



Transiciones. Ecuador después del referéndum

Pablo Ospina Peralta

Quito, febrero de 2009

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

Í N D I C E

	Página
Transiciones. Ecuador después del referéndum.....	3
Las leyes y el proyecto de revolución ciudadana.....	4
Las instituciones de la transición.....	9
El poder real.....	12
Acuerdo País.....	16
Candidaturas.....	21

Transiciones. Ecuador después del referéndum

Luego de la amplia victoria del SI en el referéndum aprobatorio de la Constitución, se abrió una nueva etapa del proceso político ecuatoriano. Un momento de transiciones, justo antes de las elecciones generales, pautadas para el 26 de abril de 2009, cuando se renovará todo el sistema político. El presidente Rafael Correa sigue gozando de un envidiable apoyo ciudadano, lo que le ha permitido conservar una notable capacidad política para fijar el rumbo de la coyuntura, sin recurrir a compromisos formales con ningún actor político nacional¹. Los contornos de este período de transición dependen de dos procesos mayores: los primeros pasos en el diseño del andamiaje legal e institucional para la aplicación de la nueva Constitución; y las estrategias para enfrentar la crisis financiera internacional.

Las nuevas instituciones previstas por la Constitución aprobada en septiembre pasado se inscriben en una novedosa y audaz apuesta por el cambio. La convencional división en “tres funciones” del Estado, se completa con otras dos, la electoral y la de participación ciudadana y control social. Los viejos mecanismos de selección de autoridades y las antiguas atribuciones institucionales han sido trastocados, desde los miembros y competencias de la función judicial, hasta el funcionamiento de los organismos de control político y financiero. Pero ese cambio institucional profundo se complica adicionalmente porque ocurre en un momento de expectativa electoral y según las reglas de un “régimen de transición”, aprobado junto a la Constitución, que vuelve más intrincada y difícil la renovación del aparato del Estado².

¹ En una encuesta del 15 de enero de 2009, el 70% de los ciudadanos entrevistados en las dos ciudades más grandes del país, calificaba de “buena” o “muy buena” la gestión del Presidente Correa (81% en Quito y 56% en Guayaquil). Cfr. “Perfiles de Opinión”, 15 de enero de 2009, Quito.

² Un análisis más detallado de las disposiciones de la nueva Constitución pueden encontrarse en el anterior informe de coyuntura del CEP: Pablo Ospina Peralta, “El referéndum y después: ¿un camino despejado?”, Quito, octubre de 2008.

El estallido de la crisis económica internacional, con sus urgencias fiscales y sus incertidumbres locales, creó una nueva situación política que se entrelaza con las opciones ideológicas y estratégicas de Acuerdo País. En noviembre de 2008 la primera versión del presupuesto general del Estado preveía un precio promedio del barril de petróleo de 65 dólares. Se estima que cada dólar de baja en el precio del petróleo significa la merma de 80 millones de dólares anuales en el presupuesto estatal. Las restricciones presupuestarias se suman a la dura presión sobre las exportaciones: no sólo se reducirán por la crisis internacional, sino que un país dolarizado observa aterrorizado que el dólar se revalúa afectando gravemente la competitividad de las exportaciones y abaratando las importaciones. Ese fue justamente el escenario de la debacle argentina de 2001. Sobre todo, y ese será el aspecto analizado en este informe, la crisis económica prefigura un reordenamiento de las prioridades públicas, de las alianzas sociales y de las fuerzas políticas que intervienen en la coyuntura.

Las leyes y el proyecto de la revolución ciudadana

La primera disposición transitoria de la Constitución aprobada en septiembre de 2008 dice que “el órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”. Tanto esta disposición transitoria como el mismo régimen de transición previsto en la Constitución de 2008 imponen un ritmo de trabajo y un apuro en la aprobación de leyes, que la Comisión Legislativa no puede mantener. La dificultad de hacerlo es operativa: a la dificultad misma de los temas implicados se suman los problemas en la designación de las instituciones de la transición. Pero el problema de fondo es la necesidad de precisar el proyecto político y económico del gobierno más allá de los postulados

generales de la Constitución y afrontar temas sobre los que no existen acuerdos internos.

El ejemplo más importante de este problema es el de la ley de soberanía alimentaria. Hubo desacuerdos internos sobre el alcance de la ley; mientras para unos debía ser poco más que una extensión de los programas de alimentos, para otros aludía a todos los problemas agrarios y al modelo de desarrollo del país. Como tal, debía contemplar cuando menos los catorce aspectos mencionados en el artículo 281 de la Constitución (desde distribución de aguas y tierras hasta consumo, investigación y sistemas de comercialización). La complejidad del tema llevó a que finalmente la Comisión Legislativa opte por aprobar una ley que crea un “comité transitorio” encargado de dirigir la discusión nacional para una propuesta de ley en el transcurso del año siguiente. Los próximos meses aclararán si fue una manera de enterrar el tema y relegarlo al olvido bajo la vieja fórmula de entregarlo a “una comisión”; o si, por el contrario, fue una manera de ampliar el debate y desatar en la política agraria, los cambios profundos que la Constitución promete y que el gobierno no ha realizado todavía.

