrática –ID– y Roldosista Ecuatoriano –PRE–) debieron hacer enormes esfuerzos para seleccionar a un candidato dentro de sus filas o fuera de ellas, para llegar muy desgastados a una decisión poco satisfactoria para sus intereses. Los únicos que no tuvieron esos problemas, aunque por razones particulares, fueron el PRIAN (Partido Renovador Institucional de Acción Nacional, conformado en torno a la figura del magnate Álvaro Noboa como una más de sus empresas antes que como partido propiamente dicho) y el MPD (Movimiento Popular Democrático), un pequeño grupo maoísta. Pero incluso estos dos casos eran la expresión del disgusto con los partidos considerados tradicionales y expresaban el avance de las tendencias antipolíticas.

La unión del rechazo a la política con la crisis de los partidos puede explicar en buena medida el triunfo de un auténtico *outsider* como es Rafael Correa. Si a ello se añade el impacto de un discurso que señalaba como corruptos a todos sus opositores sin distinciones, y las limitaciones de Álvaro Noboa como su contendiente en la segunda vuelta, se pueden desentrañar las razones de su victoria. Por ello, es un error considerar que se trata fundamentalmente de una votación de izquierda. Una sencilla revisión de la historia electoral del país demuestra la imposibilidad que tendría todo el conjunto de los sectores de izquierda para alcanzar una votación que le permitió colocarse entre los dos finalistas. En este sentido, el mandato que ha recibido no tiene la claridad que se le atribuye cuando se lo califica como el triunfo de la izquierda. Es mucho más complejo, heterogéneo y sin duda se presentará como un conjunto disperso y contradictorio de demandas que confluirán sobre su Gobierno.

Sin embargo, parece que esta complejidad no ha sido aún comprendida por Rafael Correa. Sus primeras acciones como presidente electo dan pistas para suponer que interpreta su victoria electoral como el triunfo absoluto de sus postulados ideológicos, sin introducir los matices a los que obliga una realidad plural como la ecuatoriana. Así, su gabinete tendrá claramente una orientación de izquierda, sin ningún grado de apertura a otros sectores. Además, será un gabinete que, mediante la falta de experiencia política y administrativa de sus integrantes expresará su decisión de introducir un punto de ruptura no sólo en la política sino en la historia nacional. Obviamente, por esta vía corre el riesgo de aislarse de fuerzas políticas y sociales que podrían asegurarle condiciones de estabilidad y de gobernabilidad y, paralelamente, introduce un alto contenido de incertidumbre en la capacidad de gestión, especialmente en áreas tan sensibles como Relaciones Exteriores y Defensa.

El reemplazo de los partidos políticos

La segunda sorpresa se encuentra en los cambios ocurridos en el sistema de partidos. Lo que más llama la atención no es el desplazamiento de los principales partidos políticos, algo previsible a causa de sus errores y de la creación de un ambiente hostil hacia ellos. Lo sorprendente es que –a diferencia de lo ocurrido en años anteriores en Perú, Venezuela y Bolivia– su declive no significó el fin del sistema de partidos. Éste se mantendrá pero con un drástico cambio de sus integrantes. Los partidos que venían ocupando los primeros lugares han sido sustituidos por dos organizaciones relativamente nuevas que, con toda seguridad, se mantendrán en la arena política por algún tiempo ya que no son simples artificios montados para la campaña. El PRIAN de Álvaro Noboa y el PSP (Partido Sociedad Patriótica) de Lucio Gutiérrez han obtenido porcentajes similares

a los que mantenían hasta la elección de 2002 el PSC, la ID y el PRE, mientras estos han caído a los niveles más bajos de su trayectoria. Además, algo para tener en cuenta en el futuro, la armónica distribución territorial de la votación de estos dos partidos les puede dar el carácter nacional que habían perdido los ahora desplazados.

