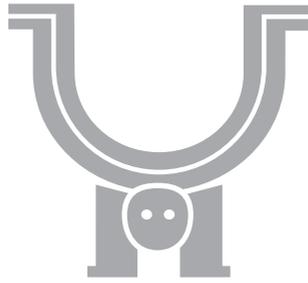




DEMOCRACIAS

Volumen 8 • agosto 2020 • ISSN: 2737-6192

8



DEMOCRACIAS

Volumen 8, octubre - agosto 2020 - ISSN: 2737-6192





DEMOCRACIAS

Revista del Instituto de la Democracia
Volumen 8, agosto 2020,
Quito-Ecuador
ISSN: 2737-6192

DEMOCRACIAS, establecida en 2013, es una publicación bianual del Instituto de la Democracia, especializada en el estudio de las diversas acepciones de la democracia. Tiene como objeto, desde un enfoque técnico y científico, aportar al debate plural sobre los temas centrales de la participación ciudadana, de las organizaciones políticas, de las organizaciones sociales. De los procesos de toma de decisiones, en definitiva, de la convivencia democrática.

La revista está dirigida a los servidores de la Función Electoral, a los sujetos políticos, a la comunidad científica y a todos quienes se interesen por conocer, entender, ampliar y profundizar sobre las democracias en nuestros pueblos.

El procedimiento de arbitraje para la evaluación y selección de los artículos responde al sistema peer review.

Esta publicación no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Consejo Nacional Electoral o del Instituto de la Democracia. Los artículos presentados son responsabilidad exclusiva de los autores. La afiliación institucional de los autores y del Consejo Editorial no implica una posición oficial de dichas instituciones.

DIRECTORA:

María José Calderón Larrea

COORDINADORA:

María Paula Granda Vega

TEMA CENTRAL

Desafíos de la democracia hoy

Consejo Nacional Electoral

Diana Atamaint Wamputsar
Presidenta

Enrique Pita
Vicepresidente

José Cabrera Zurita
Consejero

Esthela Acero
Consejera

Luis Fernando Verdesoto
Consejero

CONSEJO EDITORIAL

Yanina Welp
Universidad de Zurich

Francisco Sánchez
Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

Angélica Abad
Universidad de Cuenca

María José Calderón
Instituto de la Democracia

El envío de artículos se receptorá a través de:
publicaciones@cne.gov.ec

EDICIÓN

María Paula Granda

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Augusto Basante



Presentación

El octavo volumen de la revista Democracias hace especial énfasis en los desafíos de la democracia en el contexto actual. La idea de democracia ha ganado un rol protagónico en espacios fundamentales de nuestra vida diaria, llegando a externalizarse a lugares que sobrepasan la política local. La Democracia en la actualidad se ha convertido en un concepto altamente modificado, ya que en los distintos escenarios en los que se ha presentado se ha visto influenciada por cuestiones de aplicación, comprensión y amalgamamiento social.

Hoy en día, la democracia no solamente se configura como un sistema de gobierno, al contrario, en los espacios supranacionales se ha destacado como un mecanismo legitimador que ha permitido el avance de los procesos integradores a nivel global. Este concepto ha tenido que modificarse y reivindicarse de manera constante, lo cual ha hecho que a nivel unitario se convierta en una parte fundamental de la interacción humana.

El número aquí presentado busca plantear este debate de manera extendida, más cuando el ejercicio político se encuentra enfrentando escenarios desafiantes, en los cuales la difusión y aceptación de regímenes de tonalidad autoritaria cada vez ganan espacios más relevantes. Sin duda, la democracia está viviendo un momento de quiebre y recomposición, el cual debe definir el camino y los efectos en las generaciones futuras.

En la actualidad, este concepto ha ganado simpatizantes y detractores, lo cual ha puesto en duda ideales básicos relacionados con la universalidad del voto, el ejercicio pleno de los derechos y la importancia de los partidos políticos como canales fundamentales de la interacción de la sociedad y lo político. Por lo tanto, vivimos un momento de marcada notoriedad en lo referente a la democracia como mecanismo garantista de la participación universal y promotor de la libertad.

El proceso de toma de decisiones, en la actualidad, se ha vuelto cada

vez más participativo, lo que ha producido que el ejercicio político sea cada vez más criticado, esto gracias a su nivel de exposición al escrutinio público. La democracia ha perfeccionado su ejercicio a lo largo del tiempo, sin embargo, esta aún puede considerarse un proceso inacabado.

Las sociedades contemporáneas en la región viven un momento crítico, en el cual la concepción de la política se ha visto afectada por el mismo ejercicio de gobierno, lo cual ha producido que esta, mediante sus propios resultados, tenga que reconstruirse. Todo esto mediante el posicionamiento de clamores de la sociedad civil y la inclusión de nuevas estrategias discursivas de hacer política.

Dentro del desarrollo de la presente edición, se hace especial énfasis a la lectura de la reforma electoral producida en el año 2020 en Ecuador, lo que busca determinar el efecto de esta en cuestiones relacionadas con los procesos de igualdad, paridad, proporcionalidad y los posibles resultados de estos factores en el ejercicio de la representación política nacional. Sin duda alguna, la democracia latinoamericana es un elemento que ha sido ampliamente modificado a lo largo de la historia. Esto plantea a este concepto como un elemento cuya interpretación ha sido influenciada por la participación de distintos actores.

En democracia, los partidos políticos se configuran como los principales canales mediante los cuales se puede llegar a espacios de representación. La influencia del sistema de partidos en todo ejercicio democrático es innegable, sin embargo, se debe tener en cuenta que el accionar de los líderes políticos, actualmente, ha debilitado el ejercicio político, posicionando al populismo y al corporativismo como prácticas sumamente vigentes en el desarrollo político ecuatoriano. El estudio del comportamiento electoral es una práctica que gana cada vez más vigencia. Gran parte del ejercicio humano basa su accionar en la premisa que busca maximizar ganancias minimizando los riesgos, lo cual hace que los actores vinculados a los procesos electorales no solamente busquen hacerse con el poder, sino mantenerlo la mayor cantidad de tiempo posible.

La democracia directa ha sido una práctica que se ha ido posicionando,

ampliamente, a nivel social, esto teniendo especial importancia en cuestiones relacionadas con los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza. El ejercicio de la democracia directa no es una práctica que ha sido exclusiva del Ecuador, al contrario, ha sido una práctica que ha trascendido hacia espacios supranacionales. El caso boliviano plantea un especial escenario de estudio en lo referente a esta tendencia, más cuando, en ocasiones, este se ha ido configurado como una extensión del poder del ejecutivo. Por último, el desarrollo de las tecnologías vinculadas a la información ha provocado que la contienda política se vea ampliamente modificada. El ejercicio de la ciberpolítica ha sido progresivo, lo cual ha llevado a que su ejecución se perfeccione con el tiempo, proceso que ha causado incluso que tendencias de tonalidad antidemocrática se posicionen en la arena política mundial.

Democracias inaugura la nueva sección Miradas- que integra artículos académicos sobre hechos políticos, sociales, económicos relevantes- y además establece un nuevo formato digital, dando la bienvenida al debate académico a nivel continental.

María José Calderón, PhD
Directora Ejecutiva del Instituto de la Democracia

Índice

Tema central

Desafíos de la Democracia hoy

**Ecuador en el dilema de una
democracia de los “ismos”** 3-30
Wilson Benavides Vásquez

**Is Democracy in Latin America not liberal and is
liberalism not democratic?** 31-50
Andrés Gómez Polanco

**Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales:
igualdad, proporcionalidad y paridad** 51-82
Richard Ortiz Ortiz

**Ciudadanía versus Ejecutivo: el uso de
la consulta popular en Ecuador** 83-114

**Consultas populares y referendos constitucionales sobre
la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia
directa en Ecuador** 115-142
Viviana Morales Naranjo

**Auge y declive del referendo presidencial
en Bolivia: antecedentes de la caída
presidencial de Evo Morales** 143-182
Verónica Marlene Correa Flores

Medios sociales y democratización de la comunicación: del potencial emergente a los riesgos del presente.....	183-212
Daniel Javier de la Garza Montemayor	
Sección Miradas	213
¿Existe futuro en los medios de comunicación públicos? Análisis del giro editorial de Diario El Telégrafo entre 2017 y 2018.....	215-248
Cristian Bravo Gallardo	
El gasto social y el voto: análisis de los principales factores que influyen en el comportamiento del gobierno y los votantes Ecuador 2007-2017	249-274
Sandra Borja	
Sobre los autores	275-277



Tema central

Desafíos de la democracia hoy

Ecuador en el dilema de una democracia de los “ismos”

Ecuador in the dilemma of a democracy of the “isms”

Wilson Benavides Vásquez

Recepción: 28-05-2020

Aceptación: 24-07-2020

Resumen

Este artículo busca poner en cuestión la idea de que la democracia en nuestro país se sustenta únicamente en su sistema de partidos. Sostiene, por el contrario, que a la luz de la experiencia concreta, son los líderes y los grupos de presión de distinto tipo, los que han consolidado o debilitado este régimen político, al menos en los últimos 18 años durante los gobiernos de Lucio Gutiérrez (2002-2005), Rafael Correa (2007-2017) y Lenin Moreno (2017-2020). Esto pone en relación directa dos fenómenos, que gran parte de la literatura académica y de los propios actores políticos creían ya superados. El populismo y el corporativismo, pese a la desazón de muchos, hoy están más vigentes que nunca, tejiendo la argamasa de nuestra cultura política. A manera de hipótesis, sostengo que ambos fenómenos constituyen un “conjunto de subjetividades, significados y prácticas” (Ramírez, 2003) a través del que se expresa la democracia en Ecuador en la coyuntura analizada.

Palabras clave: populismo, corporativismo, democracia, cultura política, partidismo.

Abstract

This article seeks to put into question the idea that democracy in our country is based only on their party system. It argues, to the contrary, that in the light of the concrete experience, the leaders and pressure groups of different kinds are the ones who have strengthened or weakened this political regime, at least in the last 18 years during the government of Lucio Gutierrez (2002-2005), Rafael Correa (2007-2017) and Lenin Moreno (2017-2020). This puts in direct relation the two phenomena that much of the academic literature and the political actors themselves believed to have been overcome. The populism and corporatism, despite the discontent of many, are more prevalent today than ever before, weaving the mortar of our political culture. As a hypothesis, I argue that both phenomena constitute a “set of subjectivities, meanings and practices” (Ramírez, 2003) through which it expresses democracy in Ecuador at the analyzed juncture.

Key Words: Populism, corporatism, democracy, political culture, partisanship.

Introducción

Desde 1979 hasta el derrocamiento de Abdalá Bucaram en 1997¹, la modernización del sistema político iba tomando forma desde las perspectivas institucionalistas de la ciencia política y de los líderes que encabezaron el retorno a la democracia quienes -entusiastas- promovían el fortalecimiento de los partidos como condición suficiente para la consolidación de este régimen político. Los enfoques culturalistas, en cambio, se centraron en analizar la cultura política de los sectores subalternos, en los que se apalancaba el populismo, fenómeno que durante prácticamente la mitad del siglo XX ejerció su influencia a través del cinco veces presidente, José María Velasco Ibarra, y posteriormente con los líderes de Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

Años más tarde, el culturalismo fue seducido -teórica y políticamente- por la irrupción en el escenario nacional de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1990 ante los intentos de implementar en nuestro país un modelo neoliberal. A esta realidad, la visión institucionalista respondió con la teoría de la gobernabilidad democrática².

Entre 1997 y 2007, sin embargo, la crisis política³ gestada -en parte- desde los propios partidos que capitalizaron la acción de los movimientos sociales liderados por la CONAIE, provocó que en esa década el Ecuador

1 Las protestas contra Bucaram iniciaron el 05 de febrero de 1997 con una huelga nacional convocada por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) a la que se sumó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otros movimientos sociales agrupados en el Frente Patriótico de Defensa del Pueblo que rechazaron el fallido intento del entonces presidente de eliminar el subsidio al gas de uso doméstico y los escandalosos hechos de corrupción como el caso “mochila escolar” y el manejo de las aduanas, entre otros, que le significaron una sentencia por peculado. Bucaram fue reemplazado por su vicepresidenta Rosalía Arteaga y posteriormente por el entonces presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón.

2 Este discurso emerge en el contexto del descubrimiento de que la sociedad ecuatoriana no era ni contractual ni plenamente racional. Postula que la causa de la inestabilidad política es “la arquitectura institucional del sistema, que requiere una reforma profunda” (Andrade, 2003:393-395).

3 En 1988, el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) introduce en el pensamiento político ecuatoriano el **concepto de crisis desde dos perspectivas** que serían dominantes en los años 90. Por un lado, como **debilidad del sistema político**; y por otro, como **crisis de representación**. Desde ambas ópticas, la crisis política, es para el CAAP, una “debilidad estructural del Estado y del sistema político-democrático, que se traduce (en una) incapacidad de los actores socio-políticos para generar propuestas alternativas globalizantes” (Andrade, 2009: 107).

tenga siete presidentes⁴ y se vayan creando las condiciones para el colapso del sistema de partidos que se concretó tras la caída de Lucio Gutiérrez en 2005, con la consigna ciudadana del “fuera todos”.

El derrocamiento de Gutiérrez (2005) (quien fue deshabilitado por los partidos para participar en las elecciones de 2006) catapultó el surgimiento de un periodo inédito de estabilidad política liderado por una sola fuerza partidista que gobernó el país por una década (2007-2017) con altos precios del petróleo e ingente obra pública, pero bajo la influencia de un liderazgo carismático con tintes autoritarios y tecnocráticos (De la Torre, 2015) que terminó cooptando todas las funciones del Estado, poniendo en entredicho la libertad de prensa y cuyo gobierno no estuvo exento de graves hechos de corrupción⁵. En los comicios generales de 2017, sin embargo, el Ecuador optó por la continuidad de ese proyecto en la figura de Lenin Moreno, quien una vez en el poder, marcó distancias con su antecesor, provocando una implosión interna mediante un parricidio político (Burbano de Lara, 2017).

Los “ismos” de la democracia ecuatoriana han sido desarrollados conceptualmente de forma desigual. Mientras el populismo cuenta con una extensa bibliografía, el corporativismo, en cambio, es aludido de manera bastante marginal. Al populismo se lo ha conceptualizado de forma paradójica tanto como una patología (Ulloa, 2017) cuanto como una expresión de la democracia (De la Torre, 2008). El corporativismo, en cambio, es más bien un término descriptivo para ciertos actores específicos (Verdesoto, 1984; Pachano, 2007) que -sin embargo- no alcanza -en buena parte de la bibliografía- a

4 A Bucaram lo sucedió su vicepresidenta Rosalía Arteaga que estuvo menos de una semana en el cargo, hasta que finalmente asumió la Presidencia el entonces titular del Congreso Nacional, Fabián Alarcón. A Jamil Mahuad lo reemplazó durante pocas horas un triunvirato integrado por Antonio Vargas (presidente de la CONAIE); Carlos Solórzano, (ex presidente de la Corte Suprema de Justicia); y el general Carlos Mendoza, (jefe del Comando Conjunto de las F.F.AA.) que fue rápidamente disuelto dando paso a la sucesión constitucional en la figura de su vicepresidente, Gustavo Noboa. Lucio Gutiérrez, fue reemplazado por su vicepresidente, Alfredo Palacio.

5 El Caso Sobornos surgió luego de una publicación de prensa digital denominada “Arroz Verde” que denunció que empresas privadas entregaron dinero al gobierno de Correa a cambio de contratos de obra pública. Fue conocido por los medios como el “juicio del siglo” y al momento de escribir este artículo el ex presidente y otros ex altos funcionarios fueron condenados -en primera instancia- por el delito de cohecho, y la suspensión de sus derechos políticos por 25 años. A este caso se sumó a inicios de 2018 el caso Odebrecht que afectó a varios gobiernos de América Latina. En Perú, renunció el presidente y fue reemplazado por el segundo mandatario. En Ecuador, fue separado el vicepresidente Jorge Glas, quien cumple una sentencia de 6 años por asociación ilícita.

constituirse en un fenómeno consustancial a la democracia.

Este artículo se desmarca del relato aleccionador que mira a este régimen político exclusivamente desde sus aspectos normativos como un sistema que toda sociedad “civilizada” está predestinada a alcanzar. Busca, por el contrario, poner el foco de atención en sus manifestaciones concretas en Ecuador: populismo y corporativismo, fenómenos que en la práctica ponen en jaque el monopolio de la representación (Pachano, 2007) asignado por el diseño institucional a los partidos.

Para analizar la presencia de ambos fenómenos en la cultura política ecuatoriana comparo los tres gobiernos de los últimos 18 años: Lucio Gutiérrez (2002-2005); Rafael Correa (2007-2017) y Lenín Moreno (2017-2020). Narrativamente, el texto está dividido en introducción, estado de la cuestión, análisis de casos y conclusiones.

Estado de la cuestión

Cultura política

Dos temas atraviesan profundamente la bibliografía de la cultura política ecuatoriana desde mediados del siglo XX. Uno, la incorporación de los sectores populares (pueblo) al sistema político y; dos, la cuestión indígena (clivaje étnico) y en menor medida, el clivaje regional⁶.

Ambas cuestiones (sectores subalternos y clivajes) respondieron, en su orden, a la aparición de dos fenómenos: el *populismo* (De la Torre, 2008 y 2015; Ulloa, 2017) y el *corporativismo* (Verdesoto, 1984; Pachano, 2007; Moncayo, 2008; Quintero y Sylva, 2010) que se expresaban como correlato, entre otras cosas, de una *inserción dislocada* del Ecuador en los procesos de modernización capitalista⁷ (Quintero y Sylva, 2013).

6 Siguiendo a Torres (2006), quien explica para el caso latinoamericano el modelo de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1967), entiendo a los clivajes como fracturas sociales, conflictos antagónicos latentes, “líneas de ruptura y divisiones profundas y enraizadas en cada sociedad contemporánea” (Torres, 2006: 98). Pachano (2007) explica que en Ecuador la conducta rentista y ambos clivajes son “determinaciones estructurales que se manifiestan bajo diversas formas en el ámbito político, alimentando las conductas y orientaciones de los diversos actores, que se expresan en prácticas particularistas como el clientelismo y el corporativismo que invaden los espacios de representación mediante la imposición de intereses particulares (...)” (Pachano, 2007:98).

7 Estos autores plantean que en Ecuador se implantó un modelo de desarrollo denominado por ellos como

Las nociones sobre cultura política enfatizan, por un lado, su dimensión ideacional y por otro, su capacidad para articular identidades colectivas. La primera perspectiva o modelo "ideacional" (Andrade, 2003) se concentró en el estudio de los discursos y los símbolos utilizados por líderes populistas (Burbano de Lara, 1998); la segunda, en cambio, abrió una interpretación *pragmática* que buscó entender el populismo no solo desde los liderazgos, sino también desde las prácticas que éstos despliegan y cómo son apropiadas o impugnadas por sus electorados (Menéndez Carrión, 1986; De la Torre, 2008 y 2015)⁸.

Explorar la cultura política de un pueblo o grupo social implica no solo hacer referencia a las ideas y valores ya existentes sino además indagar sobre la forma cómo la gente configura la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos para resolver problemas (...) (Ramírez, 2003: 443).

En esta segunda dimensión, son centrales los trabajos sobre el CFP (Menéndez, 1986) y el PRE (Freidenberg, 2003) así como los ensayos sobre los populismos del denominado "socialismo del siglo XXI" (De la Torre, 2008 y 2015; y Ulloa, 2017).

Ambas perspectivas, sin embargo, pese a la existencia de los clivajes regionales y étnicos, insisten en una visión unitaria e indiferenciada de la cultura política como un rasgo característico de un determinado grupo social. En pocos casos, se reconoce -pero mayoritariamente en el plano descriptivo- la cultura política en plural, aunque ligada siempre a sectores poblacionales específicos.

Pachano (2007) se refiere a "las culturas políticas de las élites y del resto de la población en general", mientras que Verdesoto (1984) habla de los "sectores subalternos". Ambas nociones, promueven una serie de ideas,

"gamonal dependiente", que se caracterizó por la imbricación de relaciones capitalistas y precapitalistas propias del sistema hacendatario. Los clivajes étnicos y regional han sido vistos como amenazas a la unidad del Estado nacional.

⁸ En contra de una visión que alude a la cultura política como una instancia que no abarca la acción sino solamente las orientaciones para la misma, existe otro enfoque que pone el acento en la dimensión práctica y material de la cultura en tanto productora de significados, subjetividades y modos de hacer (Ramírez, 2003: 442).

estereotipos y prejuicios sobre uno y otro sector⁹. Así, mientras las élites eran portadoras de una cultura política que promovía la versión liberal de la democracia, los sectores subalternos, en cambio, eran fácilmente seducidos por el populismo y por tanto, su cultura política “quedaba representada como un espacio donde abundan enclaves pre-ciudadanos, poco participativos y anti-democráticos (...)” (Ramírez, 2003: 429).