Aparte de algunas leyes menores, y pequeñas reformas a leyes anteriores, entre octubre de 2008 y enero de 2009, la Comisión Legislativa aprobó la Ley de Seguridad Financiera y la Ley Minera. Ambas muestran el balance de fuerzas al interior del gobierno y permiten precisar mejor los contornos del proyecto económico de Acuerdo País.

La Ley Minera puso al gobierno contra las organizaciones indígenas y contra algunos de sus propios militantes, como Alberto Acosta, ex – presidente de la Asamblea Constituyente. Aunque el debate público se refirió ante todo a la posibilidad o no de controlar los impactos ambientales de la gran minería, el debate de fondo aludía al modelo de desarrollo del país. La idea de crear una empresa minera estatal y aumentar las regalías para el Estado, como está en la idea del ejecutivo, no es la esencia del problema con las organizaciones

rurales. El Presidente constantemente planteó que los grupos que se oponen a la minería cometen la irresponsabilidad de abandonar una riqueza que, bien utilizada, podría permitir al país salir del subdesarrollo. Esa visión de las cosas está bien representada por la pancarta que alzaban orgullosos los partidarios de Acuerdo País en los pasillos de la Comisión Legislativa el día de la aprobación de la ley: “Ayer el petróleo, hoy la minería”.

La violencia del paro anti-minero en el sur andino del Ecuador reveló un creciente vínculo entre mineros artesanales que temen, con razón, la competencia de las grandes empresas a quienes va preferentemente dirigido el proyecto de ley; y las comunidades campesinas y artesanales rurales, que temen, también con razón, la amenaza de una actividad económica que promete todo tipo de desastres en sus tierras. El paro minero deja otra lección: la promoción de la minería a gran escala no podrá hacerse sin violencia. En la actualidad el conjunto de la minería representa menos del uno por ciento del PIB. De ese monto menos de la mitad proviene de la minería metálica. Si con esas dimensiones, la minería provoca conflictos de las proporciones vistas a inicios de enero, no sería raro que la intención de ampliarla y convertirla en un eje de desarrollo económico que represente el 15 o el 20 por ciento del PIB, llegara a producir una multiplicación similar de la intensidad de los conflictos. Si la minería puede (tal vez) ser relativamente controlada en algunos lugares en sus efectos ambientales más nocivos (como el alto consumo de agua), lo cierto es que ampliarla a la escala necesaria para llevarla a ser el eje del desarrollo económico nacional, hace inmanejables sus impactos ambientales. La escala de la intervención cambia completamente la escala de los impactos. Además, convierte al Estado no en un controlador, sino en un *aliado* de aquellos que extraen los recursos económicos que financian su presupuesto. Tal como ocurre con los impactos ambientales del petróleo, la falta de control por parte del Estado no es sólo un problema de incompetencia o mala fe, sino un problema estructural: ¿cómo puede un Estado petróleo adicto (o minero – adicto), controlar a la actividad de la que depende?

El problema de fondo, por lo tanto, no es la ley, sino la falsa expectativa de que hay grandes riquezas represadas a la espera de ser cosechadas. Es muy probable, además, que la crisis económica mundial y la caída de los precios de los minerales, hagan que las inversiones esperadas no sean inmediatas aún en el supuesto de que existen las riquezas minerales publicitadas por los defensores de la ley. Pero en general es equivocado creer que la minería puede servir de vía para salir del subdesarrollo. Que la gran riqueza minera podría sustituir al petróleo y que luego sus rentas podrían distribuirse con equidad y en inversiones sanas. El problema no es la letra de la ley sino su espíritu. No es un artículo sino toda su filosofía.

La importancia que el ejecutivo acuerda a la minería en su estrategia económica se revela en el hecho de haberla enviado como “ley orgánica”, es decir, superior en jerarquía a las leyes ordinarias. Las tensiones entre los legisladores de Acuerdo País sensibles a los temas ambientales y aquellos que no lo son, se revela en el hecho ambivalente de que la Comisión Legislativa la aprobó como ley ordinaria, pero la disposición transitoria primera le otorga privilegios semejantes al de ley orgánica. En resumen, no queda claro si es ordinaria u orgánica. Esto abrirá la puerta a conflictos jurídicos entre esta ley y las futuras leyes de agua y soberanía alimentaria. La ley fue finalmente aprobada por la Comisión Legislativa el 26 de enero luego de allanarse a un veto parcial del ejecutivo.