De acuerdo con la Constitución vigente, a esos dos partidos les corresponderá ejercer alternativamente la presidencia del Congreso durante los próximos cuatro años (los primeros dos al PRIAN y los dos últimos al PSP). Esto significa que, en primer lugar, podrán influir decisivamente en la definición de la agenda política. En segundo lugar, podrán hacer uso de la actividad legislativa para fortalecer la relación con sus respectivas redes clientelares, que son sus verdaderas raíces en la sociedad. Finalmente, contarán con enormes recursos políticos para presionar sobre un Gobierno cuya mayor debilidad se encuentra precisamente en el Congreso ya que, debido a su decisión de no presentar candidatos a diputados, no cuenta con una bancada ni podrá estructurar una coalición de apoyo. Así, se puede suponer que ambos partidos tratarán por cualquier medio de mantener estas condiciones, lo que significará un choque frontal con la decisión del presidente electo de convocar una asamblea constituyente que, entre otras acciones, podría cerrar el Congreso.

El reemplazo de los partidos tradicionales tendrá un efecto adicional en la medida en que la campaña que le dio el triunfo a Rafael Correa estuvo orientada en contra de ellos (identificados peyorativamente como la "partidocracia"), pero no contaba con el apoyo electoral que obtendrían los nuevos partidos. Es obvio que cuando los electores votaron por estos últimos hicieron una distinción clara entre unos y otros, lo que quiere decir que no será fácil que se imponga con la misma fuerza el discurso antipartido. Es más, los nuevos partidos ya han reivindicado su legitimidad de origen, posibilitada en gran medida por las características del régimen presidencialista pero también por su carácter de organizaciones nuevas y diferentes a las que el presidente electo convocaba a sepultar.

Frente a estos resultados se puede pensar que para Rafael Correa habría sido más conveniente que se mantuviera la antigua estructura del sistema de partidos. Ellos constituían el mejor objetivo para lanzar sus dardos, pero ahora que no están o que apenas tienen las fuerzas suficientes para sobrevivir corre el riesgo de disparar en cualquier dirección. La convocatoria a la asamblea constituyente, que se suponía no encontraría mayores trabas ya que podría tener solamente la oposición de los desgastados partidos tradicionales, será ahora mucho más difícil. Sin una bancada en el congreso, con los viejos partidos en retirada y con dos organizaciones nuevas que han tomado el relevo se configura un contexto bastante complejo para el próximo Gobierno.

La similitud con Fujimori, Chávez y Morales, que ha sido destacada por algunos medios de comunicación internacionales, encuentra sus límites precisamente en este aspecto. Es verdad que todos ellos ganaron con un discurso antipartido, como ha hecho Correa en Ecuador, pero es necesario recordar que en sus respectivos países los sistemas de partidos se habían colapsado o estaban en una curva decreciente muy pronunciada. La realidad de los partidos ecuatorianos es totalmente diferente, y eso definirá en gran medida los límites en los que podrá moverse el Gobierno que se posesionará el 15 de enero.

La orientación económica

Si los dos hechos reseñados pudieron desconcertar a los observadores de la política ecuatoriana, el tercero resulta mucho más sorprendente. En un contexto de crecimiento económico sostenido durante los últimos cinco años, con una estabilidad desconocida a lo largo de la historia del país, con los mejores indicadores de las últimas dos décadas, con una reducción de más de 15 puntos porcentuales en la magnitud de la pobreza y con el incremento del salario mínimo a su más alto nivel histórico en términos reales, era

posible suponer que los votantes ecuatorianos tenderían a pronunciarse por la continuidad de las políticas que propiciaron esa situación. Sin embargo, han votado contundentemente a favor de quien proponía un cambio radical, con lo que aparentemente han pulverizado las teorías de la determinación económica del voto.

Sin embargo, un análisis más detenido puede ofrecer algunas explicaciones a esta conducta. En primer lugar, es imprescindible constatar que ninguno de los 13 candidatos de la primera vuelta expresaba una posición clara y decidida a favor de la continuidad y la estabilidad. Buscando sintonizar con los aires de cambio que suponían mayoritarios en la población, todos ellos optaron por el discurso de ruptura con el pasado. No hubo uno solo de ellos que se arriesgara a hacer un diagnóstico ceñido a los indicadores y que mostrara la realidad de la situación económica. Por el contrario, se generalizó la visión catastrófica, que pintaba al país bailando al borde del precipicio. Ante un cuadro de ese tipo, a la ciudadanía no le quedaba sino escoger al candidato que daba muestras de más sinceridad en esos planteamientos. Para decirlo en pocas palabras, los demás candidatos fueron víctimas de su propia visión apocalíptica que, en la mayor parte de los casos, la habían construido exclusivamente para fines de la campaña.