Los enfoques postmarxistas (Laclau, 2005; Hardt y Negri, 2004) cuestionan el determinismo en la conformación de los sujetos sociales cuestionando la insuficiencia de las categorías de “clase social”, “pueblo” y “masa” y planteando la existencia de diferentes posiciones de sujeto que pueden articularse en lógicas equivalenciales (Laclau, 2005) o promover una construcción de lo común entre todas ellas (Hardt y Negri, 2004).

Es justamente en estos enfoques donde se sustenta la principal crítica a esta dicotomía de la cultura política ecuatoriana. Ramírez (2003) sostiene que los estudios de la cultura política en nuestro país, en su mayor parte, son de carácter ensayístico, aportan insuficiente trabajo de campo y terminan reproduciendo una concepción negativizada de la misma, porque siempre la comparan y contraponen con una cultura política democrática-occidental. Por ello, dice, la cultura política debería entenderse en plural, y no como algo dado o previamente establecido y esa pluralidad, señala, “es un elemento constitutivo de la política” (Ramírez, 2003: 445).

Esta politización de la cultura acepta que los significados y las prácticas particularmente aquellas teorizadas como marginales, críticas, opositivas, minoritarias, residuales, emergentes, alternativas, silenciadas y otras (...) pueden ser la fuente de procesos definidos como políticos (Ramírez, 2003: 445).

Hablar de *culturas políticas*, dice Ramírez (2003), implica conceptua-

9 En el Ecuador, hay una contradicción y coexistencia entre dos grandes tipos de cultura política. Una, se constituía bajo el eje de la ciudadanía liberal y la democracia; la otra, en torno a la noción de “pueblo”. Estas dos culturas, a su vez, aludían a dos tipos de identidades políticas, cuya contradicción hacía la vida política del país; el ciudadano de clase media y alta perteneciente a las élites; y el “pueblo”; una identidad amplia que interpelaba a las clases bajas que se constituían como sujeto de la política a través del discurso del líder populista (Andrade, 2009:126).

lizarlas como “producciones discursivas y prácticas que sedimentan diversos esquemas representacionales, en estrecha correspondencia con la evolución del ámbito institucional de la política” (Ramírez, 2003: 442). Estas culturas, explica, son productoras de acción política expresada en “prácticas y discursos que inciden en la ampliación, reducción o cambio de la esfera de lo político y de las formas institucionales de hacer política”¹⁰ (Ramírez, 2003: 441 y 443).

Populismo

Unos estudios de los populismos latinoamericanos (Perón en Argentina; Vargas en Brasil; Velasco Ibarra en Ecuador, entre otros) explican su apareamiento como consecuencia del paso de una sociedad tradicional a una moderna, caracterizado por los procesos de urbanización y la incorporación de nuevos sectores subalternos a los sistemas políticos, que eran justamente el caldo de cultivo donde se apalancaba este fenómeno (Quintero y Sylva, 2013; Menéndez, 1986).

Otras explicaciones, más cercanas a las perspectivas postmarxistas, miran al populismo como un discurso que divide a la sociedad en dos campos antagonicos y es capaz de definir y cristalizar identidades políticas (Laclau, 2005). Una tercera perspectiva, entiende este fenómeno como una estrategia política para la toma y ejercicio del poder (Weyland en De la Torre, 2008).

En todos estos enfoques, sin embargo, subyacen dos ideas de fondo. 1) Si el populismo origina o más bien es el resultado de las crisis institucionales y 2) Si este fenómeno democratiza la sociedad o, por el contrario, legitima el autoritarismo.

Desde una perspectiva histórica, Moncayo (2008) recuerda que en Ecuador han convivido al menos dos tipos de democracia. Por un lado, la democracia de élite y por otro, la democracia de masas. El primero, dice, “estuvo vigente hasta el gobierno de Arroyo del Río, mientras que el segundo

¹⁰ Lo cultural es político porque los significados son constitutivos de procesos que implícita o explícitamente buscan redefinir las relaciones de poder. Las culturas políticas se constituyen en el dominio de las prácticas e instituciones, esculpidas de la totalidad de la realidad social, que históricamente han pasado a ser consideradas como propiamente políticas, en la misma forma en que otros dominios son vistos como propiamente ‘económicos’, ‘culturales’ o ‘sociales’” (Álvarez et. al, en Ramírez, 2003: 444, 445).

emergió con la irrupción de las masas en el escenario electoral en 1931, 1933 y 1944 cuando se proclamó vencedor” (Ibid: 72-73).

Este autor explica que la diferencia entre la concepción liberal y elitista de la democracia por un lado y la concepción caudillista o cesarista por otro, no reside en que la primera excluya al pueblo y la segunda lo incluya, sino en el tipo de superioridad que rige.

Los liberales son partidarios de un gobierno representativo, mientras que los populistas de un gobierno unipersonal. La concepción cesarista de la democracia, borra la diferencia entre gobernantes y gobernados, mientras que la concepción liberal la mantiene (Moncayo, 2008: 76).

En el primer caso, dice Moncayo (2008), rige la “soberanía de la razón” a través del Estado de derecho, mientras que en el segundo, el pueblo se convierte en una “identidad real inmediata”, encarnada en el caudillo que expresa su voluntad sin limitaciones. Explica que la diferencia entre regímenes liberales y democráticos, radica en que en los primeros rige la representación mientras que en los segundos la identidad, “una identidad directa y sin mediaciones, que surge y se expresa en actos o procesos de identificación” (Moncayo, 2008:76). Estas premisas abonan -señala- en favor de “un modelo paternalista de gobierno llamado a suplantar al pueblo “perezoso” e “indolente” y a “disciplinar” a los egoístas empresarios, preocupados solo de sus mezquinos intereses y de su propiedad”. Dicho pueblo, señala, “no puede gobernarse por sí mismo y requiere de un tutor o protector hasta que adquiera la mayoría de edad o el uso de la razón” (Moncayo, 2008: 76).

En el enfoque que concibe al populismo como discurso, Ernesto Laclau (2005), analiza las *demandas democráticas y populares* que surgen en una sociedad y explica que las precondiciones para este fenómeno son la existencia de una frontera interna antagónica que separa al pueblo del poder; la articulación equivalencial de demandas diversas, y su unificación en un sistema estable de significación (Laclau, 2005: 99).

La articulación equivalencial de las demandas, dice, se produce mediante significantes flotantes y significantes vacíos que “condensan en torno

de sí, la significación de todo un campo antagónico (el régimen, la oligarquía, etc. para el enemigo; el pueblo, la nación, las mayorías silenciosas, para los oprimidos)" (Laclau, 2015: 114).

Un significante como "trabajadores" puede en ciertas configuraciones discursivas agotarse en un significado particularista o sectorial, mientras que en otros discursos, puede convertirse en la denominación del pueblo (Laclau, 2005: 114).

De la Torre (2008) aclara que para que las estrategias populistas funcionen deben asentarse en "formas de representación política existentes y en tradiciones discursivas disponibles". Estas estrategias, dice, se basan y hacen uso de "marcos discursivos maniqueos y de tradiciones culturales particularistas como las relaciones de reciprocidad propias del parentesco, del clientelismo y del corporativismo" (De la Torre, 2008: 26-27).

Pachano (2007) señala que entre los rasgos evidentes de la acción política ecuatoriana se destacan las prácticas clientelares que sustentan a las posiciones populistas y "se asientan en pautas de relación política al costado de las instituciones formales pero haciendo uso de ellas" (Pachano, 2007: 109).

El discurso populista se basa en la diferenciación de la sociedad en dos campos que se enfrentan de manera antagónica en una lucha entre el bien y el mal (...). Los discursos populistas generan pasiones e identidades fuertes que dividen a la sociedad entre el "pueblo virtuoso" encarnado en el líder y sus "enemigos" contruidos como los "anti patria" (De la Torre, 2008: 28).

Para De la Torre (2008) el populismo oscila "entre la ambigüedad de pensamiento que imagina la sociedad como una comunidad con intereses homogéneos y la radical politización de las exclusiones" que se mantiene y reemerge mientras los Estados "continúen fallando en sus intentos por consolidar las instituciones y el Estado de derecho y no garanticen la igualdad ante la ley". Por ello, advierte, "en lugar de mostrar una modernidad basada en la idealización de los patrones occidentales, hay que analizar los rasgos de las modernidades populistas latinoamericanas" (De la Torre, 2008: 46-47).

Corporativismo

Este es un fenómeno que al igual que el populismo se ha constituido en una forma de ejercer la democracia en Ecuador llegando a expresarse incluso en el mismo sistema de partidos (Pachano, 2007). El corporativismo “constituye un mecanismo de representación de los intereses económicos de grupos sociales organizados” que “ha bloqueado el desarrollo democrático del país al debilitar a los partidos políticos, convirtiéndolos en entidades corporativas o constituyéndolos en apéndices de los gremios” (Quintero y Sylva, 2010: 71) y se caracteriza por los siguientes rasgos:

a) Suplantar o hacer prevalecer la esfera de los intereses privados por encima de los intereses públicos o colectivos; b) Expandir/conservar las “conquistas” gremiales de sus “grupos de interés” ya obtenidas, conceptualizadas como “derechos irrenunciables”; c) Eludir el reconocimiento de los derechos y obligaciones de cada ciudadano como condición universal (de todos) por encima de sus intereses, logros y conquistas gremiales; d) Hacer prevalecer la representación de los gremios, sindicatos y corporaciones en general, por encima de los partidos políticos (Quintero y Silva, 2010: 70-71).

Con este criterio coinciden Verdesoto (1984) y Pachano (2007), para quienes este fenómeno “es una forma de presentación de los intereses sociales ante el escenario político que retrasa la constitución de un sistema político moderno y democrático” (Verdesoto, 1984:32). Pachano (2007) explica que desde el retorno a la democracia en 1979, la representación política, se expresa de manera segmentada y particularista, “tanto por la existencia de bastiones electorales regionales o locales de los partidos, como por la amplia apertura que éstos ofrecen para los intereses particulares y las formas corporativas de representación” (Pachano, 2007: 117)

Concentrados en espacios relativamente restringidos, los partidos pierden la distancia con los grupos de presión locales y asumen gran parte de sus percepciones, posiciones y demandas. Las élites locales (especialmente económicas) encuentran en los partidos a las organizaciones que pueden fortalecer, cuando no sustituir, a sus propias entidades. Los partidos entran en ese juego como condición de permanencia de sus respectivos bastiones (Pachano, 2007: 117).

El corporativismo se convierte así, en “una forma de participación”, en la que “no solo se trata de la canalización de unos intereses específicos particulares, sino de la cercanía con las personas que ejercen la representación”¹¹ (Pachano, 2007).

La ley no regula las relaciones sociales, los pobres no pueden hacer uso de los derechos que les otorgan las constituciones. Para acceder a los servicios públicos, por ejemplo, tienen que ir en nombre de algún poderoso que los recomienda para que los funcionarios públicos los atiendan o deben suplicar un favor a un dependiente estatal. Debido a la falta de derechos ante el Estado, los pobres recurren a prácticas que aunque resultan eficaces en conseguir el bien deseado, no se basan en la ciudadanía, sino en prácticas paternalistas o en prebendas y privilegios de los grupos corporativos (De la Torre, 2015: 134).

El corporativismo de los partidos, dice Pachano (2007), refuerza el clientelismo al determinar los resultados concretos y de corto plazo, como los vínculos fundamentales entre la sociedad (regional o local) y los partidos, “que se ven obligados a mostrar rendimientos altamente valorados por la población de sus respectivos bastiones electorales, aunque eso signifique sacrificar sus lineamientos ideológicos” (Pachano, 2007: 123). Al fortalecer sus lazos con intereses de grupos específicos (y no intereses generales de la sociedad), los partidos tienden a corporativizarse y reforzar prácticas que se creían exclusivas del populismo como el clientelismo político.

En una investigación sobre las bases de apoyo electoral en Buenos Aires del Partido Justicialista argentino, Javier Auyero (2011) cuestiona los modelos de acción racional que conciben al clientelismo político como un simple “intercambio de votos por favores” y define más bien las prácticas clientelares como “elecciones prácticas aprendidas en el tiempo y experimentadas en la vida cotidiana como resolución de problemas” (Auyero, 2001: 177).

¹¹ El constante tránsito de personas desde la representación social (gremios empresariales, sindicatos, etc.) a la representación política ha sido usual desde el retorno a la democracia llegando incluso a adscripciones explícitas por parte de autoridades en ejercicio o candidatos a un sector social determinado (Pachano, 2007: 117).

Sostiene que estas prácticas se enmarcan en un modelo de “intercambio afectivo”, en el que el clientelismo se asienta en “redes informales existentes con anterioridad y en representaciones culturales compartidas” (Auyero, 2001: 29). Estas redes, dice, operan a través de mediadores políticos que “ofrecen incentivos solidarios a cambio de votos” (Guterbock en Auyero, 2001). Los mediadores, afirma Auyero, tienen casi siempre similares pertenencias de clase social con sus clientes, pero lo distintivo en ellos -dice- es su capital social derivado de sus conexiones y pertenencia a cierto grupo (Auyero, 2001: 104-105). En esta lógica, los votantes (clientes) son definidos como “agentes que dan apoyo político a un mediador/puntero o patrón a cambio de bienes, favores y servicios” (Auyero, 2001: 166).

El funcionamiento del clientelismo como mecanismo de expresión y procesamiento de las demandas sociales, señala Pachano (2007), opera al margen de la institucionalidad pero utilizándola de forma permanente. “Esta operación dentro y utilización de la institucionalidad”, explica, “termina por erosionarla a causa de tres factores: 1) La necesidad de ofrecer respuestas inmediatas y puntuales 2) Los desajustes entre responsabilidades, acciones concretas y rendición de cuentas y 3) La informalización de la política” (Pachano, 2007: 110-111).

Las instituciones se ven obligadas a adecuarse a los objetivos, necesidades, prácticas y procedimientos que le son extraños y terminan por alterar su propia esencia. La formalidad institucional está para ser utilizada en función de intereses particulares (para proveer recursos, otorgar prebendas, retribuir favores e incluso como campo apropiado para prácticas corruptas) y no necesariamente para cumplir con las funciones establecidas. La normatividad formal debe coexistir con una institucionalidad real que tiene poco que ver con ella (Pachano, 2007: 111).

En este contexto, señala Pachano (2007), la relación política tiende a personalizarse en sus dos expresiones extremas; por un lado, “en la perspectiva de quienes conforman las redes clientelares poniendo por delante sus problemas y necesidades individuales”; y por otro, “en la perspectiva de quienes conducen esas redes y buscan imprimir su propio sello en cada una de éstas

como garantía de permanencia y consolidación” (Pachano, 2007: 110). Este fenómeno provoca, dice, que los partidos y los políticos tengan una escasa definición ideológica, sobre todo en el ejercicio del poder.

Verdesoto (1984) sostiene que “la realidad política es compleja por la pluralidad de demandas, el particularismo de intereses sociales y políticos, y la crisis que inciden en la representación democrática a través de la corporativización de la demanda” (Verdesoto, 1984: 67).

Tanto los sectores empresariales como los sectores subalternos adquieren formas de expresión corporativizadas. Los primeros mediante las Cámaras Empresariales que actúan como grupos de presión a la gestión estatal (...). Los sectores subalternos también delinearón formas de presentación pública corporativizada. En lugar de profundizar la participación política que inicialmente fue electoral, los partidos se convirtieron en meros altavoces de las demandas corporativas (Verdesoto, 1984: 32).

Así, dice Verdesoto (1984), en los dos lados de la sociedad (cámaras empresariales y centrales sindicales) “se refugia la demanda expresamente clasista y los gremios han terminado corporativizando segmentos del aparato estatal (en lugar de) trasladar hacia el sistema político la demanda que inicialmente representan” (Verdesoto, 1984: 31).

Ospina (2010) explica que los intereses corporativistas han sido dominantes en el Ecuador y se expresan en dos arenas; por un lado, “pervierten a las organizaciones por la cooptación y manipulación del Estado”; y por otro, “contaminan de particularismos al Estado, borrando la búsqueda del bien común” (Ospina, 2010: 1-2).

El problema se ve agravado por la supervivencia de un sistema jurídico y de representación de intereses marcado por el sello de fuertes rasgos corporativistas que debilitan o distorsionan la separación entre interés particular y bien común. O bien el Estado manipula a las organizaciones en función de los intereses estatales, o bien las organizaciones manipulan al Estado en función de sus intereses particulares (Bustamante en Ospina, 2010: 2).

El corporativismo produce, así, una “fractura entre necesidad, interés y representación” (Verdesoto, 1984) que hace del liderazgo (populista) “una figura que sustituye temporalmente las carencias y rearma precariamente el consenso acerca de la democracia a través de la oferta electoral” (Verdesoto, 1984: 34).

El análisis del populismo, el corporativismo y la cultura política que se expone en este trabajo deberá complementarse posteriormente con un estudio específico sobre el partidismo en la coyuntura analizada (2002-2020). Sin embargo, es necesario recordar que este fenómeno ha sido ampliamente estudiado, siendo paradigmáticos los trabajos de Freidenberg y Alcántara (2001) así como los aportes de Pachano (2007) y Sánchez (2008), entre otros.

Con fines meramente descriptivos entiendo al partidismo desde el planteamiento de Bustamante (2000), quien sugiere que en nuestro país los partidos son expresiones de culturas políticas y no simples organizaciones burocráticas. Para el caso ecuatoriano, plantea tres supuestos alternativos a los establecidos en la teoría normativa de los partidos políticos:

1) Las fronteras organizacionales de los partidos no coinciden con las fronteras de las prácticas, hábitos, valores y actitudes que en ellos encuentren expresión organizada (...) 2) Lo central no son los discursos, ideologías o plataformas de los partidos, sino las fórmulas pragmáticas que ellos encarnan (...). 3) La lucha partidista no representa una batalla entre aparatos sino es una confrontación entre mundos de sentido (...) (Bustamante, 2000: 89).

Los partidos como corrientes culturales, dice Bustamante (2000), “representan un tipo peculiar de organización de las costumbres que ligan a la gente en sus acciones frente al poder y en el poder” (Bustamante, 2000: 89). Desde esta perspectiva, asegura este autor, en Ecuador existen tres grandes partidos culturales: “1) Populismo cacical 2) Populismo estatista y 3) Modernismo tecnocrático cosmopolita (...) que pueden hallarse presentes de distintas maneras y en diferentes proporciones en los distintos aparatos partidistas” (Bustamante, 2000: 90)¹².

¹² Bustamante identifica a los siguientes partidos-culturales: 1) El roldosismo bucaramista y el social cristia-

Esta situación, señala Bustamante (2010), hace que el partidismo en nuestro país sea incapaz de “realizar una continua superación de los intereses gremiales en la universalidad de la identidad partidista (...)”, y por el contrario, se ve miméticamente sometido “al siempre permanente, florecimiento de la sociedad corporativa” (Bustamante, 2000, 96).

Análisis de casos

De los 41 años de vida democrática desde el retorno a ese régimen político en 1979, los últimos 18 se han sucedido cuatro gobiernos, dos de los cuales, fueron presididos por out-siders que llegaron de fuera del sistema de partidos, mientras que los dos restantes, se ejercieron por sus respectivos vicepresidentes, pero en circunstancias distintas¹³.

Este artículo compara tres de esos cuatro gobiernos y muestra cómo el populismo y el corporativismo dan origen a diferentes tipos de democracia que se expresan en culturas políticas diversas, que no necesariamente son “perjudiciales” para el conjunto del sistema político como se sugiere en buena parte de la literatura académica e incluso entre amplios sectores de la opinión pública (Hardt y Negri, 2004).

Lucio Gutiérrez (2002-2005) y Rafael Correa (2007-2017) tuvieron momentos fundacionales similares. Ambos llegaron al poder en su primera participación, convirtiendo a sus respectivos movimientos de acción electoral en partidos de gobierno (Quintero, 2002) y en sus inicios, capitalizaron los apoyos prácticamente de los mismos sectores sociales y políticos.

En el caso de Gutiérrez, además de Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (MPD) se produjo “una migración de adhesiones de centro

nismo (populismo cacical o patronal). 2) El populismo estatista que encuentra ciertas afinidades electivas en la izquierda sindical y parlamentaria y 3) El modernismo cosmopolita que se expresaba en ciertos sustratos de la Democracia Popular y por fuera de la política electoral en círculos académicos, de las Fuerzas Armadas y los organismos de la sociedad civil.