La Ley de Seguridad Financiera, aprobada por la Comisión Legislativa el 30 de diciembre de 2008, crea controles y regulaciones adicionales para la fijación de las tasas de interés y de los costos de los servicios financieros³. El principal punto de controversia de la ley fue la nueva administración del Fondo de Liquidez que sirve como prestamista de última instancia (art. 2). Puesto que la Constitución prohíbe explícitamente los salvatajes bancarios por parte del Estado, el Fondo funcionará como un fideicomiso mercantil

³ Agradezco a Marco Romero por su orientación y apoyo en esta sección.

financiado con el aporte anual del 2,5 por mil de los depósitos sujetos a encaje de los bancos privados (lo que ya venían aportando a la Agencia de Garantía de Depósitos desde 1998) y un aporte único inicial del tres por ciento de los depósitos sujetos a encaje según el saldo de cada institución financiera⁴. Los bancos exigían que la mayoría del consejo de administración del fideicomiso la tuvieran las propias instituciones financieras, mientras que el gobierno y la Comisión Legislativa decidieron que debía ser administrado con mayoría estatal puesto que no son fondos de los banqueros sino de los depositantes. La ley financiera se sumaba a otras medidas que afectaban el patrimonio, las ganancias y la libertad de movimiento de los capitales de los bancos: un nuevo impuesto sobre activos externos y el aumento del impuesto a la salida de capitales de 0,5 al 1 por ciento. El conjunto de medidas para poner en cintura al sector financiero y distanciarse de los banqueros se completó con la decisión de entrar en moratoria de los Bonos Global 2012 luego de la entrega del informe de auditoría del crédito público en diciembre de 2008. Como corolario inesperado del conflicto con la banca, ese mismo mes de diciembre, altos directivos de tres de los más grandes bancos del Ecuador, Abelardo Pachano (Produbanco), Antonio Acosta (Banco Pichincha) y Ricardo Cuesta (MM Jaramillo Arteaga) enviaron una carta al Presidente del Directorio del Banco Central en la que, al final, expresaron con ironía: “por la forma cómo se construye la política económica, el gobierno muestra su afán en administrar el sistema financiero (...) Es mejor transparentar las cosas indicando que los accionistas de las instituciones están dispuestos a conversar con las autoridades gubernamentales para negociar un precio justo de venta de las instituciones si ese es su interés”.

Puede decirse que tanto la ley minera como la financiera ratifican una tendencia anterior en el gobierno: un aumento de los controles al capital

⁴ La ley crea, además, la Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE), en lugar de la AGD, y amplía el techo del monto asegurado de 12.000 a 20.000 dólares. En la Ley de la AGD este seguro se financiaba con una prima fija de 6,5 por mil de los promedios de saldos diarios de los depósitos de los bancos. En la nueva ley se crea un rango para la prima fija entre 3,5 y 6,5 por mil y se añade una “prima por riesgo” que podrá llegar a 3,5 por mil. Ambas juntas no podrán superar el 6,5 por mil con lo que se reduce el costo para los bancos “seguros” y aumenta el aporte de los “inseguros”.

financiero y un esfuerzo por favorecer al capital productivo. El estallido y las urgencias de la crisis económica mundial acentuaron la desconfianza hacia un sector financiero carente de controles fuertes; y el acercamiento con los empresarios dedicados a la producción, especialmente con los grandes, incluso si están basados en la renta de la naturaleza.

Las instituciones de la transición

El aspecto más importante de la transición institucional prevista en la nueva Constitución ecuatoriana es que se establece el nombramiento “transitorio” de nuevos funcionarios e instituciones antes de las elecciones de abril de 2009, hasta que se expidan las nuevas leyes, cuando serán sustituidos otra vez. Hubiera sido mucho más sencillo prorrogar el mandato de los funcionarios e instituciones existentes hasta que la nueva Asamblea Nacional expidiera las leyes respectivas y pudiera sustituirlos ordenadamente. La Asamblea Nacional Constituyente y el gobierno prefirieron complicarse innecesariamente la vida. Tal decisión ha sido una fuente constante de tropiezos, apresuramientos, conflictos y suspicacias.

La Asamblea Nacional se convirtió en “Comisión Legislativa” y sustituyó al Congreso, pero al reducir su número de miembros a la mitad de los asambleístas electos en septiembre de 2007, se provocaron tensiones internas, conflictos y desavenencias públicas entre los afectados dentro del propio movimiento del gobierno. Una vez superado ese primer escollo, se nombró sin demasiados conflictos los nuevos Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral en sustitución del antiguo Tribunal Supremo Electoral. El sentido de esta escisión del antiguo TSE en dos instituciones es separar la función técnica y administrativa de la organización de los comicios, de la función de árbitro y juez en los conflictos electorales y políticos. La primera acción del nuevo organismo fue postergar el calendario electoral del siguiente año hasta fines de abril. Puesto que el régimen de transición mencionó una por una la suerte de todas las instituciones públicas, el olvido

de explicar cuál sería la suerte del antiguo Tribunal Constitucional llevó a este organismo a llenar el “vacío” y tomar la decisión de auto – proclamarse “Corte Constitucional” el 21 de octubre de 2008.