En segundo lugar, había enormes dudas acerca la capacidad de Álvaro Noboa, el otro candidato finalista, para conducir la economía nacional. Su escasa preparación, el potencial conflicto de intereses que se produciría por su condición de primer empresario del país y la indiferencia ante las leyes que regulan la campaña, fueron factores básicos para generar un alto grado de desconfianza en amplios sectores. Las dádivas y las ofertas desmedidas efectuadas a lo largo de la campaña solamente contribuyeron a incrementar la aprensión.

En tercer lugar, es probable que buena parte del voto motivado por la situación económica sea el que se dirigió hacia el hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez y hacia su partido. Su excelente desempeño electoral no puede explicarse solamente por la utilización de las prácticas clientelares, especialmente cuando se consideran las limitaciones del candidato presidencial y el trabajo relativamente reciente de su partido. Debe haber allí un componente relativamente importante de cálculo económico, alimentado por el buen desempeño del Gobierno del ex coronel. Se puede argumentar que éste se debió a los altos precios del petróleo, a las remesas de los ecuatorianos en el exterior y a la dolarización, por tanto a factores ajenos a su Gobierno, pero lo que cuenta en el momento del voto son los resultados y no necesariamente las causas que llevaron a ellos.

En definitiva, el hecho concreto es que el resultado electoral llevará a un cambio de fondo en la política económica. Éste es, junto a la instalación de una asamblea constituyente, uno de los temas que el presidente electo considera como los mandatos centrales que le dio el pueblo ecuatoriano. Su interpretación de los resultados electorales puede sintetizarse en la palabra cambio, tanto en lo político como en lo económico. Obviamente, esa percepción simplifica hasta el extremo la enorme complejidad que se encuentra no sólo en la base de esta elección, sino también puede ser una mala guía para comprender la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana, cuando se trate de tomar decisiones desde el Gobierno.

Conclusiones: En un contexto caracterizado por la inestabilidad, los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas en Ecuador han arrojado resultados no esperados que sin duda producirán cambios sustanciales en su sistema político. Por segunda vez consecutiva los electores han escogido como presidente a un personaje sin trayectoria política y sin partido. Pero, a diferencia de ocasiones anteriores, en ésta, el primer mandatario no contará con una bancada legislativa y al mismo tiempo buscará aplicar su radical programa de cambio de orientación de la economía y de reforma política. Para

hacerlo deberá apostar por la instalación de una asamblea constituyente, que más allá de su objetivo explícito de reforma constitucional se constituirá en la tabla salvavidas del presidente. Sin la asamblea le resultará casi imposible mantenerse en el cargo en un país que ya ha visto caer a los tres últimos presidentes elegidos en las urnas. Pero, dado que en el marco constitucional ecuatoriano no está prevista aquella figura y sin fuerza legislativa que le permita superar los obstáculos legales, la única posibilidad para lograrla será llevar la política a las calles o, más bien, dejarla allí en donde se ha instalado desde hace varios años.

Paralelamente, el sistema de partidos ha sufrido cambios de fondo en la medida en que han pasado a un modesto segundo plano las organizaciones que predominaron por más de dos décadas. Su lugar ha sido ocupado por dos partidos relativamente nuevos que seguramente encontrarán los mecanismos para mantenerse en los primeros lugares. La permanencia de un sistema de partidos que ha visto renovarse a sus integrantes puede convertirse en un obstáculo para los objetivos del presidente electo, ya que la posibilidad de materialización de sus propuestas de campaña tenía como premisa la desaparición de los partidos y el apoyo mayoritario a sus posiciones críticas al conjunto indiferenciado de la clase política. Las preferencias claramente diferentes en la elección presidencial y en la legislativa (alimentada en gran medida por la decisión del triunfador de no presentar candidatos para el Congreso) proyectan una señal que deberá ser interpretada con mucho cuidado por las próximas autoridades y que, en términos generales, vuelve a configurar el escenario ideal para la política de bloqueos que ha caracterizado a Ecuador. Por tanto, los resultados de la elección no anuncian cambios en esas dos características centrales de la política ecuatoriana que han sido la confrontación y la inestabilidad.

Simón Pachano

Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador. Autor de numerosos libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y elecciones