13 Gutiérrez fue reemplazado en 2005 por su vicepresidente Alfredo Palacio quien terminó el periodo del mandatario derrocado (2005-2006). Lenin Moreno fue vicepresidente de Correa entre 2007 y 2013 cuando fue reemplazado por Jorge Glas. En 2017, Moreno participó como candidato presidencial siendo Glas su binomio. Posteriormente al escándalo de corrupción de Odebrecht que llevó a la cárcel a Glas, le sucedió en el cargo María Alejandra Vicuña, separada también por corrupción y luego Otto Sonnenholzner, quien renunció el 07 de julio de 2020. Al momento de escribir este artículo se especula sobre su posible candidatura presidencial para las elecciones generales de 2021.

y de izquierda a través de una estrategia de movilización territorial y de concentraciones corporativo-territoriales” (Montúfar, 2004). En Correa, se concretó una “coalición heterogénea en torno a una clase media desencantada, estudiantes e intelectuales urbanos, partidos de izquierda, algunos sectores indígenas y movimientos sociales tanto de la Costa como de la Sierra” (Freidenberg, 2008: 224).

Tabla 1

Aprobación presidencial y apoyo a la democracia

Años	Gutiérrez		Correa			Moreno	
	2002	2005	2007	2011	2013	2017	2018
Aprobación Presidencial	30	24	74	64	73	50	46
Apoyo a la democracia	47	43	65	61	62	69	50

Fuente: Informe Latinobarómetro 1995-2015 e Informes Latinobarómetro 2017 y 2018/ Elaboración propia.

En la tabla 1 se relacionan dos variables medidas por el Latinobarómetro que sirven para mirar la imbricación que en el caso ecuatoriano existe entre el apoyo a la democracia y el liderazgo presidencial¹⁴.

Mientras en el caso de Gutiérrez y Moreno la aprobación presidencial es menor al apoyo a la democracia, en el periodo de Correa la relación es inversa, siendo la aprobación al primer mandatario superior a la otorgada al régimen político. Llama la atención, sin embargo, que en 2018, durante el segundo año de gobierno de Moreno, el apoyo a la democracia no supera el 50% y es apenas cuatro puntos porcentuales superior a la aprobación presidencial (46%).

14 Hermann en Freidenberg (2008) explica varios tipos de liderazgo. a) *Líder flautista de Hammelin*, centrado en el líder, en sus cualidades personales, su seducción y su carisma. b) *Líder vendedor*, donde éste detecta los deseos, expectativas y necesidades de los seguidores y les hace ofertas acordes a ellos. c) *Líder marioneta*, que pone énfasis en los seguidores donde éste no es más que un instrumento del grupo y d) *Líder bombero*, que surge en un contexto de crisis y aparece cuando hay un problema para solucionarlo y luego desaparecer (Freidenberg, 2008: 193)

Los datos muestran una correlación entre aprobación presidencial y respaldo a la democracia, que confirma la personalización de la política (Pachano, 2007) y la influencia del liderazgo en la democracia (Verdesoto, 1984) que en el caso de Correa creó una paradoja entre tecnocracia y populismo (De la Torre, 2015) y en el de Gutiérrez, dio origen a un populismo intermitente (Montúfar, 2014). En Moreno, en cambio, el apoyo a la democracia se reduce al 50% siendo el porcentaje más bajo registrado por Latinobarómetro en 11 años (2007-2018), aunque es escasamente superior al registrado en el gobierno de Gutiérrez (2002-2005).

A diferencia del populismo que se manifiesta claramente en dos de los tres casos analizados aunque con distinta intensidad, el corporativismo se expresa en los tres pero de manera diferente. En el caso de Gutiérrez, se implementó en dos momentos. Primero, con la intención de cooptar a la CONAIE y fusionar al movimiento Pachakutik con el partido de gobierno¹⁵; y luego, para neutralizar en el Congreso Nacional un juicio político en su contra integrando un bloque parlamentario "Progresista" con el PRE, el PRIAN y diputados independientes¹⁶ (Montúfar, 2004) a cambio de reestructurar la Corte Suprema de Justicia para anular los juicios contra Abdalá Bucaram y permitir su retorno al país, como efectivamente ocurrió y fue un factor determinante para su derrocamiento.

Correa, en cambio, acudió permanentemente a las urnas para legitimar sus prerrogativas, generando una apropiación autoritaria de la voluntad popular (De la Torre, 2015)¹⁷ y al mismo tiempo desplegó una estrategia corporativista de relación con la sociedad (Ospina, 2010) caracterizada por cooptar y

15 El giro ideológico que dio Gutiérrez una vez en el cargo terminó -siete meses después del inicio de su mandato en 2002- la alianza que mantuvo con Pachakutik y el MPD. En el ejercicio del poder, el corporativismo estatal creó organizaciones paralelas a la Conaie como Fedepicne e incluso "fuerzas de choque" como el movimiento "Cero Corrupción".

16 Según Montúfar (2004) a cambio de apoyo, el PRIAN solicitó beneficios tributarios para las empresas de su líder Álvaro Noboa; el PRE, la anulación de los juicios contra su líder Abdalá Bucaram y los diputados independientes, puestos burocráticos locales para mantener sus bastiones electorales

17 En diez años de gobierno, el denominado proyecto de la Revolución Ciudadana triunfó en varios procesos electorales consecutivos, entre los que se incluyeron cuatro elecciones presidenciales (2006, 2009, 2013 y 2017); cuatro consultas populares y referéndum (2007, 2008, 2011 y 2017); elecciones a la Asamblea Constituyente (2007) que redactó una nueva Constitución; referéndum aprobatorio (2008) y elecciones seccionales (2009 y 2014).

atacar a las organizaciones sociales y a ciertos sectores empresariales y mediáticos críticos de su gestión, acusándolos de intentar imponer sus intereses por sobre el interés general, que él decía representar¹⁸.

Durante el gobierno de Moreno, el corporativismo se expresó prácticamente desde el inicio de su mandato tras el giro ideológico y pragmático que dio el mandatario una vez en el poder (Burbano de Lara, 2017) y que se expresó en la designación de una parte de su gabinete ministerial¹⁹ llegando a consolidarse en una consulta popular (2018) que cambió gran parte de las autoridades del Estado²⁰, abriendo paso una transición política resultado de los siguientes factores:

a) Imposibilidad de relevar un liderazgo carismático y mesiánico al que se ató la trayectoria del proceso y la vida del movimiento b) La corrupción que llevó al enjuiciamiento penal y posterior encarcelamiento del vicepresidente Jorge Glas por el caso Odebrecht c) La desmitificación del legado de Correa y de la “década ganada” y d) Las divisiones, disputas y resentimientos entre facciones del movimiento (Burbano de Lara, 2017: 10).

18 Una característica que asumió este corporativismo estatal fue la creación de organizaciones paralelas “pro gobierno” en diferentes ámbitos como las dirigencias universitarias, los frentes de profesionales, los educadores y los sindicatos especialmente de los sectores estratégicos. Así surgieron, entre otras, la Red de Maestros de la Revolución Ciudadana que reemplazó a la UNE y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que buscó imponerse al Frente Unitario de Trabajadores (FUT). En esta lógica uno de los casos emblemáticos fue el Decreto 16 mediante el cual se pretendió incorporar al Estado a varias organizaciones de la sociedad civil.

19 Aunque mantuvo algunos cuadros del correísmo colocó a figuras cercanas a diferentes sectores empresariales en varios ministerios como Pablo Campana (Comercio Exterior), Enrique Ponce (Turismo), Ana Drouet (Acuicultura), entre otros. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/pages/gabinete-lenin-moreno-experiencia-cuentas.html>

20 Fiscal General del Estado, Procurador General, Consejo Nacional Electoral, entre los principales. Llama la atención que no se haya designado un nuevo Contralor General, entidad que está a cargo de Pablo Celi, ex sub-contralor de Carlos Pólit, quien fugó del país hacia Estados Unidos.

Tabla 2

¿Para quién se gobierna?

Años	Gutiérrez	Correa		Moreno	
	2002-2005	2013	2015	2017	2018
Gobierna para el pueblo	11 (2005)	62	56	38	17
Gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio	87 (2005)	36	42	58	81

Fuente: Informe Latinobarómetro 1995-2015. Informe Latinobarómetro 2017 y 2018: Elaboración propia.

La tabla 2 muestra que en el gobierno de Gutiérrez y en el de Moreno, la población percibe que se gobernó más para intereses corporativistas (Pachano, 2007) que para “todo el pueblo”. En 2013, al inicio del último mandato de Correa (2013-2017), en cambio, los encuestados tuvieron la percepción contraria. Sin embargo, en 2015, esa percepción cayó 6 puntos del 62 al 56%, aumentando casi hasta el 50% la percepción que Correa gobernaba para grupos poderosos.

Un ejemplo coyuntural del corporativismo en el gobierno de Moreno es la recientemente vigente Ley de Apoyo Humanitario por el Covid-19, donde el Ejecutivo -por presión de grupos empresariales cercanos al movimiento CREO- retiró todo un capítulo de ese proyecto (tabla de contribución de acuerdo al nivel de ingresos) para lograr los apoyos necesarios en la Asamblea Nacional y aprobar esa normativa²¹.

21 Sumado a esto, el Gobierno ha iniciado un claro proceso de ajuste estructural de la economía, acorde con una carta de intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que implica entre otras cosas, la reducción del tamaño del Estado vía despidos y baja de salarios, así como la liberalización del precio de los combustibles. Estas medidas se adhieren a la intención de reducir el presupuesto para las universidades públicas y todas juntas han configurado un nuevo escenario de conflictividad social que por el confinamiento derivado de la pandemia del Covid19 no ha alcanzado los niveles del paro nacional y levantamiento indígena de octubre de 2019.

Tabla 3**Tipología de la democracia**

Gobiernos	Corporativismo	Populismo	Partidismo	Tipo de democracia
Lucio Gutiérrez	SI	SI	SI	Pseudopopulista, partidista-corporativista
Rafael Correa	SI	SI	NO	Populista-corporativista anti-partidista
Lenin Moreno	SI	NO	SI	Corporativista-partidista

Fuente: Revisión bibliográfica citada en este artículo/ Elaboración propia.

La tabla 3 propone que los casos analizados -que cronológicamente responden a los últimos 18 años de vida democrática- producen un particular tipo de democracia toda vez que tanto el corporativismo como el populismo se relacionan con un tercer aspecto: el partidismo entendido en este artículo como expresión de diversas culturas políticas (Bustamante, 2000).

El tipo de democracia *pseudopopulista, partidista, corporativista* del gobierno de Gutiérrez (2002-2005) se caracteriza por el uso del populismo como estrategia (De la Torre, 2008) en la campaña electoral de 2002, pero en el ejercicio del poder se convirtió en un gobierno partidista y corporativista en la medida en que concretó alianzas el PRE y el PRIAN, mientras que profundizó su estrategia de cooptación a los movimientos sociales mediante la creación de organizaciones paralelas, que sin embargo, no pudieron sostenerlo en el poder, precipitando su derrocamiento en 2005.

La caída de Gutiérrez (2005) con la consigna “fuera todos” marcó un punto de inflexión en la democracia ecuatoriana que tuvo como desenlace el colapso del sistema de partidos cuando Rafael Correa asumió el poder (2007) con la promesa refundacional de instalar una Asamblea Constituyente, como efectivamente sucedió. Ya en el poder, Correa implementó una democracia *populista-corporativista anti-partido*, que se caracterizó por mantener y legitimar el antagonismo (Laclau, 2005) entre el “pueblo” que decía encarnar

Correa y la "partidocracia", así como por cooptar a la sociedad creando -al igual que Gutiérrez- organizaciones paralelas, expidiendo un decreto para regularlas e incluyendo a dirigentes de históricos sectores corporativistas como los de la transportación pública en sus listas de candidatos²².

Esta estrategia funcionó en términos de gobernabilidad en la medida en que Correa ha sido el único presidente en la historia del Ecuador (desde 1830) en permanecer diez años consecutivos en el poder con un nítido apoyo popular, lo que abre una interrogante general que supera el análisis exclusivo de ese gobierno y ha sido ya esbozada bajo el atrayente calificativo de "democracia populista"²³.

En el caso de Moreno (2017-2020) se implementa una *democracia corporativista-partidista* que se tradujo en un giro ideológico y pragmático (Burbano de Lara, 2017) hacia las posiciones de los partidos políticos y sectores de oposición al correísmo, así como por un ejercicio del poder marcado por la imposición de intereses corporativistas de distintos grupos que se expresan en agendas específicas ya citadas en este artículo.

Conclusiones

- Los "ismos" de la democracia en Ecuador superan las definiciones mínimas con las que generalmente se tiende a conceptualizar este régimen político. Por el contrario, populismo y corporativismo representan manifestaciones concretas, culturas políticas específicas que dotan de sentido a la democracia ecuatoriana al menos en los últimos 18 años, lo que hace necesario enfrentar este dilema re-conceptualizando el régimen político, con el objetivo de perfilar su rostro más auténtico con el objetivo de

22 Correa utilizó el término "partidocracia" para dotarlo de un contenido distinto al histórico y referirse a los sectores de oposición a su gobierno como los partidos tradicionales y los medios de comunicación. El correísmo creó organizaciones paralelas en distintos ámbitos a las denominadas "históricas" como la UNE, el FUT y la FEUE que fueron divididas con la creación de la Red de Maestros, la CUT y otra FEUE emitiendo el Decreto 016 para regularlas. Los dirigentes de la transportación Pedro Zapata y Alberto Arias fueron asambleístas por Alianza PAIS.

23 Burbano de Lara (2019) explica que "en la política ecuatoriana, el poder constituido, que expresa el ideal liberal del Estado de derecho, convive con el poder constituyente, que expresa, en cambio, el ideal de movilización populista del pueblo. Conviven, se imbrican, cohabitan, en lugar de diferenciarse. No es, como usualmente creemos, que el populismo asalta la democracia en ciertas coyunturas para dañarla. Hay una infiltración permanente del populismo sobre la democracia".

superar los “lugares comunes” que reducen la democracia únicamente al esporádico ejercicio del sufragio, la defensa de la libertad de expresión y la independencia de poderes, etc.

- Populismo y corporativismo no son fenómenos antagónicos o mutuamente excluyentes sino que incluso pueden expresarse (complementarse) de diversas formas en un mismo gobierno dando lugar a diferentes tipos de democracia. Mientras el corporativismo es rechazado por la población al punto de provocar crisis políticas que como en el caso de Gutiérrez (2005) desembocaron en su derrocamiento, o en el de Moreno (2019) generaron una explosión social sin precedentes, el populismo parecería ser una forma genuina de la democracia en nuestro país al menos en los últimos 18 años, contrariamente a lo que considera gran parte de la literatura académica.
- Estos dos fenómenos (populismo y corporativismo) se despliegan en manifestaciones específicas sincréticas y no necesariamente contradictorias según cada caso analizado. En Gutiérrez, el populismo se expresó como una estrategia política durante la campaña electoral de 2002, mientras en Correa fundamentalmente como un discurso durante toda su administración (2007-2017). En ambos gobiernos, el corporativismo funcionó desde el Estado como un instrumento de cooptación de la sociedad. En el gobierno de Moreno, en cambio, desaparece el populismo y se consolida el corporativismo pero ya no desde el Estado sino desde grupos de presión que marcan la agenda del Ejecutivo.
- En Ecuador hay una correlación entre aprobación presidencial y apoyo a la democracia, lo que hace que para los ciudadanos, el liderazgo político sea una condición necesaria para el “adecuado” funcionamiento de la democracia y no a la inversa. La democracia *per sé* no funciona sin liderazgo. La comparación entre los gobiernos de Gutiérrez, Correa y Moreno refleja que la democracia en el periodo analizado tiende a fortalecerse con el populismo y a debilitarse con el corporativismo-partidismo.

- Las culturas políticas si bien se diferencian regional y étnicamente tienden en el Ecuador a implementar una lógica política común caracterizada por la resolución de problemas como empleo, salud, seguridad, etc. Esto provoca que la democracia se vista de contenidos concretos que deben satisfacerse para una ciudadanía distinta a la imaginada en las teorías normativas y que no se agota en el sufragio, ni en las permanentes reformas institucionales al sistema político, que generalmente buscan contener y/o eliminar al populismo, pero curiosamente, no abordan o incluso promueven el corporativismo.

Bibliografía

Andrade, P. (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador: Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Andrade, P. (2003). “El imaginario democrático en el Ecuador”. En F. Burbano de Lara (Comp.), *Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso-Ecuador.

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Burbano de Lara, F. (2019, 20 de agosto). “Democracia populista”. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/08/20/nota/7478844/democracia-populista>

Burbano de Lara, F. (2017). “Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo”. En H. Ibarra (Ed.), *Ecuador Debate No. 102*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Burbano de Lara, F. (1998). *Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (Cordes)

Bustamante, F. (2006). “Sociedad civil y partidos: más allá del corporativismo”. En *Revista Entre Voces No. 5*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local (GDDL).

Bustamante, F. (2000). “Los partidos y los alineamientos políticos como culturas”. En *Revista Íconos No. 9*. Quito: Flacso-Ecuador.

Bustamante, F. (1997). “Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio”. En *Revista Ecuador Debate No. 42*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Quito. Instituto de la Democracia IDD-CNE. Recuperado de <file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/LATINOBAROMETRO%202018.pdf>

Corporación Latinobarómetro (2017). Informe 2017. Buenos Aires. Instituto de la Democracia IDD-CNE. Recuperado de <file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/Latinobarometro%202017.pdf>

Corporación Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana (2015). Informe 1995-2015. Santiago de Chile. Instituto de la Democracia IDD-CNE. Recuperado de <file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/LATINOBAROMETRO%201995-2015.pdf>

De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Corporación Editora Nacional.

De la Torre, C. (2008). "Populismo, ciudadanía y Estado de Derecho". En C. De la Torre y E. Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: Flacso-Ecuador.

Freidenberg, F. (2008). "El Flautista de Hammlin: Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana". En C. De la Torre y E. Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: Flacso-Ecuador.

Freidenberg, F. (2003). *Jama, caleta y camello: Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE y para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Freidenberg, F. y Alcántara M. (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.

Hardt, R. y Negri, A. (2004). *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*. Buenos Aires: Debate.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Menéndez, A. (1986). *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós. El Suburbio Guayaquileño en las Elecciones Presidenciales 1958-1978. Análisis del comportamiento electoral a nivel local en un contexto de control social*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Moncayo, P. (2008). *Veintiocho de Mayo de 1944. Una democracia fallida*. Quito: Abya-Yala.

Montúfar, C. (2004). “El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez”. Quito: Flacso-Ecuador. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=24686>

Ospina, O. (2010). “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana”. Quito: Instituto de la Democracia IDD-CNE. Recuperado de <file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/CORPORATIVISMO,%20OSPINA.pdf>

Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e Instituciones en el Ecuador*. Quito: IDEA Internacional-Flacso-Ecuador.

Paz y Miño, J. (2002). *Golpe y contragolpe. La rebelión de Quito del 21 de enero del 2000*. Quito: Abya-Yala.

Quintero, R. y Sylva, E. (2013). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: Abya-Yala.

Quintero, R. y Sylva, E. (2010). “Ecuador: La alianza de la derecha y el corporativismo en el “putch” del 30 de septiembre del 2010”. En M. Mancero (Comp.), *30S: La Contrarrevolución*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Quintero, R. (2002). *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)* Quito: Abya-Yala.

Ramírez, F. (2003). “Explorando en un agujero negro. Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador”. En F. Burbano de Lara (Comp.), *Antología Democracia, gobernabilidad y*

cultura política. Quito: Flacso-Ecuador.

Sánchez, F. (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: Flacso-Ecuador.

Torres, R. (2016). "Perspectiva de la teoría de clivajes para el caso latinoamericano". En *Cuadernos Americanos No. 155*. México: UNAM. Recuperado de <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca155-97.pdf>

Ulloa, C. (2017). *El populismo en escena. ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?* Quito: Flacso-Ecuador.

Verdesoto, L. (1984). "La primera vuelta presidencial: Análisis político de sus resultados". En L. Verdesoto (Comp.), *1984: El Ecuador en las urnas. Lucha Social. Lucha Política*. Quito: El Conejo-Fundación Naumann.

Verdesoto, L. (1984) "El conflicto principal de la actual coyuntura". En L. Verdesoto (Comp.), *1984: El Ecuador en las urnas. Lucha Social. Lucha Política*. Quito: El Conejo-Fundación Naumann.

¿Is Democracy in Latin America not liberal and is liberalism not democratic?

¿La democracia en América Latina no es liberal y el liberalismo no es democrático?

Andrés Gómez Polanco

Recepción: 27-04-2020

Aceptación: 13-07-2020

Abstract

Latin American democracy has been a controversial concept due to its different interpretations by scholars and political actors. Some authors emphasize its illiberal character and other ones its elitist notion. This essay will argue that democracy, in the region, has been a symbiosis between non-democratic liberalism and illiberal democracy. Therefore, the feasibility of this democracy with adjectives has been channelized by populist phenomenon.

Key words: Illiberal democracy, non-democratic liberalism, populism, institutions, inclusion.