Los conflictos más agudos ocurrieron en el caso de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Respecto a la primera, las disposiciones del régimen de transición complicaron aún más el intrincado proceso de la reforma del espantoso sistema judicial ecuatoriano. La nueva Constitución elimina la perpetuidad de los jueces, reduce su número de 31 a 21 y sustituye la cooptación (es decir, la selección de los nuevos magistrados por parte de los antiguos) como sistema de “renovación” de magistrados. Adicionalmente la Constitución establece un sistema prudente de designación de magistrados (y de otros altos funcionarios) que se renueva parcialmente en períodos que no coinciden entre sí. Es una forma sensata de evitar que cualquiera pueda controlar todas las designaciones en un momento dado. Todas eran medidas razonables. Pero el régimen de transición estableció un sorteo público para decidir la reducción inmediata del número de magistrados y la designación de una nueva Corte Nacional de Justicia “provisional” por el Consejo de la Judicatura. Todo el sistema de fechas escalonadas que servía para evitar el control que una mayoría política pudiera ejercer sobre la designación de la mayoría de los magistrados se echaba abajo porque queda abierta la posibilidad de que el primer gobierno en funciones (el de Correa) influya en la designación de todos los jueces. Se dio así argumentos a quienes sospechan una maniobra para controlar el sistema judicial desde el ejecutivo ¿Por qué no proceder al sorteo de disminución de diez jueces y esperar tres años para la primera renovación parcial y otros tres para la siguiente? El mismo procedimiento de sorteos públicos podría haberse establecido para seleccionar a los siguientes magistrados que debían abandonar el puesto. De esta manera, el gobierno no podía ser acusado de controlar a los jueces y ni siquiera de intentarlo. Todo esto provocó la rebelión de los jueces cesados que se negaron a aceptar el procedimiento previsto en el régimen de transición. Como resultado, la Corte

Nacional de Justicia se formó con dos meses de retraso respecto a lo previsto.

En el caso del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la irracionalidad del régimen de transición es más patente. Recordemos que este Consejo tiene a su cargo la designación de las comisiones ciudadanas que nombrarán a los titulares de los organismos de control del Estado (a los titulares de la Defensoría Pública, de las Superintendencias, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y Procuraduría General, entre otros). El régimen de transición prevé la designación de un Consejo “provisorio” cuyo único propósito es elaborar una propuesta de Ley sobre Participación Ciudadana. ¿Por qué tanta urgencia en nombrarlo? ¿No podía la Comisión Legislativa preparar el proyecto de ley? Luego de pretender entregar la designación de este Consejo provisorio al Consejo Nacional Electoral en lugar de que sea la Comisión Legislativa tal como el propio régimen de transición preveía, el concurso de méritos y oposición tuvo tropiezos constantes con los exámenes realizados, los puntajes asignados, las veedurías aceptadas y, por último, la calidad del procedimiento de selección fue cuestionado por el propio Presidente de la República hasta que se volvieron a calificar las carpetas de los postulantes. Recién el 26 de enero de 2009, el CPCCS fue posesionado por la Comisión Legislativa, con dos meses de retraso respecto a lo previsto en la Constitución. Al momento de escribir estas líneas existe un conflicto al interior del CPCCS entre la mayoría de los miembros titulares y el grupo de los suplentes que reclaman su derecho a ser tomados en cuenta en las comisiones de trabajo. En lugar de esperar y discutir con más tiempo una ley y un reglamento que regule el proceso de selección, oposición, méritos y veedurías, la improvisación fue la madre de un papelón innecesario.

El poder real

Una característica central del proyecto político del gobierno de Rafael Correa, tanto antes como después del referéndum, es el fortalecimiento del Estado, su autonomía, su capacidad técnica, y su autoridad en la regulación de la economía y la sociedad. Pero ningún Estado es autónomo en el sentido de estar colgado en el aire, distante de todos los grupos sociales, virgen frente a los intereses económicos e inocente en sus opciones políticas. ¿Qué tendencias y fuerzas sociales relevantes están operando alrededor del gobierno en la más reciente coyuntura? El aspecto clave del momento es que la amplia victoria electoral de Acuerdo País coincidió con el destape de la crisis económica mundial. Las urgencias de la crisis obligan a un reacomodo de los grupos y factores de poder al interior del gobierno y sus políticas. Lo esencial del reacomodo es que los sindicatos, especialmente del sector público, las organizaciones gremiales, campesinas e indígenas vieron significativamente reducidos sus ya mermados espacios de negociación en el gobierno, mientras que los empresarios y las empresas no financieras vieron crecer su lugar en la constelación de las políticas gubernamentales. No es casual que en el discurso de inscripción de su candidatura a la presidencia de la República, el 4 de febrero de 2009, Rafael Correa insistiera en que “el peor enemigo” de la revolución ciudadana eran el izquierdismo, el ecologismo y el indigenismo “fundamentalistas, extremistas e infantiles”. En la situación de estos días, al parecer, los principales enemigos del proceso político liderado por Correa ya no serían la “partidocracia”, los “banqueros corruptos” y los “grupos de poder”.

