



El referéndum y después: ¿un camino despejado?

Pablo Ospina Peralta

Quito, octubre de 2008

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.

El referéndum y después: ¿un camino despejado?

El 28 de septiembre de 2008 Ecuador celebró su quinto proceso electoral en dos años. La población adulta debía aprobar o reprobar el texto constitucional preparado en ocho meses por una Asamblea Constituyente de 130 miembros, cuya convocatoria había sido ratificada masivamente con el 82 por ciento de los votos escrutados en abril de 2007 y cuya conformación en septiembre del mismo año, le dio al movimiento político del gobierno una holgada mayoría.

En la estrategia de cambio político diseñada por los dirigentes de Acuerdo País, esta sucesión de elecciones cumple un doble propósito. Primero, abre el camino para un proceso de cambio en las reglas de funcionamiento de las instituciones estatales que es necesaria para aplicar su programa de recuperación del Estado, de su capacidad regulatoria, de su legitimidad social y de su función redistributiva. Segundo, sirve para cambiar las relaciones de fuerza en el sistema político, llevando a los partidos tradicionales a tal nivel de debilitamiento que prefigura su virtual desaparición.

Hasta ahora esta estrategia ha sido todo un éxito. Si los resultados electorales de septiembre de 2007, cuando el Ecuador eligió representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, fueron una victoria contundente de las listas de Acuerdo País, con el 51 por ciento de los votos escrutados (un poco menos del 61 por ciento de los votos válidos para las listas nacionales); la ratificación de la Constitución un año después, con el 64 por ciento de los votos escrutados, es una confirmación aplastante del éxito político del proceso liderado por Rafael Correa. Muestra, eso sí, que no todos los votos por el SÍ provienen del apoyo al movimiento del gobierno, sino a una corriente de cambio más amplia. Una mirada a los datos provinciales muestra que el SÍ perdió tan sólo en dos jurisdicciones (las amazónicas provincias de Napo y Orellana) y apenas en siete estuvo por debajo del 60 por ciento (cfr. Tribunal Supremo Electoral, www.tse.gov.ec).

La campaña electoral de la derecha y el resto de la oposición fue débil porque era falsa. Se centró en lo que le parecía más rentable para tensar las cuerdas conservadoras de la sociedad (el aborto, el matrimonio homosexual, la legalización de las drogas), pero eran argumentos que no podían sostenerse en una mínima lectura de los textos constitucionales. En segundo lugar, la campaña opositora apuntó al autoritarismo presidencial, algo que puede haber cosechado una parte de los votos por el NO, especialmente entre los sectores medios, pero para la mayoría de las clases populares no hay tanto temor al aumento del poder de los mandatarios como a lo que hacen con ese poder. En tercer lugar, la propaganda opositora, en especial de las cámaras de la producción y de varios economistas y medios de comunicación, quiso alentar el miedo al estatismo y a las expropiaciones, cuando la gran mayoría demanda más y mejor Estado en lugar de menos. Finalmente, bajo el liderazgo del alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, una parte de la campaña giró en demostrar que la nueva Constitución era centralista y torpedeaba las autonomías de los gobiernos locales. Pero la mayoría de municipios y provincias no han avanzado en el proceso de “descentralización a la carta”, vigente en la Constitución de 1998, que permite que los gobiernos locales que las solicitan y demuestran su capacidad, puedan asumir competencias nuevas, con lo que el avance en la descentralización quedó muy restringido a las grandes ciudades y unos pocos lugares excepcionales. La gran mayoría de alcaldes prefirió, incluso con dudas, apoyarse en el gobierno y buscar un poderoso aliado para las próximas elecciones municipales, pautadas para febrero de 2009.