Resumen

La democracia en América Latina ha sido un concepto controversial debido a las diferentes interpretaciones realizadas por académicos y actores políticos. Algunos autores enfatizan su carácter iliberal y otros su carácter elitista. Este ensayo académico establece que la democracia latinoamericana ha sido una simbiosis entre un liberalismo antidemocrático y una democracia iliberal. Por lo tanto, la viabilidad de esta democracia con adjetivos ha sido canalizada a través de los fenómenos populistas.

Palabras claves: Democracia iliberal, liberalismo antidemocrático, populismo, instituciones, inclusión.

Introduction

Democracy in Latin America has been a permanent issue of academic debates in recent decades, such as transition from authoritarian government to a democratic regime, quality of democracy, institutional arrangements, accountability and rule of law, or the relationship between populism and democracy. As can be seen, democracy is a multidimensional political subject that is constantly being interpreted and analysed in the region.

Generally, the academic mainstream points out the analysis of democracy as a dichotomy between pure democratic regimes and different forms of authoritarianism. The latter is a respectable position, but debatable because in the political reality there has been different kind of regimes which combine a range of liberal and illiberal characteristics. Thus, arguing that democracy is essentially liberal and any illiberal regime is not democratic could represent academic purism. However, this kind of analysis cannot be an appropriate framework to understand the complexity of political regimes, especially in Latin America.

Furthermore, in order to de-articulate this antagonistic vision between ‘good democratic regimes’ (the pure ones) and all the rest authoritarian ones, democracy must be understood in a gradual and integral form. The representative of this analytical framework is Robert Dahl. He conceives that democracy “is fundamentally characterized by its continuous ability to respond to the preferences of its citizens, without establishing political differences between them” (2002, pp. 13). Therefore, as far as Dahl is concerned, democracy is a political regime which establishes limits and red lines that differentiate this institutional arrangement and its different approaches than undemocratic regimes.

In this vein, a political regime in order to be considered democratic must respect and guarantee the preferences of its citizens without political exclusions. This institutional arrangement is based on the liberty and the validity of equal opportunities in areas such as: (1) formulating of preferences, (2) Expressing publicly these preferences among their supporters, opposition

and, the government; and (3) having equal treatment from the government. (Dahl, 2002, pp. 14). These minimum conditions pave the way for the construction and consolidation of democracy through social, political and legal institutions. The latter represents the democratic rules and arrangements which guarantees the democratic rule in the dispute of power. This notion of democracy depends on the institutionalization of norms and values rather than government effectiveness. Hence, Dahl points out the materialization of these principles and rules; for instance: “(1) Freedom of association, (2) Freedom of expression, (3) Freedom of vote, (4) Political Competition, (5) Diversity of sources of information, (6) Free and fair elections, (7) Eligibility for the public sector, and (8) Institutions that guarantee that policies depend on votes and other ways of expressing preferences” (Dahl, 2002, pp. 15).

Thus, the three basic democratic conditions and the eight institutions allow the configuration of a democratic political regime based on minimums. However, it is an ideal and theoretical concept to analyze and study democracy, not a pure and unquestionable reality. Dahl was aware regarding the feasibility of his academic work before the complex and multidimensional political reality. In that sense, his democratic theory recognizes the variation of the conditions and institutions which make possible a democratic regime.

As a result, Dahl developed two theoretical elements in order to adapt his notion of democracy to the political reality. These elements are: participation (capacity for representation) and public debate (capacity for opposition). The former “is the number of people empowered to participate, on a level of greater or lesser equality, in the control and discussion of government policy” (Dahl, 2002, pp. 15). In other words, it refers the inclusion of citizens thorough representatives in the political system, preferably through formal mechanisms such as voting (popularization).

Since the right to vote and representation are necessary, but not sufficient elements to consolidate a minimum democracy. The guarantees and respect of opposition is the second element (liberalization) to adapt Dahls’ democratic theory to the real world. Besides, “when the right to oppose is not guaranteed, a significant part of the population is stripped of the right to participate on the public debate” (Dahl, 2002, pp. 16).

Therefore, pure democracy is a theoretical ideal which is based on liberal rights and institutional arrangements. However, democratic regimes are generally dynamic and hybrid. These institutions and rights (popularization and liberalization) are rarely represented in their pure versions. Therefore, according to Dahl, in the socio-political reality there are no perfect or absolute democracies, but there are polyarchies which are “relatively (but not completely) democratic regimes; or, substantially liberalized and popularized systems, that is, very representative and open to public debate” (2002, pp. 18).

The Dahlian democracy or polyarchies are the core analytical explanation regarding the validity of understanding and analyzing democracy as a multiple combination of ideas, ideologies, and actions. In this framework the question that is going to guide this essay is the following: Is Democracy in Latin America not liberal and is liberalism not democratic? The latter research question argues the academic mainstream regarding pure democracy because its motivation is to demonstrate that liberalism and democracy are not necessarily inseparable elements of a single concept.

In that sense, the author’s hypothesis is that in Latin America illiberal democracy and non-democratic liberalism have been the forms of hybrid democracies in the last decades, and populism has been their causal mechanism. This essay will be organized in the following manner. Firstly, a theoretical discussion will be developed which will explain why liberalism is not democratic in Latin America. Secondly, populism will be positioned as an intervening factor between constitutional democracies and illiberal democracies. Thirdly, there will be a theoretical discussion about the pre-eminence of the illiberal democracies in the region.

Why is liberalism nondemocratic in Latin America?

Liberalism is a philosophical, economic, cultural and political paradigm that has shaped Western civilization. As a result of the process of colonization, Latin America embraced its values and principles. As far as this essay is concerned, liberalism is understood in its integrity as a political and economic ideology which emphasizes individual liberties over any form of

state's control (Wiarda and Skelley 2005, p. 166). Although both political and economic notions of liberalism are essentially based on freedom, it is important to clarify that the former express liberal values regarding citizen participation in public issues. And the latter reflects the market-oriented economy rather than state-oriented one (*laissez-faire/laissez-passer*). Both, the economic and political notions of liberalism could be materialized in one single regime such as the cases of Reagan's and Thatcher's governments. However, there are also cases that combine just one liberal notion; for instance, Chinese Communist Party, after Mao's death, has a kind of liberal economy in the framework of a totalitarian regime. Another example is the case of Social Democratic organizations which are in favour of political liberalism, but they prefer state-oriented economic policies.

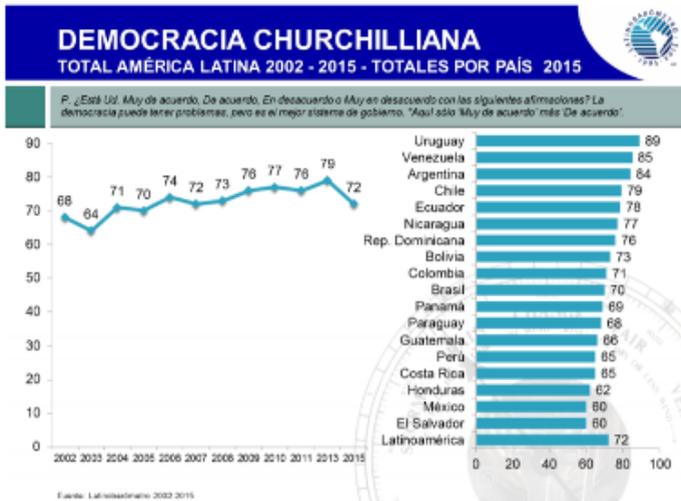
Furthermore, in the following years after the collapse of the Soviet Union, 1991, a new understanding of liberalism emerged, regardless its academic accuracy, which was called neoliberalism. Francis Fukuyama observes neoliberalism as 'the end of the history . . . only democracy and market capitalism were triumphant, without competition, in the basis of the competition of ideas and great systems' (2006, p. 45). Thus, (neo) liberalism was conceived as one single ideology, its economic and political notions were integrated in one single ideology that was the expression of the victory of free market economies and constitutional democracies. The latter is not a misunderstanding of the difference in academic terms between political liberalism and economic one, it is the materialization of the Latin American political reality in the late years of the XX century. For instance, the elected presidents Febres Cordero in Ecuador, Belaunde Terry in Peru, Alfonsín in Argentina, and so on are examples of this combination in the practice.

In the last decades, the majority of Latin American countries experienced economic and political processes which had crucial consequences in their socio-political regimes. The latter was the third wave of democratization and the former was the free market adjustments. Both of them influenced the understanding and practices of Latin American democracy since the new regime was built on the basis of political liberties against dictatorships and economic reforms in favour of capitalism.

The new democracy was a democracy with an adjective, liberal or constitutional, which means that this regime embodied the main political values of liberalism such as free and fair elections, separation of powers, rule of law, institutionalized powers, checks and balances, independent judiciary, transparency and accountability, citizenship's participation (beyond votes), and basic liberties of speech, association, press, public opinion, assembly, religion and property (Kruijt 2001, p. 421; Close and Deonadan 2004, p. 3; Zakaria 1997, p. 25). Consequently, Latin American democracies were built or were tried to build in the basis of constitutional liberalism which emphasizes individual rights, equality under the law, and controlling the power throughout institutions.

This conception of liberalism is focused mainly on constitutional and formal elements such as procedures, mechanisms, institutions, and law; but it does not mean that constitutional liberalism necessarily embodies democracy. As Gonzalo Bustamante points out 'liberal democracy is based on legal procedures, bureaucratic administration, and institutions which depoliticize the collective political action' (2010, p. 20). Hence, the first factor to say that liberalism is not democratic in Latin America is the protagonist role of the traditional political parties, political class, bureaucratic apparatus, and representatives (formal institutions) as the owners of democracy instead of citizens' participation. In summary, liberalism reduces the effectiveness of the collective political action, democracy, throughout depoliticizing processes and mechanisms.

For instance, Latinobarometro's report from 1995 to 2015 demonstrates that the support for democracy as an institutional arrangement rose slightly from 68% in 2002 to 72% in 2015. This data could be argued to be a proof of the legitimization and consolidation of the liberal democracy in the region. However, the graph shows that this increase occurred in the late years of the XX century which was the period of emergence of illiberal and authoritarian Latin American Leaders such as: Chavez' Venezuela in 1998, Kirchner's Argentina in 2003, Morale's Bolivia in 2005, and Correa's Ecuador in 2006.



In other words, if this indicator measures the support of democracy as an institution rather than democracy for its results, the influence of populism to legitimize this political regime is crucial. The latter is based on that 4 out of 6 countries that occupied the first positions in the graph are Venezuela with 85%, Argentina 84%, Ecuador 78%, and Nicaragua with 77% (Latinobarometro 2015). Hence, this hypothesis of the article considers populism as the causal mechanism from non-democratic liberalism to illiberal democracy through plebiscitarian and non-institutional participation of the ‘people’ rather than the liberal procedures and mechanisms.

Furthermore, elites have historically dominated Latin American political parties and political systems. Since the third wave of democratization (1980s) these elites were represented in political parties which monopolized political participation through closed political systems in order to consolidate political and governmental institutionalization (liberal/constitutional democracy). As a result, traditional political parties incarnated democracy, and the latter was reduced as a mere peaceful process of elites’ fighting for power. As Schumpeter says ‘democracy is the mechanism of competition between leaders, such a market structure. Although there are periodical elections in

order to legitimize governments, the policy programs are seen as the result of institutions' negotiations rather than people's will' (1994, p. 315).

In this context, the well-known Dahlian democracy (Polyarchic), which emphasizes civic and political rights as the principal factors to constitute a democratic regime (Dahl 2002, p. 14), forgets that pluralism, liberties and participation could be kidnapped for different actors, even the liberal ones. For instance, Latin American party systems from 1980s to 2000s such as Ecuador (ID, PRE, PSC, CFP, MPD, DP, etc.) and Peru (PPC, APRA, AP, etc.) produced political regimes with formal and liberal guarantees, but with a narrow popular participation. As Carlos de la Torre points out 'political parties and institutions controlled by traditional parties were perceived as instruments of local and foreign elites' (2016, p. 61).

Another point that underlines the non-democratic character of liberalism is the high percentage of Latin American people who is dissatisfied with liberal democracy, 71% in 2018. And the low percentage of people's confidence in liberal institutions such as congress, judiciary, and political parties in the same period of time with just 21%, 24%, and 13% respectively (Latinobarometro 2018). It means that Latin American citizens believe that democracy is not working and constitutional institutions do not represent their demands, expectations, and necessities. In other words, liberal democracy does not have people's legitimacy and it does not represent people's will and confidence.

Hence, if constitutional democracy does not represent people, is it still a democracy? Or could it be a liberal regime without democracy? To answer these questions, it is crucial to understand that democratic consolidation is different than liberal consolidation. One society could have an institutionalized state which protects civil and political liberties, but at the same time low quantity and quality of participation beyond elections and vice versa (Zakaria 1997, p. 26; Rhoden 2015, p. 565).

Moreover, non-democratic liberalism, as its form of neoliberalism, is also based on economic exclusion and social marginalization because although Latin America has experienced a sustained economic growth in the last decade, there are still high rates of poverty such as: 34% of extreme

poverty, 12,8% of poverty, inequality 0,47 GINI coefficient, unemployment 9,8%, and informal work, 44,6%, in 2018 (CEPAL 2018). Consequently, neoliberalism (liberal democracy and market economy) has not generated a society with equal labour, economic and social opportunities in the region. Thus, Latin America is not the poorest region in the world, however, it is the most unequal one. 165 and 69 million living in poverty and extreme poverty respectively, 25 million in unemployment and 134 million in informal economy. Hence, this political regime has suffered legitimacy issues because their social and economic performance (Pérez Liñán and Mainwaring 2013 p. 15).

Besides, poverty and inequality are not seen as simple results of ‘neutral’ and ‘independent’ public policies that did not work by Latin American people. They are seeing as the failure of a political and economic project –neoliberalism- which was designed to benefit to the elites in cost of the vast majority of the society. As can be seen in 2018, the regional average of people who believed that governments governed in benefit of the majority of the society was just 17%. Likewise, the percentage of people who thought that politicians governed in favour for the elites was 79% (Latinobarometro 2018). Thus, neoliberalism was conceived as a non-democratic political and economic project which was materialized by elites in favour of themselves, while the rest of the society was politically, economically, and socially excluded.

On the other hand, some scholars (Zakaria 1997; Rhoden 2015; and Smith and Ziegler 2008) argue that constitutional democracies are the ideal ones. As a result, Latin American societies must work in favour of this cause since ‘liberalization process begins before democratization and continues after democratic consolidation, we may think democracy as a stepping stone to a better liberalism’ (Rhoden 2015 p. 569). Consequently, in a region characterized for dictatorships, populism, caudillos, and authoritarianism the role of liberalism to control power and protect individual rights throughout liberal institutions is a valid point.

However, political and economic institutions without mass incorporation, high rates of poverty and inequality, and lack of citizenship’s

participation could produce a political phenomenon which is characterized by its personalism and polarization. Furthermore, this political phenomenon constructs 'the people' as a relevant political actor in order to implement anti-institutional changes. In other words, that political phenomenon is populism which the academic and political mainstream have configured as an anti-democratic and irrational alternative that destroys liberal democracy. This argument is completely valid because populist leaders concentrate power, de-articulate intermediate institutions, and construct a national enemy to justify its authoritarianism. Hence, populisms threaten liberal democracies. However, if these democracies are the unique and legitimate democratic regimes what are the causes that produce the emergence of populist leaders in liberal political systems which, in theory, are a precondition of a democratic regime?

The answer depends on multiple factors that are not the essence of this academic work. But one of them is the antidemocratic character of liberalism which has historically emphasised the pre-eminence of institutional procedures in detriment of political participation and socio-economic inclusion in the region. As a result, Latin American populism represents not just a threat to individual rights, but also a 'democratic' force in order to integrate marginalized people to the liberal institutions through grass-root movements. Therefore, this argument will be explained in the following part of this essay. It means that populism has been a causal mechanism between non-democratic liberalism and illiberal democracies in Latin America.

Populism: The people as a political construction to democratize (liberal) democracy

Populism has been a political constant in the modern political history of Latin America; thus, there are different theoretical perspectives regarding populism in the region. One of them understands populism as a consequence of a process of desynchronization between social changes and institutional capacity (Di Tella 1973, p. 40). Other authors consider that this political phenomenon is the result of a class alliance between national bourgeoisie and labours, and this alliance is led by a nationalist populist caudillo (Cardoso and Faletto 1978, p. 69; O'Donnell 2011, p. 75). Additionally, populism could be understood as a political strategy in order to obtain or maintain power

which is based on building national identity and Manichean discourse -the people against oligarchy- without any ideological tie (Night 2001, p. 162; Panizza 2009, p. 14).

For the purpose of this essay populism will be understood as a ‘discourse that articulates popular democratic demands to challenge the dominant status quo’ (Laclau 1977, p. 172). In other words, the populist phenomenon defies the institutional bloc of power throughout a political alternative that is based on the construction of the people (ideal concept) and its enemy (oligarchy) (Laclau 2009, p. 69). Hence, populist leaders have appeared in the recent years to challenge the dominant ideology, neoliberalism, in the region because of its ineffective and undemocratic outcomes such as poverty and marginalization, partyarchy and elites’ monopolization of power.

Consequently, populism politicized the necessities, demands and expectations of Latin American people in order to break the constitutional and democratic consensus (political liberalism). Legal procedures and institutional arrangements were directly delegitimized by the populist leaders in the name of people, social justice and true democracy. As Panizza and Miorelli explain ‘populism marks a “rupture” with the existing unjust order and the “reconstruction” of a truly democratic order. In this new political order, the plebs (the underdogs) defeat their oppressors and become the demos (the legitimate holders of sovereignty)’ (2009, p. 40).

For instance, in the last decade populist leaders arrived to power in Ecuador, Rafael Correa, Venezuela, Hugo Chavez, and Bolivia, Evo Morales; all of them challenged, criticized and dismantled economic and political liberalism appealing to the people through plebiscitarian democracy. ‘Chavez, Morales and Correa used ballots to displaced political elites. They appealed to revolutionary force of constituent’s power and convened participatory assemblies task with writing new constitutions that aimed to reinvent political, social, economic institutions’ (De La Torre 2016, p. 62). Thus, in the name of the people, liberalism was attacked and populism played the role of a “democratic force” that democratized the non-democratic character of liberal democracy.

However, this fake democratization ended up in the deinstitutionalization of political systems, the party systems, rule of law, and checks and balances. Not to mention that populist leaders weakened the separation of power, civil and political rights, the independence of the judiciary system and the agencies of control. As Panizza and Miorelli observe ‘the fact that populism and democracy share common normative ground does not mean that populism is necessarily democratic’ (2009, p. 40). For instance, Correa, Chaves, Morales, Ortega and Kirchner implemented different strategies such as: new constitutions, judiciary reforms through referendums, constitution’s amendments in favour of unlimited re-elections, clientelism and so on. These permanent actions threatened the liberal principles of democracy since the latter was replaced by the people’s will incarnated in the leader.

In other words, the populist phenomenon is characterized by two dimensions. On the one hand, populism demonstrates its democratic force through the inclusiveness of the underdogs in economic, social, political and cultural terms. On the other hand, populist leaders divide the political spectrum between two irreconcilable actors: the people versus the bloc of power. The latter is delegitimized and constructed as a national enemy which must be eliminated by the people.

In that sense, the populist phenomenon produces intended and unintended consequences with respect to democracy. It is based on the political and socioeconomic inclusion of the marginalized citizens. Albeit, this inclusiveness is materialized in a plesbiscitarian and anti-institutional manner. Consequently, populism, as well as democracy, is not an absolute and pure concept; it has multidimensional effects related to liberal institutions, political participation, and socio-economic inclusion which are key element that configure democratic regimes.

Why is democracy in Latin America not liberal?

Populist leaders were an answer to non-democratic liberalism, whereas they weakened the process of political institutionalization in the region emphasizing elections over constitutional mechanisms. In other words, populism produced another democracy with an adjective in Latin

America, this time an illiberal democracy. As Smith and Ziegler say ‘illiberal democracy occurs when free and fair elections combine with systematic denial of constitutional rights’ (2008, p. 31). It means that Latin American populists appealed and used electoral democracy --plebiscites and referenda-- to obtain, increase, and maintain political power. And at the same time dismantled liberal democracy.

In different countries of the region, a plebiscitarian democracy was established by presidents such as Correa, Chavez, Morales, Kirchner, and Ortega. They were elected with broad popular support, and used systematic elections in order to accumulate power, broke the rule of law, and threatened civil liberties. Thus, liberal values and principles were reconceptualised and underestimated in favour of a direct democracy where people could ‘participate’ directly in the decision making process through their votes instead of institutional procedures. As a result, populist leaders developed a democracy which was conceived as people’s democracy, and the people was constructed as a collective political actor instead of individual citizens (Panizza and Miorelli 2009, p. 40).