La crisis económica no creó la distancia entre las organizaciones gremiales y populares con el gobierno sino que acentuó y consolidó lo que era una opción ideológica más antigua. María Paula Romo, destacada asambleísta de Acuerdo País y figura de una corriente ideológica de centro izquierda, expresó el sentido de la relación con las organizaciones populares, tal como ella lo entiende: “El socialismo del siglo XXI no es un socialismo totalitario; es

un *socialismo organizado*. ¿Quiénes son hoy los actores políticos y cómo se organizan? Este es uno de los grandes desafíos de la izquierda ecuatoriana: representar a las mayorías y no a las corporaciones y los gremios (...) El reto no es unir a la izquierda que tenemos, lo verdaderamente urgente es reinventarse la izquierda (...)”⁵. Ni el gobierno ni Acuerdo País se plantearon jamás como objetivo unir a la izquierda, ni lograr acuerdos con las organizaciones populares y gremiales. En su perspectiva, éstas son fundamentalmente “corporativistas”, en el sentido de privilegiar sus intereses particulares; peor, son un lastre electoral puesto que no son bien vistas por la mayoría de la población no organizada.

La crisis económica reforzó los intentos de despegarse de ese lastre. Respecto a los sindicatos, el aspecto más importante fue, por supuesto, que el alza de salarios mínimos de enero de 2009, de dieciocho dólares⁶, fue sensiblemente menor a lo esperado, como reconoció el propio Presidente. El Frente Unitario de los Trabajadores convocó a una marcha el 15 de enero de 2009, cuando se presentaba el informe de labores presidencial. Esa manifestación callejera, relativamente pequeña, fue la culminación de un distanciamiento progresivo. En noviembre el gobierno eliminó los aportes del Estado a los fondos de jubilación y cesantía privada de los trabajadores del sector público, especialmente en Contraloría, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento y Finanzas. Al mismo tiempo, aceleró la revisión de los contratos colectivos en PETROECUADOR, Cementos Guapán, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ministerio de Obras Públicas y Cementos Chimborazo. La revista *Vanguardia* concluye: “Es una revolución sin antecedentes en el país y que hace apenas dos años lucía totalmente imposible”. El movimiento laboral no aumentaba la resistencia porque “parte de ellos consideran a este gobierno como suyo y nunca imaginaron que la limpieza emprendida por Rafael Correa llegara hasta sus

⁵ ¿Cómo es el socialismo del siglo XXI? En *La Tendencia. Revista de análisis político*. No. 8. Octubre – noviembre de 2008. Quito, p. 120-1. Subrayado en el texto.

⁶ Correspondiente al porcentaje de la inflación a diciembre de 2008, en el orden del 8,8 por ciento, es decir, se conserva el poder adquisitivo de los salarios pero no se los aumenta.

filas”. Pero los sindicatos públicos están girando. Según Julio Mendoza, dirigente de los trabajadores de la salud, “Hemos resuelto retirar el apoyo al Presidente si decide incumplir con los trabajadores”⁷.

Otro tanto ocurre con la Unión Nacional de Educadores (UNE), el mayor y más poderoso gremio del país, con cerca de 150.000 afiliados, todos ellos maestros de escuelas y colegios públicos. Este gremio ha sido históricamente dominado por un partido político, el Movimiento Popular Democrático (MPD), con quien el gobierno ha mantenido lo que podríamos llamar una “alianza distante” o “guerra fría”⁸. Hacia fines de enero ese conflicto parece estar llevando a una verdadera fractura del gremio y posiblemente a un mayor distanciamiento entre el MPD y el gobierno. Esto coincidió con las más violentas declaraciones realizadas por Correa desde que está en el poder contra la UNE el día sábado 13 de diciembre de 2008. El gremio de maestros convocó a una movilización para el 22 de enero (un día después del levantamiento de la CONAIE) que finalmente no se realizó porque el Presidente decidió firmar el decreto de alza de sueldos el 14 de enero.