Sin argumentos contundentes contra la Constitución, la derecha sólo podía oponerle en el referéndum el poder de sus maltrechos liderazgos políticos: le funcionó precariamente en Guayaquil (por Jaime Nebot), Napo y Orellana (por el ex - presidente Lucio Gutiérrez). También fue relativamente más exitosa entre las mujeres votantes, en especial en la provincia de Guayas. En efecto, a nivel nacional el 66 por ciento de los varones votó por el SÍ, contra sólo el 62 por ciento de las mujeres. De los aproximadamente 130.000 votos femeninos de diferencia, casi 80.000 estaban en la provincia de Guayas, la

más poblada del país, donde la diferencia entre el voto por el Sí entre varones y mujeres fue del 10 por ciento del voto local. Lo más probable es que esta diferencia se explique en gran parte por la mayor influencia de la cúpula de la iglesia católica que hizo una activa campaña contra la Constitución sobre todo bajo el liderazgo del Arzobispo de Guayaquil, Antonio Arregui, conocido dirigente del *Opus Dei*.

¿A qué se debió la aplastante victoria de la nueva Constitución? Sin duda, una parte importante de la votación puede explicarse por el apoyo al gobierno. Dicho apoyo no puede imputarse simplemente a la campaña electoral y la presencia en los medios. Si así fuera, los medios masivos tanto impresos como audiovisuales y su constante campaña contra el gobierno de Correa, hubieran debido tener más éxito. Para que un mensaje sea aceptado, se necesitan oídos receptivos. Tampoco es simplemente la “manipulación clientelar” basada en la dispendiosa distribución de fondos públicos, por la sencilla razón de que el clientelismo es muy antiguo, muy difundido y nunca fue suficiente para que ningún presidente de la república gozara de semejante apoyo durante dos años seguidos. Antes de Correa presidentes como Abdalá Bucaram, Lucio Gutiérrez, Fabián Alarcón y varios otros construyeron liderazgos carismáticos y dadivosos, sin tener, ni de lejos, los mismos resultados políticos.

Sin duda el gobierno utiliza los recursos del clientelismo, de la publicidad y de la extensión de los masivos programas sociales focalizados, pero no pueden explicar las razones por las que ahora tienen un éxito político que nunca antes tuvieron. Lo que ocurre es que junto al extraordinario activismo del gobierno, los electores ven en la permanente confrontación y en la acción de gobierno por primera vez en muchos años, un intento, no siempre inteligente y no siempre exitoso, pero un intento verdadero, de cumplir sus promesas de campaña y de enfrentar los poderes fácticos que gobernaron el país por décadas. Por eso, todavía lo respaldan a pesar de los pasos en falso o de las dificultades. Al bando del Sí, formado por quienes votaron a favor del gobierno, se suman quienes apoyaron una Constitución que ampliaba

derechos hasta rincones insospechados y creaba herramientas para tratar de garantizarlos. Que buscaba oponerse a un modelo económico que todos asociaban difusamente al pasado, al atraco, al dominio despiadado y cruel del libre mercado y a las privatizaciones. Ese sí independiente jugó probablemente por la diferencia entre un triunfo arrollador y un triunfo muy ajustado.

El futuro

La nueva Constitución prevé un “régimen de transición” en el que el pleno de la antigua Asamblea Constituyente designará una “comisión legislativa” encargada de suplir temporalmente al poder legislativo y aprobar ciertas leyes urgentes, nombrar interinamente los dirigentes de ciertas funciones del Estado como la electoral, aprobar el presupuesto del año 2009, entre otras. En febrero o marzo de 2009, el país concurrirá por sexta vez a las urnas para escoger presidente y vicepresidente de la república, Asamblea Nacional (nuevo nombre del congreso) y gobiernos locales. En mayo se posesionarán las nuevas autoridades y con ese gesto terminará la “fase de transición” entre el dominio del antiguo mapa del poder político y el nuevo mapa, diseñado al calor de la “revolución ciudadana”. ¿Qué nos espera por delante?

La dura tarea de desplazar a los poderes tradicionales del sistema político, de destruir la capacidad de representación de los antiguos partidos y aparatos electorales, puede considerarse un éxito rotundo. No era fácil y el gobierno usó con inteligencia todas las herramientas que tenía a mano. Queda la tarea, incomparablemente más compleja y dura de cambiar los vectores del poder real en la sociedad y el Estado. El sistema político corresponde solamente al cuerpo directivo formal de las instituciones estatales. Tiene su importancia y forma parte de la trama de poder de los sectores dominantes del Ecuador. Pero está lejos de ser la única. Todavía existen factores clave como toda una serie de intermediarios ubicados estratégicamente entre los sectores dominantes y la burocracia estatal. Existen también los principales medios de comunicación, baluartes de la oposición, y los camaleónicos sectores

empresariales, que constantemente buscan su mejor acomodo en situaciones peligrosas.