This illiberal democracy was characterized by having formal procedures to elect representatives, but not institutional mechanisms to control political power. The concentration of the power was a fundamental step to consolidate a personalist form of government. For instance, Correa said publicly that he was the head of the whole state powers. In this vein, democracy was not liberal under populist regimes since pluralism, adversaries, minority’s groups, and opposition were seen as caudillo’s enemies. It meant that these actors were constructed as enemies of democracy, the country, and the people (Zakaria 1997, p.4; Panizza and Miorelli 2009, p.42; De la Torre 2016, p. 72). Hence, a liberal and constitutional democracy that respect and guarantee individual rights and balance of power could not emerge if one part of the society is seen as an enemy that must be destroyed.

Moreover, another characteristic that defines illiberal democracies in the region was the pre-eminence of the caudillo/leader/strongman over institutions which is ‘the government by a single –usually charismatic- leader, driven by personal ambitions and with little interest in building institutions

besides his own perpetuation in power' (Close and Deonadan 2004, p. 4). Consequently, strong and popular presidents imposed their will as the people's will through systematic elections and configured constitutions, laws, procedures and institutions based on their political interests. In this form, the institutionalized process of designing policies and polity was substituted by the personal and unilateral process of decision making.

These Latin American caudillos concentrated the institutional and impersonal power in their hands by replacing horizontal accountability and check and balances by vertical accountability (De la Torre 2016, p. 16). Furthermore, throughout elections the populist leaders appealed to the people in order to intervene and control judiciary systems, general attorney, and any institutional entity that could limit their absolute power. Therefore, the only power that has popular and sovereign legitimacy was the executive power, not for its institutional and legal basis, but because the caudillo 'incarnated' the people. Additionally, horizontal accountability was kidnapped and opposition was prosecuted. Thus, the liberal democracy characterized by its institutional arrangements to limit and account the power was systematically dismantled in favour of informal institutions, patronage, and clientelism. For instance, the Worldwide of Governance Indicators illustrate¹ that in 2016 the regional average of voice and accountability was 60%, but populist regime as Venezuela and Ecuador scored 20% and 39% respectively (World Bank 2016).

Besides, in regulatory quality Venezuela and Ecuador scored 5% and 53%, however, the regional average was 57% in 2016. In the case of rule of law both countries were under the regional average with 2% for Venezuela and 25% for Ecuador. And in the field of control to corruption the average was 55% and Venezuela and Ecuador scored 10% and 27% respectively (World Bank 2016). These figures show that an illiberal democracy focuses only on the institutionalization of power in a single populist caudillo through electoral mechanisms. And it is inherently incapable to control corruption and guarantee rule of law because a liberal democracy is based on the institutionalization of power to be limited. As Zakaria observes 'constitutional

¹ 0 corresponds to the lowest rank and 100 to the highest.

liberalism is about the limitation of power, democracy about its accumulation and use' (1997, p. 4).

On the other hand, some scholars argue that populism and illiberal democracy are really Latin American democracies because represent the politicization of bureaucratic and administrative issues which has been historically ruled by elites through institutions (Mouffe 2006, p. 17). This counter-argument justifies the existence of illiberal democracies taking into account the specific cultural, political, economic and social characteristics of the region. In other words, the construction of a liberal democracy is a utopia because the strong path dependence in Latin American countries. Consequently, the dispute of political power is a dilemma between illiberal quasi-authoritarian forces and populist leaders.

However, it is a fake dilemma because this counter-argument does not take into account that democracy, in any latitude or culture, is a socio-political construction which is constructed by collective actions. It means that democratic regimes, liberal or illiberal ones, are dynamic and changeable. Thus, the illiberal Latin American democracies are the result of a historic dispute between non-democratic liberalism and populism as a democratic illiberal force.

Conclusion

To conclude, non-democratic liberalism and illiberal democracies have been permanent patterns in the struggle for democracy in Latin America. The former has arguably generated economic and social marginalization, and the political participation was monopolized by elites through institutional arrangements, bureaucratic and administrative processes. The latter has possibly been the consequence of the non-democratic character of the constitutional democracy throughout the appearance of populist leaders that politicized and constructed the people as a collective political actor to pursue political change.

The Latin American illiberal democracy has diminished and threatened the basic liberal and constitutional guarantees such as: separation of powers, rule of law, independent judiciary system, free of association, press, opinion,

religion, speech, and other individual rights. It because its plebiscitarian, anti-institutional, and personalist character.

The argument of this essay does not delegitimize the necessity of liberal values to consolidate democratic systems in the region. It is unquestionable that solid institutions, rule of law, checks and balances, human rights, and separation of powers are determinant elements to guarantee development, peaceful coexistence, and democratic rule. In the same vein, the democratic character of populism in terms of multidimensional inclusion is not an apology to the authoritarian practices of populist leaders, which in effect are a threat to democracy. However, it is unavoidable that Latin American populism has played a relevant role in the understanding and construction of illiberal democratic systems.

Therefore, democracy in Latin America should be studied in the following years as a dynamic and integral concept that could not be divided between its institutional and inclusiveness characters. Finally, democracy without adjectives would possibly be an incomplete democracy. Thus, both institutions and inclusion have been, are, and must be the two-faces of Latin American democracies.

References

- Bustamante, G. (2012). “La razón populista versus la democracia representativa”. *Revista Cultura Económica*, 83, 20-35.
- Cardoso, F. and Faletto, E. (1978). *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo e interpretación sociológica*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama social de América Latina 2016*. Santiago: CEPAL.
- Close, D. and Deonandan, K. (2004). *Undoing democracy: the politics of electoral caudillismo*. Lanham: Lexington Books.
- Dahl, R. (2002). *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- De la Torre, C. (2016). “Left-wing populism: Inclusion and authoritarianism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”. *The Brown Journal of World Affairs*, 23 (1), 61-76.
- Di Tella, T. (1973). *Populismo y reforma en América Latina*. Santiago: Universitaria.
- Fukuyama, F. (2004). *The end of history and the last man*. London: Hamish Hamilton.
- Kruijt, D. (2001). “Low intensity democracies: Latin America in the Post-Dictatorial Era”. *Bulletin of the Latin American Research*, 20 (4), 409-430.
- Laclau, E. (1977). *Politics and ideology in Marxist theory*. London: Verso Books.
- Laclau, E. (2009). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Santiago. Corporación

Latinobarómetro.

Latinobarómetro (2015). Informe 1995-2015. Santiago. Corporación Latinobarómetro. Available at file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/F00004377-DC_EVE_213_16-INFORME_LB_2015.pdf (Last visited 28 June 2020).

Night, A. (2001). “Democratic and Revolutionary traditions in Latin America”. *Bulletin of the Latin American Research*, 20 (2), 147-186.

O’ Donnel, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires. Prometeo.

Panizza, F. (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Panizza, F. and Miorelli, R. (2009). “Populism and Democracy in Latin America”. *Carnegie Council for Ethics in International Affairs*. 39-46.

Perez-Liñan, A. and Mainwaring, S. (2013). “Regime legacies and levels of democracies: Evidence from Latin America”. *Comparative Politics*, 45 (4), 379-395.

Rhoden, T. (2015). “The Liberal in Liberal Democracy”. *Democratization*, 22 (3), 560-578.

Schumpeter, J. (1994). *Capitalism, socialism, and democracy*. London: Mansfield Centre.

Smith, P. and Ziegler, M. (2008). “Liberal and illiberal democracy in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, 50 (1), 31-57.

Wiarda, H. and Skelley, E. (2005). *The dilemmas of democracy in Latin America: crises and opportunity*. Lanham: Rowman & Littlefield.

World Bank (2016). “Worldwide of Governance Indicators”. Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (Last visited 4 November 2019).

Zakaria, F. (1997). "The Rise of illiberal democracy". *Foreign Affairs*, 76 (6), 22-43.

Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad

Electoral reform 2020 and national and local electoral systems: equality, proportionality and parity

Richard Ortiz Ortiz

Recepción: 18-05-2020

Aceptación: 04-07-2020

Resumen:

En febrero de 2020 fue publicada la última reforma electoral que modifica elementos centrales de los sistemas electorales de los órganos de elección popular a nivel nacional y local. Este trabajo tiene como objetivo evaluar dicha reforma bajo los parámetros constitucionales de igualdad del voto, proporcionalidad y paridad en las instituciones representativas. La tesis que guía el análisis es que la reforma no resuelve los problemas de representación en Ecuador, pero introduce medidas eficaces para mejorar la participación de las mujeres en la política nacional y local.

Palabras claves: reforma electoral, sistemas electorales, igualdad, proporcionalidad, paridad.

Abstract:

On February 2020, the last electoral reform, which modifies the main elements of the electoral systems of the popular election locally and nationally was published. The main objective of this work is assessing the reform under the constitutional parameters toward equality of the vote, proportionality and parity in the representative institutions. The thesis that guides this analysis is that this reform does not solve the representation issues in Ecuador but provides effective measures to improve women's participation in national and local politics.

Key words: electoral reform, electoral systems, equality, proportionality, parity.

Introducción

La última reforma a la Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas (LOEOP) fue promulgada el 3 de febrero de 2020 en el Registro Oficial. Este estudio se dedica exclusivamente a evaluar aquellas normas de la reforma que afecta a los sistemas electorales nacionales y locales y su relación con los principios constitucionales de igualdad, proporcionalidad y paridad, con sus respectivas consecuencias en la representación política. La evaluación se lleva a cabo solo sobre los efectos mecánicos inmediatos de la reforma (Duverger, 2001, pp. 38-47)¹. La tesis principal de este trabajo es que, las últimas reformas al sistema electoral no alcanzan a solucionar los problemas principales de la representación política en Ecuador, aunque sí introducen modificaciones relevantes que favorecen la paridad de género en los órganos de elección popular a nivel nacional y subnacional.

Ya que la Constitución de la República (CR) de 2008 prevé un sistema de gobierno presidencial, tanto el presidente de la República (art. 143 CR), como los miembros de la Asamblea Nacional (art. 118 CR) son electos popularmente. Ecuador, además, es un Estado unitario que se gobierna de manera descentralizada (art. 1.1 CR). Por ende, el territorio está organizado en distintos gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que son electos también por voluntad popular (arts. 251-255 CR). Asimismo, después de la reforma constitucional de febrero de 2018, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) también es electo con el voto de los ciudadanos (art. 207.3 CR). En consecuencia, en este trabajo se describirán, primero, las características de todos los sistemas electorales a nivel nacional y local, según la reforma de 2020, antes de proceder a su evaluación.

Adicionalmente, el art. 116 de la Constitución ordena que para “las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres.” El art. 65 de la Norma Suprema refuerza la participación paritaria de las mujeres. Por tanto, el objetivo de

¹ La evaluación empírica de la reforma de 2020 deberá ser hecha después de las elecciones generales de 2021 y las elecciones locales de 2023; pero, hay elementos del sistema electoral que permiten una evaluación previa, independientemente de los resultados electorales. Claro está que, los resultados empíricos serán buenos argumentos para reforzar o rechazar los argumentos expuestos en este trabajo.

este ensayo es evaluar –preliminarmente– si las reformas de febrero de 2020 contribuyeron a realizar los principios constitucionales en los diversos sistemas electorales a nivel nacional y subnacional.

Con el fin propuesto se procede de la siguiente manera: (1) se define brevemente qué se entiende por sistema electoral y se enumeran sus componentes; (2) se describen los nuevos sistemas electorales a nivel nacional y local, conforme con la reforma de 2020; (3) se evalúa la reforma de febrero de 2020 bajo los estándares constitucionales de los principios de igualdad, proporcionalidad y paridad; y, (4) se resumen las principales conclusiones de este trabajo.

1. Sistemas electorales: definición y componentes

Para el análisis de los sistemas electorales y sus efectos es recomendable partir de una definición estricta de sistema electoral, que comprende el conjunto de reglas que definen el modo según el cual el elector manifiesta, por medio del voto, su preferencia política por un partido o candidato, y la manera en que esos votos se convierten en un cargo público (Nohlen, 2020, p. 373). En este sentido, las normas que regulan el sistema electoral no abarcan todas las reglas electorales que se pueden referir a los procesos electorales, financiamiento electoral, autoridad electoral, justicia electoral y partidos políticos.² Estas reglas solo se limitan a regular los aspectos de la expresión del voto y la transformación de esos votos en un puesto de elección popular nacional o local, unipersonal o pluripersonal.

Los *componentes* de los sistemas electorales, tanto para elecciones unipersonales y pluripersonales, son básicamente cuatro: (1) forma de candidatura, (2) procedimiento de votación, (3) circunscripción y (4) procedimiento de conversión de votos en el cargo público correspondiente. A continuación, se presentan, primero, los sistemas electorales para los órganos nacionales y, luego, para los gobiernos locales (GAD).

² Sobre los diversos temas que puede abarcar la regulación electoral, puede consultarse la obra monumental sobre Derecho electoral latinoamericano, editada por Nohlen, Valdés y Zovatto (2019).

2. Sistemas electorales nacionales

Solo hay tres órganos nacionales que son electos popularmente para un periodo de cuatro años: la Asamblea Nacional, el presidente de la República y el CPCCS, cuyas reglas de elección están establecidas en la Constitución (arts. 118, 143 y 207.3), LOEOP (arts. 119, 120, 150, 151, 160, 161 y 164) y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS, arts. 32-33).

2.1. Sistema electoral para la Asamblea Nacional

Las *candidaturas* para asambleístas, desde la reforma de febrero de 2020 a la LOEOP, se presentan en listas cerradas y bloqueadas.³ Así, el art. 120 de la ley manda: “En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional [...] el voto será en lista[s] cerradas y bloqueadas.” Por mandato constitucional (arts. 108 y 116) y legal (arts. 3, 99 y 160 LOEOP), las candidaturas se establecerán mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias, y las listas se estructurarán con estricta paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres. Además, la reforma de febrero de 2020 exige que las listas estén encabezadas por mujeres en un 50% y se debe garantizar una cuota mínima del 25% para los jóvenes entre 18 y 29 años, según las reglas del art. 99.⁴ El mandato de encabezamiento paritario se aplicará progresivamente: 2021, 15% y 2025, 50%.⁵

La forma de votación en las listas de asambleístas era por personas hasta antes de la reforma de febrero de 2020. Ahora, el voto es por lista y único. Al respecto, el art. 160 LOEOP ordena: “El elector indicará su preferencia por una sola lista según las dignidades que correspondan.”

3 Antes de la reforma, la lista era abierta.

4 Véase la Disposición General Décima, añadida por la reforma de febrero de 2020.

5 Véase la Disposición Transitoria Tercera, añadida por la reforma de febrero de 2020.

Tabla 1: Circunscripciones electorales para la Asamblea Nacional

Tamaño	Cantidad	Circunscripciones	Esaños totales	% esaños
15	1	Única (nacional ampliada)	15	10,9
6	1	Los Ríos	6	4,4
5	8	Azuay, El Oro, Manabí-C2, Quito-C2, Guayas-C1, Guayas-C2, Guayas-C3 y Guayas-C4	40	29,2
4	10	Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Tungurahua, Santo Domingo, Quito-C1, Quito-C3, y Manabí-C1	40	29,2
3	6	Bolívar, Cañar, Carchi, Sucumbios, Santa Elena, y Pichincha	18	13,1
2	9	Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos, Orellana, Exterior-1, Exterior-2 y Exterior-3	18	13,1
Promedio 3,9	Total 35	1 única, 22 provinciales, 6 subprovinciales, 3 subdistritales y 3 del exterior	Total 137	Total 100

Fuente: tomado de Ortiz, 2016, p. 14.

En cuanto a las circunscripciones, en el sistema electoral legislativo ecuatoriano hay que considerar tanto su tipo como su tamaño, para entender cómo se estructura la representación política territorialmente y el grado de proporcionalidad del sistema. El art. 150 LOEOP establece siete tipos posibles de circunscripciones para las elecciones parlamentarias en Ecuador. Pero, en las elecciones legislativas de 2013 y 2017 solo hubo cinco tipos de circunscripciones: única (o nacional ampliada), provincial, subprovincial, subdistrital y especial del exterior; puesto que, hasta la fecha, no se ha constituido ninguna región en los términos que establece la Constitución en sus arts. 144-146; tampoco hubo circunscripciones distritales, pues el único distrito metropolitano tuvo que subdividirse. Además, el citado art. 150 ordena subdividir las circunscripciones mayores a siete esaños, lo que reduce considerablemente su magnitud.

El tamaño de la circunscripción es decisivo para los efectos proporcionales de un sistema electoral: mientras más pequeña es la circunscripción menos proporcional será la relación votos-escaños (Lijphart, 1995, p. 44). La Tabla 1 resume las 35 circunscripciones en las que son electos los 137 miembros de la Asamblea Nacional. Solo hay una circunscripción grande, la única (nacional ampliada); una mediana, Los Ríos; y, 33 pequeñas. El promedio global es de 3,9 escaños por circunscripción. Las circunscripciones pequeñas constituyen el 94,3% del total y, con distritos de esa magnitud es casi imposible hacer un reparto justo de escaños en relación con la fuerza electoral de cada organización política (Lijphart, 2000, p. 147-149).

El procedimiento de conversión de votos en escaños es el mecanismo mediante el cual, después del escrutinio de votos, se adjudican los puestos parlamentarios a cada partido. Es importante distinguir entre la fórmula de decisión y el método de cálculo para la adjudicación de puestos en el parlamento. La fórmula resume el criterio que decide quién es el ganador o perdedor de una elección, y puede ser mayoritaria o proporcional. Para la elección de miembros de la Asamblea Nacional, la adjudicación de escaños se hace mediante una fórmula proporcional y el cómputo de las proporciones necesarias para acceder a un escaño, mediante el método Webster, que emplea divisores impares (art. 164 LOEOP).

Tabla 2: Sistema electoral para la Asamblea Nacional

Candidatura	Proced. votación	Circunscripción		Fórmula de decisión	Método de Adjudicación
		Tipo	Tamaño		
- Lista cerrada y bloqueada - Secuencial y alternada entre mujeres y hombres. - 50% encabezadas por mujeres. ^a - 25% de jóvenes.	Voto único por lista	- Nacional (1) - Provincial (22) Subprovincial (6) - Subdistrital (3) - Del exterior (3)	- 1 grande (nacional) - 1 mediana (Los Ríos) - 33 pequeñas. (promedio 3,9 escaños)	Proporcional.	Webster (divisores impares: 1, 3, 5, 7...).

Nota: a La aplicación será progresiva: 2021, 15% y 2025, 50%.

Fuente: Constitución 2008; LOEOP 2009, ref. 2020.

Finalmente, la tabla 2 resume los distintos elementos del sistema electoral para la elección de los 137 miembros de la Asamblea Nacional, después de la reforma electoral de 2020.

2.2 Sistema electoral para el presidente de la República

Como resume la tabla 3, las candidaturas para presidente y vicepresidente de la República se presentan en binomio en la misma papeleta (art. 143 CR; art. 161 LOEOP). La reforma de 2020 exige que el binomio sea estrictamente paritario; es decir, si la candidata a la presidencia es mujer, el candidato a la vicepresidencia deberá ser hombre, y viceversa; pero esta regla se empezará a aplicar desde las elecciones generales de 2025.⁶ El elector tiene un solo voto para seleccionar a los candidatos de su preferencia.

⁶ Véase la letra e) de la Disposición Transitoria Tercera de la LOEOP, introducida por la reforma de 2020.

Tabla 3: Sistema electoral para el presidente de la República

Candidatura	Procedimiento de votación	Circunscripción	Fórmula de decisión
Unipersonal (binomio paritario a)	Voto único (por binomio)	Única (nacional más las tres del exterior)	Fórmula de decisión: <i>mayoría</i> Tipo de mayoría: 1. Relativa calificada (40% con una diferencia de 10 puntos); o, 2. Mayoría absoluta. Si no se cumple ninguna de estas condiciones, habrá una segunda vuelta con los dos candidatos con mayor votación.

Nota: a Desde las elecciones de 2025.

Fuente: Constitución 2008; LOEOP 2009, ref. 2020.

Las máximas autoridades de la Función Ejecutiva nacional se eligen en circunscripción única, que incluye el territorio nacional y las tres circunscripciones del exterior (art. 151 LOEOP). Para ser elegido presidente de la República es suficiente, ya sea la mayoría relativa de al menos el 40% de los votos válidos y una diferencia mayor a 10 puntos porcentuales sobre el segundo candidato mejor votado; o basta con obtener la mayoría absoluta de los votos válidos. Si no ocurre ninguna de estas dos circunstancias, habrá una segunda vuelta (ballotage) entre los dos candidatos mejor votados, en la que el ganador será el que obtenga la mitad más una de las preferencias electorales.

2.3 Sistema electoral para el CPCCS

En los arts. 32 y 33 de la LOCPCCS, el Legislador diseña un sistema electoral muy complicado para la elección de los siete miembros del CPCCS (véase tabla 4), e incluso con algunas reglas de dudosa constitucionalidad,

como la exigencia del título de tercer nivel para ser consejero (art. 20, núm. 6), y la prohibición de las candidaturas de afiliados y adherentes de las organizaciones políticas y de los que hayan ocupado cargos de elección popular durante los últimos cinco años (art. 21, núm. 8; Oyarte, 2019, pp. 1172-1181).