El conflicto más prolongado, sin embargo, lo ha mantenido el gobierno con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). La distancia del presidente Correa con la organización social más grande del país es antigua. Pero el conflicto por la ley minera agudizó el distanciamiento entre ambos. Este conflicto se acentuó a fines de enero con el anuncio de que no se le entregarían fondos al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)⁹ y que se aceleraría su conversión en “Consejo Nacional por la Igualdad” donde el directorio estará formado paritariamente por representantes gubernamentales y sociales y su

⁷ 4 de noviembre de 2008, *Vanguardia*, No. 163, 11-17 de noviembre de 2008, p. 6; el análisis sobre el sindicalismo público en el No. 162, 4 – 10 de noviembre de 2009, pp. 14 y 19-20.

⁸ Calificada así en un reportaje de la revista *Vanguardia* No. 161, 28 octubre al 3 de noviembre de 2008, p. 18-24.

⁹ Los fondos congelados suman doce millones setecientos mil dólares previstos para el año 2009. El CODENPE fue creado en el año 1998 como un organismo estatal autónomo encargado de definir políticas para los pueblos y nacionalidades indígenas. En su directorio las organizaciones indígenas tenían mayoría.

presidente será el delegado del ejecutivo en lugar de ser nombrado por los representantes indígenas. Como culminación de este alejamiento, la CONAIE convocó a un levantamiento el día 21 de enero de 2009 en rechazo a la Ley de Minería y en defensa del agua. Finalmente, el 26 de enero, al conocerse que Rafael Correa participaría en el Foro Social Mundial en Belem do Pará (Brasil), emitió una carta pública solicitando que el Foro declarara persona no grata al presidente ecuatoriano y lo acusó de racismo y autoritarismo¹⁰.

Con excepción del paro minero en el sur del país los primeros días de enero, ninguna de estas movilizaciones sociales fue poderosa ni multitudinaria. Lo importante, más allá de su fuerza cuantitativa, es que define un escenario político donde las organizaciones formales de los sectores populares, se alejan significativamente del gobierno.

Al mismo tiempo, los empresarios se acercan. Salvo el sector financiero y bancario, con el cual los desacuerdos y conflictos se mantienen por la Ley de Seguridad Financiera y por la moratoria al pago de los Bonos Global 2012, la crisis permitió acercar al gobierno con los empresarios, como varios de ellos reconocieron al evaluar el último semestre del año 2008. El “puente” entre los dos fue la ministra coordinadora de la producción Susana Cabeza de Vaca. Como ella misma dijo, meses antes, al evaluar el proceso de consensuar las medidas contra la crisis: “Este proceso (...) ha permitido al gobierno conocer más de cerca a los empresarios”¹¹. Es como si la ministra, implícitamente, se hiciera eco de las opiniones hostiles al gobierno, como la de Andrés Crespo, que afirmaba, en un editorial a fines del año pasado, que “ninguno [de los colaboradores del gobierno] cree que la empresa privada puede hacer un

¹⁰ Este no es lugar para desarrollar un análisis de la crisis política y organizativa en la que se encuentra la CONAIE. Al respecto cfr. Pablo Ospina Peralta. “Nos vino un huracán político”. La crisis de la CONAIE. En P. Ospina, Olaf Kaltmeier y Ch. Buschges. Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político. Quito: Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar – Universidad de Bielefeld. En prensa.

¹¹ Vanguardia No. 161, 28 octubre al 3 de noviembre de 2008, p. 27.

aporte importante para que los ecuatorianos podamos llegar a lo que ellos llaman el “buen vivir”¹².

La culminación más espectacular de dicho acercamiento y del consiguiente “mejor conocimiento” que ganó el gobierno frente al hasta entonces enigmático mundo empresarial, fue el acuerdo con los principales importadores del país para fijar cuotas de importación y alzar los aranceles. El objetivo declarado por el gobierno fue salvar una dolarización amenazada por la baja en el ingreso de divisas y el aumento de las compras en el extranjero. Las medidas fueron tomadas en el marco de las restricciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), e incluyen 627 partidas de importación. En concreto se espera reducir en el 30 por ciento ó 35 por ciento las compras en 294 partidas, se elevará el arancel en 30 – 35 por ciento a 50 subpartidas, se introducirá un arancel específico por kilogramo neto de carga para 257 subpartidas adicionales (prendas de vestir, zapatos y otros). Inicialmente el gobierno esperaba ahorrar más de 2.000 millones de dólares en importaciones, lo que fue reducido a 1.459 a millones con el objeto de llegar a un acuerdo con los importadores. El Presidente mencionó varias veces que la restricción a las importaciones es la única salida que queda en una economía sin moneda nacional donde no se puede recurrir al expediente al que cualquier país recurre para favorecer exportaciones y encarecer importaciones, es decir, a la devaluación.