Es previsible que en los siguientes meses, pero sobre todo luego de la posesión de las nuevas autoridades en mayo de 2009, el balance del poder real se definirá en tres actos. Primero, en el seno del propio movimiento político del gobierno, tanto entre los funcionarios gubernamentales de alto nivel como entre las filas organizadas en todas las provincias. Acuerdo País es un movimiento muy heterogéneo, muy poco estructurado y conjuga en su seno tanto grupos de distintas tendencias de las izquierdas, como grupos empresariales, aspirantes a grandes empresarios y representantes de viejos partidos y liderazgos reencauchados. Los sectores sociales que manejan el poder real buscan reinventarse en el seno mismo del nuevo movimiento político.

Segundo, la confrontación política reciente dejó pendiente el problema de la conformación de los gobiernos locales, las alcaldías y prefecturas. Para lograr su apoyo en el referéndum (casi 200 alcaldes de los 220 apoyaron abiertamente el SÍ), el gobierno hizo acuerdos del más diverso tipo con los alcaldes y prefectos en funciones. La variedad de situaciones locales es muy grande. En muchos casos, especialmente pero no exclusivamente en la costa ecuatoriana, dichos gobiernos locales están comandados por representantes de poderes locales ligados a los viejos partidos de la derecha más recalcitrante (el Partido Social Cristiano - PSC, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional - PRIAN, o el Partido Roldosista Ecuatoriano-PRE o diversas combinaciones de los tres). Un apoyo gubernamental a su reelección no augura nada bueno para el proyecto de transformación social en curso. En otros casos, especialmente pero no exclusivamente en la sierra, el gobierno compite con movimientos sociales y de izquierda que estaban asentados hace tiempo en la región. Muchas veces Acuerdo País local está formado por grupos opositores que compiten por el favor del estado central con las autoridades locales. En un tercer tipo de casos, en fin, más raros, algunos movimientos populares locales y el gobierno podrán llegar a

acuerdos electorales. La verdad final de la situación es, sin embargo, que las elecciones del próximo año, en especial las elecciones de gobiernos seccionales, aumentarán la heterogeneidad política de Acuerdo País y que la autoridad centralizada del gobierno tiene un margen de maniobra mucho menor en las elecciones de gobiernos locales que en otras elecciones. En el caso de las elecciones a representantes a la Asamblea Nacional, casi cualquier candidato colocado por el gobierno tendrá la primera opción de ganar las elecciones. Esto aumenta notablemente el poder de veto y la libertad de acción de la dirección nacional del movimiento del gobierno. Pero en las elecciones seccionales, los alcaldes en funciones no podrán ser desalojados con la misma facilidad y las tensiones internas del movimiento político del gobierno pueden desatarse con más fuerza centrífuga.

Finalmente, la crisis económica mundial ejercerá una presión significativa sobre la acción gubernamental. La forma específica de dicha presión puede variar inmensamente dependiendo de su profundidad, duración y desenlaces. Ningún analista nacional o internacional puede saber a ciencia cierta si las declaraciones mundiales de *puesta en cintura* de los mercados financieros internacionales, casi unánimemente planteadas por los dirigentes políticos de los países capitalistas avanzados al tiempo que anunciaban los multimillonarios planes de salvataje, conducirán efectivamente a un cambio sustantivo de las reglas de funcionamiento del capitalismo mundial. Tampoco nadie puede saber la intensidad y forma específica de la afectación a los países de las periferias.