Sobre el tipo de candidatura se establece que se “elaborará una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, en la que se observará la alternancia de género.” (art. 32.1 LOCPCCS). El procedimiento de votación es voto personalizado en cada una de las listas, de la siguiente manera: “Los electores podrán votar por hasta siete candidatos, tres candidatos de la lista de hombres, tres candidatas de la lista de mujeres y un candidato de la lista de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior” (art. 32.3 LOCPCCS). Es decir que, en la lista de mujeres, por un lado, y en la de hombres, por otro, el elector cuenta con tres votos (múltiple) para elegir a candidatos de su preferencia (personalizado). Y, en la tercera lista, cuenta con un solo voto para un candidato.

Tabla 4: Sistema electoral para el CPCCS

Candidatura	Procedimiento de votación	Circunscripción	Fórmula de decisión	Tipo de mayoría
Tres listas en una papeleta: - 1 de mujeres. - 1 de hombres. - 1 de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y residentes en el exterior.	Voto personalizado: - 3 votos (múltiple) para la lista de mujeres. - 3 votos (múltiple) para la lista de hombres. - 1 voto (único) para la tercera lista.	Única (nacional más las tres del exterior)	Mayoría	- Lista de mujeres: relativa de las tres candidatas mejor votadas - Lista de hombres: relativa de los tres candidatos mejor votados - Tercera lista: relativa del candidato con más votos (pero podría salir electo otro candidato) ^a

Nota: a Si en las listas de mujeres y hombres no es electo ningún candidato de los pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatoriano y el primero de la tercera lista tampoco pertenece a estos grupos étnicos; entonces, el ganador podría ser el candidato indígena más votado, independiente de las otras mayorías.

Fuente: LOCPCCS, 2009, ref. 2018.

La circunscripción para la elección de los siete consejeros es la única, que incluye la nacional y las tres del exterior (art. 32.3 LOCPCCS). La forma de convertir los votos en escaños se regula en el art. 33.2 de la misma ley, que consagra la siguiente regla: “se designará a tres hombres, tres mujeres; si dentro de los seis designados o designadas no existiere ninguno perteneciente a pueblos, nacionalidades, indígenas, afroecuatorianos o montubios, se designará como séptimo consejero o consejera al candidato o candidata de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios, que haya obtenido la mayor votación, [...]”.

Lo extraño de la disposición citada es que no se menciona explícitamente la fórmula de decisión, que se supone que es la de mayoría

relativa de los tres candidatos de la lista de mujeres y hombres, y de uno de la tercera lista. También es llamativo que, puede producirse el caso de que el candidato ganador de la tercera lista no sea electo, si entre los elegidos de las dos primeras listas no hay uno de origen indígena o afroecuatoriano y el primero de la lista es un ecuatoriano residente en el extranjero que no pertenece a esos grupos étnicos. En realidad, no debería permitirse que existan candidaturas de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos en las otras listas, si ya hay una reservada para ellos (Barrionuevo, 2019, pp. 33-47).

Las reglas de elección del CPCCS descritas fueron aplicadas por primera vez en las elecciones de marzo de 2019. En este proceso ya se dieron varias irregularidades, como la decisión del CNE de dividir ilegalmente las tres listas en tres papeletas separadas; la falta de reglas para el conteo de los votos nulos en un sistema de voto personalizado; y, la calificación de candidatos que no cumplieran los requisitos.

3. Sistemas electorales locales

Las regulaciones sobre los sistemas electorales locales están contenidas en la Constitución (arts. 251-255), en la LOEOP (arts. 120, 152-160 y 162-164) y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD– (arts. 33, 36, 38, 43-46, 49, 51, 56, 59, 61, 66, 69, 71 y 317). Las elecciones locales se realizan cada cuatro años y no deben coincidir con las elecciones generales (art. 90 LOEOP). Solo la elección del CPCCS es simultánea con las locales (art. 207.3 CR).

Sistemas electorales para los órganos colegiados de los GAD

La LOEOP establece una serie de reglas generales –son las mismas que para la Asamblea Nacional– aplicables a la elección de los órganos colegiados de los GAD (consejos regionales, concejos cantonales, concejos metropolitanos y JPR). Estas se refieren al tipo de candidatura (lista cerrada y bloqueada, art. 120), el procedimiento de votación (voto único por lista, art. 160), la fórmula de decisión (proporcional) y el método de adjudicación de escaños (Webster, art. 164). Las circunscripciones corresponden a cada nivel de gobierno: para los consejos regionales, el distrito electoral es la región, con

zonas urbanas y rurales; para los concejos municipales, el cantón, con zonas urbanas y rurales; y, para las JPR, el distrito es el territorio de la parroquia rural respectiva. A continuación, solo se describirán las características particulares de las reglas electorales de cada GAD (véase tabla 5).

Tabla 5: Sistema electoral de los órganos colegiados de los GAD

	Candidatura	Procedimiento. votación	Circunscripción		Fórmula de decisión	Método de adjud.
			Tipo	Tamaño según población		
Consejeros regionales	Lista cerrada y bloqueada ^a	Voto único por lista	<i>Urbana y rural</i> de la región	- 15 (menos de 1 millón) - 19 (más de 1 millón) - 21 más de 2 millones) - 25 (más de 3 millones) No mayores a 7 escaños	Proporcional	Webster
Consejeros provinciales	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Concejales distritales	Lista cerrada y bloqueada ^a	Voto único por lista	<i>Urbana y rural</i> del distrito metropolitano	- 15 (menos de 1 millón) - 19 (más de 1 millón) - 21 (más de 2 millones) - 25 (más de 3 millones) No mayores a 7 escaños	Proporcional	Webster

Concejales cantonales	Lista cerrada y bloqueada ^a	Voto único por lista	Urbana y rural del cantón	<ul style="list-style-type: none"> - 5 (menos de 50 mil) - 7 (más de 50 mil) - 9 (más de 100 mil) - 11 (más de 200 mil) - 13 (más de 300 mil) - 15 (más de 400 mil) No mayores a 7 escaños.	Proporcional	Webster
Vocales de JPR	Lista cerrada y bloqueada ^a	Voto único por lista	Parroquial rural	<ul style="list-style-type: none"> - 5 (hasta 150 mil) - 7 (más de 150 mil) 	Proporcional	Webster

Nota: a Las listas deben ser secuenciales y alternadas entre mujeres y hombres, 50% encabezadas por mujeres y 25% compuestas de jóvenes. La regla sobre el encabezamiento paritario se aplicará progresivamente: elecciones seccionales de 2023, el 30% y, en las de 2027, el 50%.

Fuente: Constitución 2008; LOEOP 2009, ref. 2020; COOTAD 2010.

Según el art. 152 de la LOEOP, el tamaño de los consejos regionales y los concejos metropolitanos puede tener entre 15 y 25 miembros, según su población, y se debe conformar obligatoriamente distritos urbanos y rurales en proporción a los habitantes. Además, se dispone que las circunscripciones mayores a 7 escaños se subdividan con los mismos criterios que los distritos para la Asamblea Nacional.

En cambio, los consejos provinciales no son electos popularmente, sino que se conforman por los alcaldes o concejales de los cantones que integran la provincia respectiva y por representantes de las parroquias rurales elegidos de entre los presidentes de las JPR (art. 252 CR). El COOTAD, en los arts. 43-46, regula a detalle la conformación de los GAD provinciales. Para la representación de los cantones se dispone que cada municipio de la provincia esté representado por el respectivo alcalde o, en el caso de no

poder asistir, por el concejal principal que él designe (art. 44). El número de representantes de las parroquias rurales se determina según la población de la provincia, conforme a las siguientes reglas: (1) en las provincias de hasta 100 mil habitantes, tres; (2) en las de 100.001 hasta los 200 mil, cinco y (3) en las de más de 200.000, siete (art. 45.1). Para el proceso de selección, el CNE conforma un colegio electoral con todos los presidentes de las JPR para que, entre ellos, elijan a representantes de los diversos cantones, en lo posible (art. 46). Además, se dispone que solo duren en sus cargos como “consejeros provinciales” dos años (art. 45.2), sin posibilidad de reelección, a menos que, por el número de parroquias rurales, se tenga nuevamente que elegir al mismo representante (art. 46.2).

Los concejos cantonales pueden variar también su tamaño dependiendo de su población entre 5 y 15 concejales (art. 156 LOEOP). Además, es mandatorio que se creen circunscripciones urbanas y rurales en relación proporcional con la población (art. 157.1 LOEOP). Y, se dispone que los distritos entre 8 y 12 escaños se dividan en dos (art. 157.2 LOEOP); sin embargo, el Legislador no estableció qué sucede con los que tienen 13 o más escaños.

Hay que señalar que, en el caso de que se tenga que elegir a un solo consejero regional, concejal metropolitano o concejal cantonal, la regla de decisión será la mayoría relativa (art. 159 LOEOP).

Finalmente, el tamaño de las JPR depende asimismo de la población: (1) en las parroquias rurales hasta 50 mil habitantes, habrá cinco miembros y (2), en las que tengan más de 50 mil, siete (art. 158 LOEOP).

Sistemas electorales para los órganos ejecutivos de los GAD

Todos los GAD están encabezados por dos autoridades ejecutivas: los consejos regionales, por un gobernador regional y un vicegobernador regional (art. 251 CR;); los consejos provinciales, por un prefecto y un viceprefecto (art. 252 CR); los concejos cantonales, por un alcalde y un vicealcalde (art. 253 CR); los concejos metropolitanos, por un alcalde metropolitano y un vicealcalde metropolitano (art. 254 CR; art. 91 COOTAD); y, las JPR, por un presidente y un vicepresidente (art. 255 CR; art. 66 COOTAD). El

vicegobernador regional, el vicealcalde cantonal, el vicealcalde metropolitano, y los presidentes y vicepresidentes de las JPR no son electos popularmente.

Las reglas generales (véase tabla 7) para la elección de los ejecutivos locales son: (1) candidatura unipersonal, en el caso de los prefectos en binomio (art. 99.2 LOEOP); (2) voto único por el candidato o binomio (art. 119 LOEOP); (3) la circunscripción es la correspondiente a cada nivel de gobierno –para gobernadores regionales, la región; para prefectos y viceprefectos, la provincia; para alcaldes municipales, el cantón; y, para alcaldes metropolitanos, el distrito metropolitano correspondiente– (arts. 153-155 LOEOP); y, la fórmula decisoria es la mayoría relativa (arts. 153-155 y 162-163 LOEOP).

Tabla 6: Sistema electorales de los ejecutivos de los GAD

	Candidatura	Procedimiento de votación	Circunscripción	Fórmula de decisión
Gobernador regional	Unipersonal	Voto único	Regional	Mayoría relativa
Prefecto provincial	Unipersonal (en binomio)	Voto único (binomio)	Provincial	Mayoría relativa
Alcalde distrital	Unipersonal	Voto único	Distrito metropolitano	Mayoría relativa
Alcalde municipal	Unipersonal	Voto único	Cantón	Mayoría relativa
Presidente JPR	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.

Fuente: Constitución 2008; LOEOP 2009, ref. 2020; COOTAD 2010.

Las segundas autoridades de los ejecutivos regionales, cantonales y metropolitanos (el vicegobernador, vicealcalde cantonal y vicealcalde metropolitano, respectivamente) son electos por sus correspondientes cuerpos colegiados de entre sus miembros (arts. 38, 61 y 91 COOTAD); y, en esta elección, se debe respetar obligatoriamente el principio de paridad. Es decir, si la primera autoridad ejecutiva local es hombre, la segunda debe ser necesariamente una mujer y viceversa (art. 317 COOTAD).⁷

⁷ Véase las Normas Reformatorias, art. 167, letra f, de las reformas de 2020.

Como ya se mencionó, los presidentes y vicepresidentes de las JPR no son seleccionados en elecciones directas, sino que se designa como presidente al candidato más votado de la lista y, como vicepresidente, al segundo con la mayor cantidad de votos (art. 255 CR; art. 66 COOTAD). Sin embargo, en la reforma de febrero de 2020, el Legislador omitió cambiar esta regla, pues ya no hay más votados –esto era posible con listas abiertas y voto personalizado–. Ahora la lista es cerrada y bloqueada. Por tanto, aquí hay una laguna normativa que debe ser llenada rápidamente por la Asamblea Nacional para las elecciones locales de 2023.

4. Balance de la reforma electoral de febrero de 2020

La reforma a la LOEOP de 2020 será evaluada únicamente en sus posibles efectos mecánicos inmediatos sobre la realización de los principios constitucionales que deben inspirar los sistemas electorales que diseñe el Legislador (arts. 65 y 116). El incumplimiento de estos principios conlleva problemas en la representación política con respecto a la relación entre habitantes y escaños (sobre y subrepresentación territorial), al reparto justo de escaños según la fuerza electoral de cada organización política (desproporcionalidad) y a la participación política de las mujeres en los cargos de elección popular (desigualdad política de género).

Criterios constitucionales de evaluación de la reforma electoral

El art. 116 de la Constitución consagra por lo menos tres principios que deben guiar la legislación electoral: (1) igualdad del voto, (2) proporcionalidad y (3) paridad entre hombres y mujeres. La participación de las mujeres en la vida pública está reforzada por el mandato constitucional del art. 65.1: “El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. [...]”

Con fundamento en estos principios constitucionales, a continuación, se hará un evaluación y crítica a la reforma a la LOEOP de 2020.

Principio de igualdad del voto en los sistemas electorales

La fórmula de batalla por el acceso a la participación política se resumió en el principio: una persona, un voto y de igual valor. Históricamente esto no siempre fue así (Pérez Royo, 2014, p. 489). Las personas fueron excluidas de sus derechos políticos por su capacidad económica (voto censitario), su sexo (exclusión de las mujeres) o por su educación (exclusión de los analfabetos). Otra forma de limitar el derecho al voto fue dando un distinto valor o más votos a ciertas personas o grupos, como sucedió en Bélgica (hasta 1919), en que se concedía más números de votos (voto plural), según la cantidad de tierra. Todas estas barreras han desaparecido y la Constitución de 2008, en el art. 62, garantiza el derecho al sufragio activo para todas las personas, sin importar su condición social, su sexo o formación académica, desde los 16 años⁸, y cada voto tiene el mismo valor.

Ahora, el peligro para el principio de igualdad del voto proviene del diseño y tamaño de los distritos electorales en relación con la densidad poblacional (Kelsen, 2005, p. 437-438). Nohlen (2000, p. 168) considera que una de las cuestiones fundamentales en el diseño de las circunscripciones electorales es saber si subyace una clave de la representación; es decir, si en las diversas circunscripciones electorales existe una relación simétrica entre el número de habitantes o electores y los escaños a repartirse. Una desviación relevante en esta relación se denomina *malapportionment*, que significa mal reparto. Esta distorsión afecta a la igualdad del voto en las distintas circunscripciones; ya que, en los distritos sobrerrepresentados, el voto vale más y, en las zonas subrepresentadas, el voto vale menos.

En Ecuador se produce este mal reparto. Por ejemplo –para tomar los extremos–, en las elecciones generales de 2017, en la provincia de Galápagos, 20.206 electores eligieron dos legisladores; mientras que, en Guayas, 3.073.27, veinte (CNE, 2017). Es decir que la relación escaño-elector es, en la Galápagos, uno por cada 10.103 electores y, en Guayas, uno por cada 153.664. Por tanto, el voto de un ciudadano en Galápagos vale 15,2 veces más que uno que vive en el Guayas. Y, la consecuencia de este sesgo

⁸ El sufragio universal para los varones fue reconocido por la Constitución de 1861; el voto de mujer, por la de 1929; el voto de los analfabetos, por la de 1979; y, el voto desde los 16 años, por la de 2008 (Grijalva, 1998).

es que las provincias más pobladas (Guayas, Pichincha y Manabí) están subrepresentadas en comparación con las que tienen un menor número de habitantes (Galápagos, Pastaza y Zamora Chinchipe).

La reforma de 2020 no aborda este problema. Más bien el Constituyente y el Legislador han tendido a distorsionar la relación escaño-población o elector en cada circunscripción mediante los siguientes mecanismos: (1) establecimiento de la provincia como unidad electoral básica (art. 118 CR), a pesar de la diversa densidad poblacional; (2) la asignación automática de escaños –en este caso dos– a las provincias, independientemente del número de habitantes –este el principal problema– (art. 118 CR); (3) la creación de circunscripciones urbanas y rurales para la elección de los consejos regionales, concejos cantonales y concejos metropolitanos (arts. 251 y 253 CR; arts. 33.2, 56 y 86.2 COOTAD); y, además, (4) la subdivisión de las circunscripciones provinciales, distritales, regionales, cantonales y metropolitanas mayores a siete escaños (arts. 150, núm. 2, 152.3 y 157.2 LOEOP). El resultado: un cuadro muy fragmentado que tiende a favorecer los intereses locales y de pequeños grupos, y en el que es muy difícil mantener el equilibrio población-representación. En estas múltiples divisiones y subdivisiones sufre el principio de igualdad del voto: hay lugares en el territorio del país en los que el peso del voto de unos ciudadanos es mayor que en otros sitios.

Por lo menos, el Legislador, en la reforma de 2020, hubiese podido contribuir a mejorar las condiciones de igualdad del valor del voto si hubiese derogado los artículos que exigen inconstitucionalmente la subdivisión de las circunscripciones mayores a siete escaños.

Por otra parte, la asignación automática de dos escaños de asambleístas por provincia está establecida constitucionalmente (art. 118, núm. 2), y el objetivo de la norma es asegurar la representación de zonas periféricas del país, que históricamente han sido marginadas por el bicentralismo de Quito y Guayaquil. Por tanto, la solución a este sesgo de la representación política (provincias más pobladas con menos representación y provincias menos pobladas con más representación), no es fácil de resolver. Tratar de construir artificialmente circunscripciones que guarden una relación simétrica entre electorado y escaños es muy complicado en Ecuador, debido a la alta

concentración de población en las zonas urbanas de las grandes ciudades. Para encontrar una solución habría que repensar si la provincia debe seguir siendo la unidad territorial electoral básica (Ortiz, 2016, p. 23).

Principio de proporcionalidad en los sistemas electorales

En los sistemas electorales ecuatorianos a nivel nacional y local aún queda mucho por hacer en cuanto a la justa relación entre votos y escaños; pero, el Legislador ha hecho muy poco. La contribución de la reforma 2020 fue cambiar el método de adjudicación de escaños D'Hondt por Webster para todas las elecciones pluripersonales (art. 164 LOEOP). Sin embargo, decidió mantener las reglas de subdivisión de las circunscripciones que prohíben los distritos mayores a siete escaños. Esta fragmentación desmedida del territorio electoral provoca que casi todas las circunscripciones tengan una baja magnitud y, en consecuencia, que el efecto global del sistema electoral de la Asamblea Nacional, consejos regionales, concejos cantonales y concejos metropolitanos sea más bien mayoritario, y no proporcional (Ortiz, 2020, p. 427).

En el caso ecuatoriano, la magnitud de la circunscripción es el elemento más decisivo para determinar el grado de proporcionalidad-desproporcionalidad (votos-escaños) del sistema electoral. Es fácil entender que, si se tiene que distribuir solamente cuatro escaños entre diez partidos, nunca habrá reparto proporcional, ya que a lo mucho alcanzará para cuatro organizaciones políticas y quedarán siempre excluidos seis partidos, independientemente del método de asignación de escaños –D'Hondt vs. Webster– (Ramírez, 2016, pp. 68-70).

Tabla 7: Desproporcionalidad en las 31 circunscripciones del territorio ecuatoriano para la elección de la Asamblea Nacional

Tamaño circunscripción	Número circunscripciones	Promedio IG	
		2013	2017
6 escaños	1	22,0	17,7
5 escaños	8	23,1	18,4
4 escaños	10	22,0	23,3
3 escaños	6	28,2	21,4
2 escaños	6	29,4	31,3
Promedio: 3,7	Total: 31	Promedio: 24,9	22,4

Nota: Elaboración propia.

Como ejemplo de lo que sucede con la proporcionalidad –mejor dicho, con la desproporcionalidad–, la tabla 7 muestra la desviación entre los porcentajes de votos y el porcentaje de escaños en los 31 distritos electorales del territorio nacional para la elección de 116 legisladores de los 137 –los 21 escaños restantes son los 15 asambleístas nacionales y los 6 legisladores de las tres circunscripciones del exterior–. El promedio de todos los distritos es de apenas 3,7 escaños y, en casi todos los grupos de circunscripciones, la desproporción supera los 20 puntos en el índice de Gallagher –IG– (Gallagher, 1991), hecho que prácticamente tiene efectos mayoritarios, es decir, que solo dos partidos en promedio –con D’Hondt– tenían la opción de obtener escaños. La diferencia de 2,4 puntos entre 2013 y 2017 se explica por la pérdida de fuerza electoral del movimiento político más grande (Alianza PAIS) en las elecciones de 2017. Con la introducción de Webster por la reforma de 2020, mejorará parcialmente la proporcionalidad en algunas circunscripciones y, en las elecciones de 2021, seguramente tres organizaciones políticas –en promedio– tendrán posibilidades de participar en el reparto de puestos en la Asamblea Nacional.