Junto a las razones económicas inmediatas, hay otra razón de fondo. Vinicio Alvarado, secretario de la Administración, expresó el siguiente razonamiento estratégico, pocos días después del referéndum: “Es legítima la reivindicación del tema bancario, Odebrecht y Filanbanco. Pero ¿todos de golpe? ¿Podemos administrarlos? Cuidado se nos hacen bolas de nieve de las cuales no podemos salir”¹³. La lógica es impecable. No se pueden abrir tantos frentes al mismo tiempo, especialmente con los grupos de poder económico.

¹² Vanguardia No. 163, 11 - 17 de noviembre de 2008, p. 28.

¹³ Entrevista a Vinicio Alvarado, Vanguardia No. 158, 7-13 de octubre de 2008, p. 24-5.

Al tiempo que se abren los fuegos en el frente social, se los apagan en el empresarial.

Acuerdo País

¿Este giro político es tan solo una táctica del momento o expresa una opción estratégica duradera? Es muy difícil decirlo con precisión, pero es claro que ni este gobierno ni ningún otro puede funcionar exclusivamente con el peso político de los sondeos de opinión o de la votación de un electorado difuso. Un proyecto necesita actores y no sólo electores. Con la oposición en desbandada y sin ningún acuerdo orgánico formal con otras organizaciones gremiales o políticas, todo hace pensar que una parte importante de la articulación de intereses y actores sociales se hará en el seno del propio partido de gobierno. Hay que dirigir la mirada a la constitución interna de Acuerdo País.

El domingo 25 de enero se realizaron sus elecciones primarias. Participaron alrededor de 14.000 candidatos a gobiernos locales y a asambleístas provinciales. Para presidente y vicepresidente sólo se presentó el binomio Rafael Correa – Lenin Moreno, mientras que las listas de asambleístas nacionales serán designadas por la dirección del movimiento. Hubo cerca de 2.400 recintos electorales en todo el país con 6.000 juntas a un costo estimado de un millón de dólares. La decisión del movimiento fue organizar unas primarias abiertas en los mismos recintos y con papeletas similares a las que se usan en las elecciones generales. La expectativa mencionada por la presidenta del Tribunal Electoral interno de Alianza País, Manuela Gallegos, era lograr movilizar el voto voluntario de un millón de personas. El sábado 31 de enero, en su habitual cadena radial sabatina, el Presidente Correa dijo que en 14 provincias habían asistido a votar, en realidad, 230.000 personas y esperaban que al final del conteo se llegara a 300.000 (es decir,

un promedio de alrededor de veinte votantes por candidato inscrito)¹⁴. El número, aunque menor que todas las expectativas mencionadas por sus voceros, es mucho mayor que el de cualquier organización política del país en el pasado o el presente.

El intento y sus dimensiones no tenían precedentes en la historia de los partidos del Ecuador¹⁵. Era una apuesta arriesgada. El costo político fue alto por los conflictos que desató y todavía es muy temprano para valorarlo plenamente porque una parte de la factura será cobrada luego, cuando las divisiones internas que afloraron terminen de expresarse en cada localidad. Pero la alternativa tampoco era barata. Eludir las primarias hubiera significado que las mismas divisiones internas se manifestaran en acusaciones públicas al buró político nacional o al de cada provincia. La alternativa acariciada inicialmente por Vinicio Alvarado y el presidente Correa, la de no presentar candidatos locales sino apoyar la reelección de la mayoría de los titulares de gobiernos locales en funciones, no solucionaba el problema porque en la mayoría de provincias existen serias divisiones entre militantes que forman la base activa de Acuerdo País y los gobiernos locales en funciones. En efecto, es muy frecuente que existan varias directivas locales de Acuerdo País dirigidas por fracciones irreductiblemente enfrentadas entre sí. En síntesis, los conflictos internos evidenciados en las primarias eran inevitables porque provienen tanto de la profunda heterogeneidad del movimiento político del gobierno como de sus escasas y débiles estructuras de organización.

Es probable, aunque tal vez nunca lo sepamos a ciencia cierta, que el mecanismo de las elecciones primarias más bien haya evitado conflictos mayores. Lo que sí podemos asegurar es que la distribución regional de los conflictos internos surgidos en las primarias nos ofrece un primer panorama nacional de la forma desigual en que el movimiento de gobierno se va estructurando. Aparte de varios problemas de organización de las juntas

¹⁴ Informaciones de prensa posteriores hablan de 350.000 votantes en todo el país.

¹⁵ Solamente el partido Izquierda Democrática organizó elecciones primarias internas en el año 1988 para elegir exclusivamente su candidato a presidente.

receptoras del voto y de retrasos en la entrega del material de votación; el principal punto de controversia fue la falta de algunas fotos de candidatos en las papeletas. Lo que ocurrió entonces es que en las provincias, cantones o regiones en donde los conflictos internos eran más poderosos, ese detalle fue interpretado como evidencia de un fraude. En aquellos lugares donde las divisiones internas eran menos acuciantes, los problemas organizativos causaron malestar, pero se los toleró como errores técnicos.