Las tres formas discernibles de afectación directa de la crisis internacional sobre el Ecuador son la caída de las remesas de los migrantes internacionales (avaluadas en aproximadamente en 3.088 millones de dólares para 2007¹), la caída del precio del petróleo (y de otras materias primas de exportación por efectos de la recesión) y la reevaluación del dólar que hace peligrar la competitividad de las exportaciones privadas ecuatorianas

¹ Como referencia, las exportaciones de petróleo representaron el año pasado 8.332 millones de dólares. Todos los demás bienes de exportación alcanzaron, en total, los 6.000 millones.

conforme la devaluación de las monedas vecinas se acentúa, ejerciendo una presión cada vez mayor sobre la dolarización. Ni la intensidad, ni la duración, ni la amplitud del cambio en cualquiera de estos factores son previsibles. Lo que sí puede preverse es que mientras más amplios, duraderos e intensos sean, mayores serán las presiones sobre las exportaciones privadas, sobre los ingresos del presupuesto general del Estado y sobre la estabilidad de la dolarización.

Esas presiones acentuarán el gran dilema de las políticas económicas desarrollistas y de las políticas sociales redistributivas del gobierno de la *revolución ciudadana*: cómo financiar el esfuerzo de pago de la deuda social y de crecimiento de los ingresos estatales que financien su reposicionamiento en la sociedad y su reestructuración institucional. Mientras más urgencias tenga el gobierno, mayores serán las tentaciones de buscar salidas pragmáticas inmediatas. Y las perspectivas inmediatas no apuntan a un cambio de fondo en la pauta de desarrollo, sino a más de lo mismo. Sea por el expediente de las esperanzas de una probablemente exagerada riqueza basada en la explotación minera, en los biocombustibles o en la exportación de energía barata, el modelo económico puede reforzar sus peores rasgos extractivistas, insostenibles y excluyentes. Toda alternativa económica verdaderamente nueva debería apuntar a un crecimiento económico menos espectacular pero más redistributivo, menos ficticio y más sostenible.

¿Cómo se expresarán y cómo podremos distinguir la suerte de estos factores de poder en los siguientes meses? Una semana después del triunfo electoral hubo ya un caso que abrió el sendero que probablemente seguirá el resto de temas clave de la discusión nacional. La nueva Constitución aprobada en 28 de septiembre prevé la gratuidad de la educación incluido hasta el tercer nivel (universitario). Rafael Correa expresó en varias ocasiones que pensaba que la universidad no debía ser gratuita para todos sino sólo para los pobres. Ahora los funcionarios gubernamentales buscan restringir el sentido de la "gratuidad" y reducir el monto de la compensación que el gobierno central debe desembolsar a las universidades por los derechos y matrículas que

venían cobrando. Los estudiantes, profesores y directivos universitarios salen a la calle y hablan en los medios de comunicación, buscando aplicar, sin este tipo de restricciones, lo aprobado por la Asamblea Constituyente.

Algo similar probablemente ocurrirá con las otras leyes clave que se preparan para el período de funcionamiento de la Comisión Legislativa nombrada por la antigua Asamblea Nacional Constituyente. La pelea por los contenidos de la Ley de Soberanía Alimentaria prevista en las transitorias de la Constitución exigirá la movilización de las organizaciones campesinas para que el concepto de “soberanía alimentaria” no quede reducido a un programa de alimentos para los pobres. Los conflictos alrededor de la nueva Ley Minera no serán fáciles de procesar: el presidente ha insistido constantemente en que confía en la minería como una de las principales estrategias para superar el subdesarrollo y que no tolerará manifestaciones y protestas de “ecologistas infantiles”. Las comunidades campesinas y rurales afectadas, por su parte, han venido creciendo en combatividad y capacidad de articulación, y podrán apoyarse en varios artículos de la Constitución recientemente aprobada para obstaculizar los planes del presidente. La ley que regulará el funcionamiento del influyente Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargado de supervisar y nombrar a los directivos de las instituciones de fiscalización, será otro punto de debate y fricción en el cual se dirimirá una parte importante de las incertidumbres sobre el balance de poder en esta nueva etapa de la *revolución ciudadana*. ¿Será posible abrir esa institución tan importante a la participación organizada y no organizada de la sociedad o quedará bajo el estricto control de ciertos personajes clave del propio gobierno?

Si los meses anteriores mostraron un gobierno pujante en su lucha por desarticular el poder acumulado de sus rivales políticos y ocupado en abrir la senda de políticas económicas alternativas a la ortodoxia económica dominante, los meses que siguen abrirán un poco más el cerrojo del acertijo sobre la nueva configuración del poder real que esta encrucijada política despejó para el Ecuador.