También puede considerarse un pequeño aporte a la proporcionalidad la introducción de la lista cerrada y bloqueada; pues, las listas abiertas permitían una dispersión del voto que hacía imposible establecer una

adecuada conexión entre la fuerza electoral de una organización política y su representación parlamentaria.

No obstante, el Legislador no afrontó el problema real de la proporcionalidad: la regla que obliga a subdividir las circunscripciones provinciales, distritales, regionales, cantonales y metropolitanas mayores a siete escaños. Si se quería una representación más justa, era necesario derogar los arts. 150, núm. 2, inc. 2, 152.3 y 157.2 de la LOEOP. Aunque sí se intentó por lo menos eliminar el párrafo segundo del núm. 2 del art. 150 LOEOP –mediante el veto presidencial–, los grupos políticos que pensaban que se podían aprovechar de la reducida magnitud del distrito (PSC y RC⁹) se opusieron a la reforma. No es raro que la mayoría de los políticos prefieran sus intereses a la Constitución.

En el futuro, la tarea de una reforma electoral integral sería diseñar la manera de cómo cumplir con el mandato de proporcionalidad en los sistemas electorales nacionales y locales. Parte de la solución sería, obviamente, eliminar la subdivisión de distritos e incluir escaños compensatorios para las organizaciones políticas que han sido perjudicadas en el reparto de escaños (Ramírez, 2016, pp. 91-95). Pero esta propuesta tendría su precio: aumentar el tamaño de los cuerpos colegiados, costo que no todos estamos dispuestos a asumir.

El principio de paridad de género en los sistemas electorales

En el objetivo de mejorar las oportunidades electorales de las mujeres, el Legislador, en la reforma de 2020, hizo su mejor trabajo: (1) paridad total en los candidatos que se presentan en binomios (presidente de la República y prefectos); (2) paridad estricta en la elección indirecta de las segundas autoridades ejecutivas de los concejos cantonales y concejos metropolitanos –se olvidaron de los presidentes y vicepresidentes de las JPR–; y, (3) –la medida más potente– paridad obligatoria en el encabezamiento de listas en las circunscripciones pluripersonales (art. 99 y 167.4 LOEOP; art. 317 COOTAD). Estas reglas, con seguridad, se traducirán en una presencia más

9 “César Solórzano (PSP), vicepresidente de la Asamblea Nacional, cree que el PSC y el correísmo están a favor de que continúen las circunscripciones porque esperan tener una gran mayoría de asambleístas en las próximas elecciones.” (Elcomercio.com, 03/02/20. En: <https://www.elcomercio.com/actualidad/grupos-politicos-escaños-circunscripciones-politica.html>).

efectiva de las mujeres en la política nacional y local.

Una imagen de las trabas que tuvieron que superar las mujeres para mejorar su presencia en la política nacional nos puede brindar la composición histórica del parlamento ecuatoriano. La tabla 8 muestra cómo las tres primeras décadas de vida democrática estuvieron dominadas por hombres. En el primer Congreso Nacional de 1979, de los 69 legisladores, ninguno era mujer. Hasta antes de la ley de cuotas de 1998, la presencia de mujeres legisladoras no alcanzaba el 10%. Con la nueva ley de cuotas de 2000, las mujeres lograron mayor presencia, pero no llegaban al 30% del total del cuerpo legislativo. Finalmente, las elecciones con listas paritarias, secuenciales y alternadas contribuyeron a que las mujeres alcancen hasta casi el 40% de representación en las asambleas de 2013 y 2017 (Torres, 2016, pp. 129-132; Sosa, 2020, pp. 368-370).

Tabla 8: Evolución de la representación legislativa de las mujeres 1979-2013

	Total legisladores	Mujeres en el parlamento	Cuota	% de mujeres	% de crecimiento
1979	69	0	0	0,0	0,0
1984	71	3	0	4,2	4,2
1986	71	1	0	1,4	-2,8
1988	71	5	0	7,0	5,6
1990	72	5	0	6,9	-0,1
1992	77	4	0	5,2	-1,7
1994	72	7	0	9,7	4,5
1996	82	5	0	6,1	-3,6
1998	121	16	20%	13,2	7,1
2002	100	17	35%	17,0	3,
2006	100	25	45%	25,0	8,0
2009	124	40	Paridad	32,3	7,3
2013	137	53	Paridad	38,7	6,4
2017	137	52	Paridad	38,0	-0,7

Fuente: tomado de Torres, 2016, p. 130, actualizado.

El obstáculo más importante que no permitía a las mujeres efectivizar su participación en las candidaturas en una real representación parlamentaria era el encabezamiento de listas (Andrade 2012; Goyes 2013; Torres, 2016). Las organizaciones políticas –normalmente dominadas por hombres– tienden a poner a las mujeres en los segundos lugares de las listas. Más o menos el 80% del total de listas en las elecciones nacionales (2017: 82,4%) y locales (2019: 78,8%¹⁰) tenían en primer lugar a un candidato hombre. Este sesgo en las listas desfavorecía doblemente a las mujeres: (1) perdían número de candidatas en las circunscripciones impares, pues empezaban con hombres y terminaban con hombres; y, (2) disminuían sus oportunidades de ser electas, ya que el elector se orienta regularmente por el candidato ubicado en el primer lugar para emitir su voto. A esta situación hay que agregar el hecho de que, en las candidaturas unipersonales, dominaban claramente los hombres.

Tabla 9: Relación de paridad candidatos y electos en las elecciones nacionales 2017 y locales 2019

	Candidaturas				Electos				En-cab. de lista mujeres %
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
Presidente República	7	87,5	1	12,5	1	100,0	0	0,0	12,5
Asamblea Nacional	948	53,5	824	46,5	85	62,0	52	38,0	17,6
Prefectos	183	82,1	40	17,9	19	82,6	4	17,4	17,9
Alcaldes	1.607	85,7	268	14,3	203	91,9	18	8,1	14,3
Concejos cantonales	6.826	54,7	5.653	45,3	901	68,9	406	31,1	23,3
JPR	15.102	56,1	11.833	43,9	2.988	73,0	1.106	27,0	19,7

10 En las candidaturas para concejales urbanos, las mujeres solo representaban el 24,1%; para concejales rurales, el 22,4%; y, para vocales de las JPR, el 19,7%.

Fuente: CNE; Instituto de la Democracia.

La tabla 9 muestra las tendencias descritas anteriormente. En las elecciones pluripersonales, las mujeres, a pesar de las listas paritarias, tienen menos candidatos que los hombres (Asamblea Nacional: 46,5%; concejos cantonales: el 45,3%; JPR: 43,9%); y, esa menor cantidad de candidaturas se reduce significativamente en cuanto al porcentaje de electas, sobre todo en las JPR (Asamblea Nacional: menos 8,5 puntos porcentuales; consejos cantonales: menos 14,2; JPR: menos 16,9). En las elecciones unipersonales, la situación es aún más dramática: Las candidaturas de las mujeres no llegan ni al 20% del total (presidente de la República: 12,5%; prefectos: 17,9%; alcaldes: 14,3%); y, las electas también se reducen: nunca una mujer ha sido electa presidente de la República; y, en las elecciones locales 2019, de los 23 prefectos provinciales del país solo cuatro eran mujeres (17,4%), y de los 221 alcaldes, solo 18 (8,1%).

Para contrarrestar estos efectos negativos en la representación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular, la reforma de 2020 estableció las siguientes reglas en los arts. 99 y 167.4 LOEOP y 317 COOTAD:

1) Todas las candidaturas que se presentan en binomio (presidente la República y prefectos) estarán obligatoriamente conformados por una mujer y un hombre.

2) El 50% de las candidaturas para las prefecturas que inscriba una organización política en las 23 provincias estarán encabezadas por mujeres.

3) El 50% de las candidaturas para las alcaldías que inscriba una organización política en cada provincia serán de mujeres.

4) En la elección indirecta de la vicegobernación, vicealcaldía y vicealcaldía metropolitana por los consejos regionales, concejos cantonales y concejos metropolitanos se respetará obligatoriamente la paridad: si el gobernador, alcalde o alcalde metropolitano es un hombre, la vicegobernadora, vicealcaldesa o vicealcaldesa metropolitana será necesariamente una mujer, y viceversa (no hay regulación sobre los presidentes y vicepresidentes de las JPR).

5) Una de las dos listas de asambleístas nacionales o de parlamentarios que presente una organización política debe estar encabezadas por una mujer.

6) El 50% del total de listas que presente una organización política para asambleístas provinciales (21 circunscripciones) y del exterior (3 distritos) deberán estar encabezadas por mujeres.

7) El 50% de listas que presente una organización política para asambleístas de distritos en cada provincia (Guayas: 4, Pichincha: 4 y Manabí: 2) tendrán que estar encabezadas por mujeres.

8) El 50% de listas que presente una organización política para los concejos cantonales en cada provincia deberá estar encabezada por una mujer.

9) El 50% de listas que presente una organización política para vocales de las juntas parroquiales rurales en cada cantón deberá estar encabezada por una mujer.

Estas medidas que aseguran la paridad horizontal (Benavides, 2019, pp. 155-156; Bareiro y Soto, 2019, p. 741) en las candidaturas de las mujeres serán aplicadas progresivamente: (1) Para el binomio presidencial, desde las elecciones de 2025; para prefectos y alcaldes, en 2023: 30% y en 2027: 50%; para asambleístas, en 2021: 15% y en 2025: 50%; para concejales cantonales y vocales de las JPR, en 2023: 30% y en 2027: 50% (Disposición Transitoria Tercera, LOEOP). Obviamente que estas regulaciones no carecen de dificultades, pues hay movimientos políticos locales que presentan una sola lista y no podrán cumplir con la paridad horizontal; y, como siempre, habrá organizaciones políticas que colocarán a las mujeres en la cabeza de lista en las circunscripciones que tengan menos oportunidades.

También pueden ser considerados como aportes positivos para la paridad de la reforma de 2020 la introducción de la lista cerrada y bloqueada (art. 120 LOEOP) y del método Webster (más proporcional que D'Hondt); ya que, por un lado, el estricto orden de paridad será respetado en cada lista y, por otro, el reparto más proporcional ofrecerá mayores oportunidades a las mujeres de ser electas (Jones, Alles y Tchintian, 2012). Pero estos resultados también dependen de la distribución de votos en cada circunscripción. Lo

que sí no colabora con la paridad es la subdivisión de las circunscripciones y su reducido tamaño (Archenti y Tula, 2007), aspecto que el legislador no quiso afrontar.

Para finalizar, solo un breve comentario sobre la inclusión intergeneracional que ordena el Legislador en la reforma de 2020. El núm. 8 del art. 99 de la LOEOP manda que, en todas las candidaturas para elecciones pluripersonales, para alcaldes y prefectos, las organizaciones políticas deberán incluir por lo menos el 25% de mujeres y hombres jóvenes. Para efectos de la ley, se consideran jóvenes las personas entre 18 y 29 años (Disposición General Novena, LOEOP). Aunque el objetivo puede ser loable, se debió limitar la participación obligatoria de los jóvenes a las elecciones locales, con el fin de que adquieran experiencia en los asuntos públicos y puedan, después, participar en la política nacional con mayor preparación; pues, los asuntos nacionales son muy complejos.

Conclusiones

La reforma de febrero de 2020, de manera global, incluye avances importantes para mejorar la participación política de las mujeres (representación de género), pero no soluciona los problemas de la representación territorial (sobre y subrepresentación) y de la representación justa de las fuerzas políticas en el país (desproporcionalidad).

(1) Las reglas que obligan a la paridad en ejecutivos nacionales y locales y la paridad horizontal en listas para órganos colegiados son el aporte más importante de la reforma de 2020. Estas disposiciones seguramente mejorarán la representación efectiva de las mujeres en los puestos de elección popular.

(2) La introducción de la lista cerrada y bloqueada también puede ser evaluada positivamente, ya que permite un reparto más transparente de escaños con relación al porcentaje de votos de cada organización política, y mejora las oportunidades de las mujeres de lograr una mejor representación en los cuerpos colegiados a nivel nacional y local.

(3) El consecuente paso del voto personalizado al voto de lista también

ofrece la oportunidad de que las preferencias electorales de los ciudadanos se expresen de manera estructurada y no se fomente el personalismo y, además, tiende a favorecer a las oportunidades electorales de las mujeres.

(4) El reemplazo de D'Hondt por Webster es ambivalente; por un lado, aumenta la proporcionalidad en el gran número de circunscripciones pequeñas –que también favorece a la representación de género–, pero no resuelve la distribución justa de escaños parlamentarios a nivel nacional; pero, por otro, alienta la fragmentación del sistema de partidos a nivel parlamentario, ya que es muy probable que aumente el número de partidos en la Asamblea Nacional, hecho que hará más difícil las relaciones ejecutivo-legislativo.

(5) La inclusión de cuotas para los jóvenes puede ser evaluada positivamente, pero debió limitarse a la política local, sobre todo a las juntas parroquiales rurales y a los concejos cantonales, pero no se debió exigir para las candidaturas a la Asamblea Nacional. Al poder legislativo nacional deben llegar los políticos con mayor experiencia que ya tienen un recorrido exitoso en los gobiernos locales.

(6) Los grandes temas pendientes de la reforma de 2020 son las circunscripciones y el modelo global de representación a nivel nacional y local. Los arts. 150, 152 y 157 de la LOEOP –que debieron cambiarse para atenuar el efecto desproporcional e inconstitucional de las circunscripciones pequeñas– permanecieron por intereses políticos de las agrupaciones partidarias que esperan favorecerse en las próximas elecciones generales y locales. Tampoco se ha planteado como compensar la sobre y subrepresentación en las distintas provincias y sus efectos negativos en el valor del voto de cada ciudadano.

(7) Finalmente, el Legislador debería resolver el vacío que causó la reforma de 2020 sobre la designación de los presidentes y vicepresidentes de las JPR. Hay que hacer rápidamente una reforma y determinar que, esas autoridades deberían ser los dos primeros candidatos de la lista más votada. De paso, sería aconsejable revisar el sistema electoral del CPCCS y hacerlo más sencillo y transparente.

Como este estudio solo incluye una evaluación preliminar de las reformas electorales de febrero de 2020, es deseable que, con los datos

electorales de las próximas elecciones generales y locales, se realicen nuevas investigaciones sobre los efectos de los sistemas electorales ecuatorianos sobre la igualdad del voto, la proporcionalidad y la paridad, y otros temas de relevancia para la democracia ecuatoriana.

Referencias

Archenti, N. y Tula, M. (2007). “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”. *Opinião Pública*, 13(1), 185-218. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000100007>

Andrade, J. (2012). “Sistema electoral ecuatoriano y participación de las mujeres en las elecciones legislativas 2006 y 2009” (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5314/2/TFLACSO-2012JAAA.pdf>

Bareiro, L. y Soto, L. (2019). “Representación política de las mujeres. En D. Nohlen, L. Valdés y D. Zovatto”, *Derecho electoral latinoamericano* (pp. 728-756). México: FCE.

Barrionuevo, L. (2019). “Problemas constitucionales del sistema electoral del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”. Tesis de grado. Quito: UDLA”.

Benavides, T. (2019). “El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018”. *Derecho electoral*, 27. https://www.tse.go.cr/revista/art/27/benavides_santos.pdf

Consejo Nacional Electoral (2019). Resultados electorales 2019. Quito: CNE.

Consejo Nacional Electoral (2017). Resultados electorales 2017. Quito: CNE.

Consejo Nacional Electoral (2014). Atlas electoral del Ecuador. Quito: CNE.

Duverger, M. (2001). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Batlle (Ed.)”, *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.

Gallagher, M. (1991). “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies*, 10(1), 33-51.

Goyes, S. (2013). “Paridad, ¿un camino a la igualdad? Análisis de las elecciones 2013”. *Democracias*, 1, 37-70.

Grijalva, A. (1998). *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional y UASB-Ecuador.

Jones, M, Alles, S. y Tchintian, C. (2012). “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en américa latina”. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>

Kelsen, H. (2002). *Teoría General del Estado*. Granada: Comares.

Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

Nohlen, D. (2019). “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”. En D. Nohlen, L. Valdés y D. Zovatto, *Derecho electoral latinoamericano* (pp. 372-413). México: FCE.

Nohlen, D. (2000). “Circunscripciones electorales”. En *Diccionario electoral* (t. I, pp. 165-169). San José: CAPEL.

Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. (2019). *Derecho electoral latinoamericano*. México: FCE.

Ortiz, R. (2020). “Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político”. En *Antología de la democracia ecuatoriana 1978-2020* (pp. 395-432). Quito: CNE e Instituto de la Democracia.

Ortiz, R. (2016). “Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador”. En R. Ortiz (Ed.), *Reforma electoral en Ecuador* (pp. 7-37). Quito: UDLA.

Oyarte, R. (2019). *Derecho constitucional*. 3a. ed. Quito: CEP.

Pérez Royo, J. (2014). *Curso de Derecho Constitucional* (14a. ed.; pp. 527-547) Madrid: Marcial Pons.

Ramírez, C. (2016). “El sistema electoral legislativo y el mandato constitucional de la proporcionalidad”. En R. Ortiz (Ed.), *Reforma electoral en Ecuador* (pp. 39-96). Quito: UDLA.

Sosa, X. (2020). “La participación política de las mujeres en Ecuador 1998-2020”. En *Antología de la democracia ecuatoriana 1978-2020* (pp. 365-393). Quito: CNE e Instituto de la Democracia.

Schmidt, D. (2020). “¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú”. *Apuntes*, 47(86), 155-181. <https://dx.doi.org/10.21678/apuntes.86.930>

Torres, K. (2016). “Las barreras del sistema electoral legislativo a la paridad de género”. En R. Ortiz (Ed.), *Reforma electoral en Ecuador* (pp. 97-162). Quito: UDLA.

Ciudadanía versus Ejecutivo: el uso de la consulta popular en Ecuador

The people versus the Executive branch: the use of popular consultations in Ecuador.

Sofía Velasco Ayala

Recepción: 31-05-2020

Aceptación: 30-07-2020

Abstract

La Constitución ecuatoriana de 2008 amplió la posibilidad de los ciudadanos para participar en temas de interés público a través de mecanismos de democracia directa. Sin embargo, argumentamos que uno de esos mecanismos, la consulta popular, ha presentado problemas para su activación desde la ciudadanía en comparación con el Ejecutivo.

Desarrollaremos nuestro argumento con un análisis de 34 iniciativas de consulta popular registradas entre 2010 y 2017, considerando tres variables: su patrocinador, cumplimiento de requisitos legales y si llegaron a la instancia de votación. Al evidenciar que muchas de las iniciativas versan sobre extracción de recursos naturales, enfatizamos en dos casos paradigmáticos al respecto. Con ello, planteamos una evaluación de la activación y uso de este mecanismo de democracia directa. Concluimos que la activación constante del mismo desde el Ejecutivo y la dificultad para hacerlo desde la ciudadanía, desvirtúa su propósito.

Palabras clave: consulta popular, mecanismos de democracia directa, extractivismo

The Ecuadorian Constitution emitted in 2008 widened the capacity of citizens to participate in topics of public concern by the use of mechanisms of direct democracy. However, we argue that one of these mechanisms, popular consultations, has been poorly activated successfully by the people in comparison to the Executive branch.

We develop our argument through an analysis of 34 initiatives of popular consultations registered between 2010 and 2017, considering three variables: who sponsors the initiative, legal requirement compliance and if they got to be voted. Since we evidence that many initiatives sponsored by the people include questions about the use and extraction of natural resources, we emphasize in two paradigmatic cases. Through this analysis, we plan to evaluate the activation and use of this mechanism of direct democracy. We conclude that its constant activation from the Executive branch and the difficulty to do so by the people, distorts its purpose.

Key Words: popular consultations, mechanisms of direct democracy, extractivism

Introducción

Tras las crisis democráticas y económicas al final del siglo XX, en América Latina se acumularon demandas ciudadanas que no habían sido cubiertas por los Estados ni por el mercado. Nuevos programas de gobierno se presentaron para reavivar el interés en la democracia y fortalecer la institucionalidad, en respuesta al modelo neoliberal aplicado.

La región, o gran parte de ella, realizó un giro político a un momento post neoliberal, y con ello, la búsqueda de vías de fortalecimiento de las instituciones, con lo que nuevas formas de ejercicio democrático se presentaron como una posible solución. Una teoría democrática “que asume que la renovación de la representación es necesaria para reconstruir la calidad democrática” (Avritzer, 2012: 1) Desarrollar tal reconstrucción significó explorar nuevas formas de representación y mecanismos de participación en la esfera pública.