Los incidentes mayores se produjeron en Guayas, Los Ríos, Manabí y Loja. Las elecciones se suspendieron, pero sin incidentes mayores, en Esmeraldas. En Chimborazo el conflicto significó la ruptura entre dos posibles aliados: el prefecto de Pachakutik y el gobernador de Acuerdo País. La denuncia más grave ocurrió en Manabí, donde Ricardo Zambrano, precandidato a la prefectura, denunció que encontraron papeletas rayadas en Portoviejo, Puerto López y Chone. En Los Ríos, grupos descontentos recorrieron varios recintos incendiando las urnas. Las disputas internas más conocidas son las que oponen en Guayas a Pierina Correa, hermana del presidente, a Carlos Alvarado, hermano de Vinicio, el secretario de la Administración, y a los grupos ligados a Ricardo Patiño y Gustavo Darquea, viejos militantes socialistas¹⁶. No hubo incidentes en la amazonía, salvo en Zamora Chinchipe donde se postergaron. Mientras tanto, en Bolívar, Cañar y Carchi la afluencia de votantes superó el número de papeletas. En Tungurahua no se hicieron primarias por un acuerdo previo de los grupos existentes para apoyar la reelección de las autoridades locales. En Quito, donde triunfaron los candidatos Augusto Barrera a la alcaldía y Gustavo Baroja, a la reelección en la prefectura de Pichincha, hubo más calma. Pero el precandidato a alcalde y ex ministro de Minas y Petróleos, Galo Chiriboga, protestó y pidió la anulación de las internas en las juntas en donde hubo irregularidades por la votación de personas no empadronadas.

¹⁶ “Según explicó María Teresa Mendoza, del Tribunal Electoral de PAIS de Guayas, en 144 juntas receptoras de voto, de un total de 953, se suspendió el proceso porque en las papeletas no constaban las fotos de todos los candidatos” (“Denuncias opacaron primarias”, El Telégrafo, 26 de enero de 2009).

Es claro, en síntesis, que en la costa hubo más problemas que en la sierra. Esto debe tener alguna razón general, más allá de los matices locales de cada caso. Una explicación plausible es que en la costa los grupos de izquierda animados por motivaciones ideológicas son históricamente más débiles mientras los caudillos locales provenientes de los partidos tradicionales son más fuertes. Los primeros encontraron su oportunidad política en Acuerdo País, luego de décadas de marginalidad política. Los segundos, en cambio, no piensan aceptar que estos “advenedizos” que no pudieron ganar peso político por sí mismos, les roben la autoridad local amparados en la popularidad de Correa. Por eso, la distancia política, ideológica y cultural junto a la pugna entre intereses de grupo y redes locales, hizo allí más poderosas las expresiones de un conflicto político interno que existe a lo largo y ancho de País.

¿Cuál de estas corrientes es la vencedora de los comicios internos? Los primeros indicios apuntan a resultados mixtos en los que se entremezclan las victorias de autoridades locales en funciones con militantes o personalidades nuevas. Mientras en Pichincha y Azuay parecen haberse consolidado corrientes ideológicas de centro izquierda, en Guayas parecen haberse consolidado grupos de ideas más pragmáticas. Lo que puede decirse a ciencia cierta es que la decisión de realizar las elecciones primarias fortaleció a quienes pugnan por darle al partido de gobierno una vida orgánica más estable y una estructura más funcional en contra de aquellos que preferirían postergar la creación de la estructura política partidaria y dejar las manos libres a los liderazgos fuertes. La depuración realizada por el buró político como castigo por los incidentes públicos de división y conflicto, parece haber ratificado la victoria de estos grupos ideológicos.

Candidaturas

El 5 de febrero terminó el plazo para la presentación de candidaturas a las elecciones generales de abril de 2009. Ningún binomio presidencial opositor parece tener fuerza como para inquietar a Rafael Correa. Toda la oposición apostó a fortalecerse en la Asamblea Nacional. La “derecha ideológica” ni siquiera presentó candidato presidencial, con lo que el espacio de la derecha económica sólo cuenta con las candidaturas desgastadas de Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa. Ninguno goza de la confianza incondicional de la derecha ideológica.

Muy probablemente una de las señales más claras de descomposición del régimen de partidos es que los antiguos militantes de los partidos tradicionales se inscribieron ahora a nombre de otros movimientos desconocidos y que pululan movimientos sin ninguna base social y ningún antecedente político. Por ejemplo, para la alcaldía de Quito, por primera vez se presentan 15 candidatos, de los cuales solamente son conocidos unos pocos. 19 listas se enfrentan para conseguir 15 puestos nacionales para la Asamblea, mientras hay 26 en la provincia de Pichincha.

Si algo expresan estas cifras es que la dispersión política es parte de la agonía de los partidos tradicionales.