El gobierno de Rafael Correa en Ecuador asumió el poder en 2007 después de diez años de especial inestabilidad democrática, con un amplio plan de gobierno. Este fue presentado oficialmente a través del Plan Nacional de Desarrollo en 2007 y contenía un nuevo enfoque de desarrollo llamado Buen Vivir. La democratización y el fortalecimiento de la participación ciudadana fueron puntos importantes en el plan, así como el impulso de un nuevo modelo que procuraba la promoción de iniciativas que auspiciaran un “enfoque ambiental”, que suponía ser transversal a los procesos manejados desde la administración pública; tales elementos eran coherentes con el mencionado enfoque de desarrollo. Una mezcla de ambos puntos, la democratización y el enfoque ambiental, fueron reflejados en el décimo objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007: “Garantizar el acceso a la participación pública y política”; y, en especial, a una de las políticas enmarcadas en este objetivo, que rezaba: “Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil”, siendo una estrategia de dicha política el “promover la participación social respecto a decisiones que pudieran afectar el medio ambiente”.

En 2008 se emite una nueva Constitución. Este texto era coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 y presentaba un amplio catálogo de

derechos que incluía derechos de participación, lo cual significaba un importante paso adelante respecto al fortalecimiento de la participación ciudadana, en comparación con la Constitución de 1998 (Morales, 2008). El artículo 95 incluyó el derecho de la ciudadanía a participar en cualquier asunto de interés público a través de mecanismos de democracia directa, representativa y comunitaria.

Los mecanismos de democracia directa (en adelante MDD) en Ecuador son la iniciativa legislativa ciudadana, la *silla vacía* y la consulta popular. Este último puede ser activado por la presidencia de la República, autoridades de gobiernos seccionales y ciudadanos ecuatorianos residentes dentro y fuera del territorio ecuatoriano. Las propuestas iniciadas por la ciudadanía pueden incluir temas de interés nacional, las mismas que requieren el 5% de apoyo del electorado a través de firmas; y temas de interés local o subnacional, requieren 10% de apoyo del electorado. Estas iniciativas no se pueden referir a tributos, gasto público ni organización político administrativa del país. Las preguntas y considerandos deben contar con el dictamen de constitucionalidad otorgado por la Corte Constitucional. Por otro lado, las propuestas iniciadas desde el Ejecutivo solamente requieren este dictamen. Por lo tanto, desde una lectura al diseño institucional de la consulta, según quien la activa, esta es más accesible para el Ejecutivo.

A pesar de la aparente accesibilidad general a las consultas populares, la gran mayoría de iniciativas presentadas no llegan a ser consultas populares o a la instancia de votación. Los MDD en Ecuador se presentan como herramientas para democratizar el acceso de los ciudadanos a asuntos públicos. De acuerdo a Welp (2016), en sistemas presidencialistas -como sería el ecuatoriano- el uso de consultas populares desde la ciudadanía, le otorgan a la misma mayor poder de intervención. Su uso desde el Ejecutivo podría, por un lado, crear un desequilibrio entre funciones o, por otro, legitimar la toma de decisiones a través del voto popular. Lissidini (2015) advierte sobre el uso político que podrían tener los mecanismos de democracia directa activados desde el Ejecutivo, ya que podrían tener fines legitimantes. A la vez, Altman expone peligros de los MDDs cuando “piezas clave del andamiaje institucional no gozan de buena salud” (Altman, 2010: 29).

Si de un total de 34 iniciativas analizadas, muy pocas llegan a la instancia de ser votadas, con base en lo expuesto nos podríamos preguntar ¿Qué iniciativas de consulta popular llegan efectivamente a ser votadas?

Responderemos la pregunta respecto a las iniciativas de consulta popular ingresadas al Consejo Nacional Electoral entre 2010 y 2017. Los datos fueron obtenidos de la Secretaría General del CNE. Seleccionamos este rango temporal ya que 2010 fue el año en que los cuerpos legales que regulaban la consulta popular se terminaron de emitir, y en 2017 la última consulta de carácter nacional votada fue propuesta, siendo votada en febrero de 2018, acarreando repercusiones respecto a una iniciativa previamente ingresada. Cada iniciativa será analizada a través de categorías respecto a nuestro argumento e hipótesis alternativas. Recalamos que el análisis versa sobre si las iniciativas llegan o no a votarse.

Como antecedente a este análisis, Franklin Ramírez (2014) realizó un estudio de los MDD en Ecuador posconstitucional, que incluyó las iniciativas de consulta popular. Utilizó criterios similares al que presentaremos y su análisis incluyó las iniciativas presentadas entre 2010 y 2012. Concluye que, a pesar de que los MDD son más accesibles desde la emisión de la Constitución de 2008, más iniciativas fueron presentadas antes de 2011, siendo su única explicación que en 2011 se presentaron nuevos requisitos legales, lo cual dificultó el acceso a estos mecanismos para la posteridad. Nosotros consideramos que a pesar de que su argumento pudo ser válido, que una iniciativa llegue a ser votada está más marcado por quién la propone. Esta variable podría ser más relevante si solamente llegan a votarse las propuestas por el presidente, a pesar de incumplir requisitos legales o mantener un doble estándar en la verificación de cumplimiento.

Una hipótesis alternativa puede referirse a los temas consultados. Podría haber temas que estén comúnmente incluidos en iniciativas rechazadas.

Otra hipótesis alternativa, y la más obvia considerando que Ecuador es un estado de derechos según la Constitución, se referiría a que las iniciativas de consulta popular no llegan a votarse debido a que no cumplen requisitos legales.

Presentaremos una visión general respecto al argumento, mostrando cuáles serían sus directas implicaciones, así como las explicaciones alternativas. Luego, incluiremos algunos conceptos clave y requisitos legales que deben cumplir las iniciativas de consulta popular para llegar a votarse; con ello, analizaremos nuestra muestra contrastándola con el argumento presentado.

Argumento

De acuerdo al primer artículo de la Constitución de Ecuador, el país es una democracia, “un Estado de derechos y justicia”. Que una iniciativa llegue a ser votada debería corresponder al cumplimiento de requisitos legales. Nosotros argumentaremos que este “deber ser” no se aplica a nuestra muestra. Las iniciativas de consulta popular llegan a votarse dependiendo de quién las auspicia.

Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que los requisitos legales varían dependiendo de quién auspicia la iniciativa; de esa manera nuestro argumento se fortalece ya que el éxito de la iniciativa puede ser más fácil de alcanzar para el presidente, que para la ciudadanía.

De ser así, estaríamos en condiciones de plantear la necesidad de repensar los requisitos que se proponen a la ciudadanía para llevar adelante una consulta y su comparación con los requisitos planteados al poder ejecutivo.

Nuestro argumento podría llevarnos a preguntarnos si las consultas populares como mecanismos de democracia directa usadas por los presidentes tienen como objetivo poner un rostro democrático a decisiones controversiales respecto a políticas públicas; para introducir asuntos difíciles de manejar a través de la vía legislativa dentro de la agenda pública; o, como medidores de popularidad.

Explicaciones alternativas

La principal razón de que las iniciativas de consulta popular sean exitosas -en el sentido antes referido, es decir, que lleguen a la instancia de consulta popular- podría referirse al cumplimiento de requisitos legales. Esto ocurriría en un perfecto caso de Estado de Derecho, con andamiaje institucional correspondiente. Todos los requisitos a cumplir deberían estar claramente

especificados para que así, los mecanismos estén al alcance de todos los interesados, y se desechen en caso de claro incumplimiento.

El fracaso de una iniciativa de consulta popular podría deberse a una defectuosa exposición de requisitos legales o a una mala socialización de los mismos. Esto nos conduciría a ver que el acceso a los MDD no se encuentra totalmente abierto para la universalidad y diversidad de ciudadanos. Por lo tanto, no estarían cumpliendo su inicial cometido: democratizar el acceso de la ciudadanía a asuntos públicos.

A la vez, esto podría significar que no se estaría ejerciendo la ciudadanía de forma activa, ya que los ciudadanos no se encontrarían plenamente informados, o no habría una cultura política de participación que se pudiera fortalecer. La disponibilidad de los MDD no iría de la mano con la promoción de la participación ciudadana.

Otra hipótesis alternativa se refiere a que muchos de los asuntos públicos solo están reservados para ser consultados por el presidente o la función legislativa. En estos casos, podría haber un uso repetido de este mecanismo respecto a temas exclusivos para estos actores, lo cual ampliaría la activación desde las autoridades.

También se podría argumentar que algunos temas consultados son accesibles a través consultas populares solamente en algunos momentos. Por ejemplo, existen temas que son presentados en un momento y demoran mucho tiempo en alcanzar éxito, o son rechazados y presentados nuevamente para alcanzar éxito en otro momento. Eso podría significar que el acceso a MDD como la consulta popular es conveniente en ciertos tiempos, pero en otros no, lo que podría tornar a los resultados de las consultas en medidores de opinión pública solo cuando puedan ser beneficiosas a la agenda de política pública o para crear ventanas de oportunidad para políticas relacionadas o temas presentados junto a otros de mayor aceptación popular.

Nuestras hipótesis alternativas se apoyan en las explicaciones de Lissidini, Welp y Zovatto, quienes señalan que:

En definitiva, los usos y efectos de los mecanismos de democracia

participativa y democracia directa están condicionados por el diseño legal, quienes pueden iniciarla (Poder Ejecutivo o ciudadanos, gobiernos locales o nacionales), por el grado de dificultad para ponerlas en marcha, reglas sobre el debate y la publicidad; los legados políticos (sistema de partidos, autonomía de la sociedad civil, entre otros), y por cómo se imbrican con el juego político en un sentido amplio (reforzando o modificando la dinámica política preexistente). (Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014: 9)

En resumen, otros argumentos respecto al éxito de las iniciativas de consulta popular incluyen: cumplimiento de requisitos legales, temas de consulta y momento político.

Diseño de investigación

a. Algunas definiciones a tener en cuenta

Los mecanismos de democracia directa son elementos de activación política y de ejercicio pleno de la participación ciudadana respecto a la política. Zovatto los define como

modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta (Zovatto, 2014: 14).

Las consultas populares son deliberaciones públicas y directas que el electorado realiza sobre temas específicos. Las preguntas propuestas para las consultas populares se realizan para que el gobierno o el poder legislativo tengan un insumo vinculante para ser aplicado o desarrollado a través de política pública, en el caso ecuatoriano.

Este MDD no debe ser confundido con la consulta previa, paso obligatorio en proyectos de explotación de recursos naturales que pueden afectar territorios donde viven pueblos originarios, teniendo que ser llevada a cabo por el Estado en cumplimiento de la Convención 169 de la OIT.

b. Marco legal y requisitos a cumplir

El marco legal de las consultas populares en Ecuador incluye a la Constitución con el artículo 104; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, con los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24; la Ley Orgánica de Elecciones o Código de la Democracia, con los artículos 195, 196, 197 y 198; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con los artículos 102, 103, 104, 105 y 127; y el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa, con los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.

El marco legal señala los requisitos que las iniciativas de consulta popular deben cumplir para llegar a votarse. De acuerdo al mismo, las iniciativas pueden ser auspiciadas o activadas por el presidente/a del Ecuador, la Asamblea Nacional, autoridades de gobiernos locales y ciudadanos ecuatorianos residentes dentro o fuera de territorio ecuatoriano.

Para las iniciativas activadas por el presidente, los temas son ilimitados y el único requisito es la aprobación por la Corte Constitucional, donde sus miembros deben controlar que tanto las preguntas como sus considerandos no sean contrarios a la Constitución. Con la aprobación de la Corte Constitucional, la iniciativa retorna al CNE para proceder a llamar a elecciones.

Las iniciativas de autoridades de gobiernos locales deben ser apoyadas por las tres cuartas partes del consejo de gobierno local. Deben tener aprobación de la Corte Constitucional y los asuntos sobre los que pueden tratar las preguntas deben limitarse a temas respecto a su jurisdicción, a excepción de asuntos tributarios.

La Asamblea Nacional solo puede activar consultas populares para que el pueblo se pronuncie respecto a una petición realizada por el Ejecutivo, en relación a declaración de interés nacional de explotación de recursos naturales no renovables en zonas protegidas o declaradas intangibles. Esta activación es opcional, ya que queda a discreción de la Asamblea llamar a consulta para realizar esta declaración.

Los ciudadanos pueden presentar iniciativas de consulta popular y requieren aprobación de la Corte Constitucional. Después de tal aprobación, el

CNE debe entregar los formularios de recolección de firmas, misma que se debe dar en 80 días. Si el tema de consulta es local, requiere un 10% de apoyo del electorado correspondiente. Si es un tema nacional, 5% de apoyo del electorado es necesario. Dicho apoyo se denomina legitimidad democrática. El CNE debe validar las firmas, y si dicho requisito es completado, las elecciones se deben llevar a cabo. Los ciudadanos no pueden llamar a consultas populares respecto a temas tributarios o de organización político administrativa.

El 25 de septiembre de 2013, la Corte Constitucional emitió una sentencia *erga omnes* que dictaba que el momento de aprobación de la Corte Constitucional sigue al de verificación de legitimidad democrática (Corte Constitucional del Ecuador, 2013). Esto significa que una vez que el CNE confirma la legitimidad democrática, la Corte Constitucional debe dar su dictamen de constitucionalidad¹. Cabe recalcar que, de acuerdo a la LOGJCC, si no hay un dictamen de la Corte Constitucional en veinte días desde el ingreso de la iniciativa en este órgano, el mismo se entiende favorable.

Otra activación de consulta popular puede darse para instalar una asamblea constituyente, para elaborar una nueva Constitución. La iniciativa puede ser activada por el presidente de la República, dos tercios de la Asamblea Nacional o el 12% del electorado.

Para nuestro análisis, ubicaremos 34 iniciativas de consulta popular que componen nuestra muestra en un cuadro en que conste cuándo inició el proceso, qué tema comprendía, si contó con la aprobación de la Corte Constitucional; si fue de carácter nacional o local (y si fue local, qué jurisdicción tenía), y cuál fue la resolución del CNE.

¹ El 26 de abril de 2019 la nueva Corte Constitucional a través del dictamen 1-19-CP/19 señala que el control constitucional podrá realizarse sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.

c. Análisis de las iniciativas de consulta popular

Inicio	Activante	Tema	Jurisdicción	Dictamen Corte Constitucional	Resolución CNE
20/1/2010	Asambleísta	Gasto gubernamental en comunicaciones	Nacional	Favorable	Se pone a disposición formularios, pero no son retirados.
1/2/2010	Ciudadano particular	Llamar a una Asamblea Constitucional	Nacional	Favorable	Se entrega formularios, pero no se completa recolección de firmas
1/3/2010	Presidente de la República	Adscripción cantonal a una provincia	Local: cantón La Concordia	No expresado	La consulta se llevó a cabo
1/12/2010	Ciudadano particular	Sistema judicial, nuevo Código Penal	Nacional	Favorable	Se entrega formularios, pero no se completa recolección de firmas
1/2/2011	Ciudadano particular	Regulación uso del agua	Local. Cantón Baños	Favorable	Se entrega formularios, pero no se completa recolección de firmas

1/2/2011	Presidente de la República	Prisión preventiva, derecho penal; prohibiciones de poseer medios de comunicación a banqueros; cambios en la función judicial; prohibir espectáculos que incluyan la muerte de animales en cantones; prohibición de juegos de azar; crear la Ley Orgánica de Comunicación	Nacional	11 preguntas: 10 con dictamen favorable y 1 no favorable	Se llevó a cabo la consulta con 10 preguntas
Inicio	Activante	Tema	Jurisdicción	Dictamen Corte Constitucional	Resolución CNE
1/10/2011	Ciudadano particular	Regulación en materia de niñez, familia y adolescencia	Nacional	Favorable	Se pone a disposición formularios, pero no son retirados.

1/3/2012 Formularios: 2015 Votación: 2019	Integrantes de la unión de sistemas comunitarios de agua del cantón Girón, de la provincia del Azuay, filial de la FOA-ECURUNARI-CO-NAIE	Explotación minera en el sistema hidrológico de Quimsacocha	Local. Cantón Girón	No expresado	La consulta se lleva a cabo luego de 7 años
25/3/2013	Ciudadano particular	Regulación de mantenimiento infantil	Nacional	Favorable	Se entrega formularios, pero no se completa recolección de firmas
22/8/2013	Ciudadano particular	Extracción de petróleo en el bloque ITT del Parque Nacional Yasuní	Nacional	No expresado	Recolección de firmas completa, pero en su gran mayoría se declaran inválidas.
27/9/2013	Ciudadano particular	Explotación petrolera en el bloque ITT del Parque Nacional Yasuní	Nacional	Pide completar requisitos	Sin pronunciamiento

2/10/2013	Ciudadano particular	Declaración de territorio indígena	Local. Parroquia Ahuano	No expresado	Se entrega formularios, pero no son retirados.
Inicio	Activante	Tema	Jurisdicción	Dictamen Corte Constitucional	Resolución CNE
2/10/2013	Ciudadano particular	Prohibición de actividades extractivas	Nacional	No expresado	Firmas insuficientes
24/3/2014	Ciudadano particular	Transporte	Local: cantón Santa Elena	No expresado	Se pone a disposición los formularios, pero no son retirados.

9/4/2014	Ciudadano particular	Reuniones de municipios y GADs, entrega de créditos a agricultores, recepción de beneficios en iglesias de distintas adscripciones religiosas	Nacional	Favorable a 3 de las 7 preguntas propuestas	Se entrega formularios, pero no se completa la recolección de firmas
11/6/2014	Colectivo Amazonía Vive	Explotación de petróleo en el bloque ITT del Parque Nacional Yasuní	Nacional	No expresado	Se entrega formularios, pero no se completa la recolección de firmas
15/7/2014	Ciudadano Particular	Infraestructura vial	Local. Provincia Zamora Chinchipe	No expresado	Se entrega formularios, pero no se completa la recolección de firmas
23/9/2014	Ciudadano particular	Infraestructura de salud	Local: provincia Pastaza	No expresado	Se entrega formularios, pero no se completa la recolección de firmas

Inicio	Activante	Tema	Jurisdicción	Dictamen Corte Constitucional	Resolución CNE
5/3/2015	Ciudadano particular	Transporte público	Local: ciudad Guayaquil	Favorable	Se completa el proceso, pero auspiciantes deciden no llevar a cabo la consulta
20/1/2016	Presidente de la República	Límites territoriales	Local: provincias Esmeraldas e Imbabura	Favorable	La consulta se llevó a cabo
29/2/2016	Ciudadano particular	Territorio	Local: provincia Orellana	No expresado	CNE devuelve el proceso al auspiciante
16/3/2016	Ciudadanos particulares	Transporte público	Local: provincia Santa Elena	No expresado	Se presentan 3 preguntas, pero el CNE da formularios para una de ellas. Nunca se presenta las firmas

28/3/2016	Ciudadano particular	Autoridades de gobierno local	Local: ciudad Muisne	No expresado	CNE devuelve el proceso a sus auspiciantes
24/05/2016	Ciudadano particular	Referéndum reelección indefinida	Nacional	No expresado	Se entrega formularios, pero no se completa recolección de firmas
30/8/2016	Ciudadano particular	Delitos en la administración pública	Nacional	No expresado	Iniciativa declarada inconstitucional por el CNE
14/11/2016	Ciudadano particular	Transporte público	Local: provincia Guayas	No expresado	Iniciativa contraria al Reglamento para el ejercicio de la democracia directa
Inicio	Activante	Tema	Jurisdicción	Dictamen Corte Constitucional	Resolución CNE
7/12/2016	Presidente de la República	Prohibición a funcionarios públicos	Nacional	Favorable	La consulta se llevó a cabo
24/04/2017	Ciudadano particular	Instalación de asamblea constituyente	Nacional	No expresado	Se devuelve proceso a activantes

18/7/2017	Ciudadano particular	Funciones de los asambleístas	Nacional	No expresado	No se admite la iniciativa
14/8/2017	Ciudadano particular	Cambios al Código Integral Penal, eliminación de instituciones, remoción de autoridades, cambios constitucionales, eliminación de la LOC	Nacional	No expresado	No se admite por inconstitucional
09/11/2017	Ciudadano particular	Referéndum, cambios a la Constitución, nepotismo en el sector público	Nacional	No expresado	Se entrega formularios, pero no se completa la recolección de firmas
10/11/2017	Ciudadanos particulares	Autonomía y descentralización, turismo sustentable, reformas educativas, migración.	Nacional	No expresado	No se admite la iniciativa

29/11/2017	Presidente de la República	Reformas a la Constitución respecto a corrupción; reelección indefinida; cese de funciones de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; delitos sexuales contra menores; prohibición de actividades mineras en zonas protegidas y centros urbanos; derogación de la Ley de Plusvalía; extracción petrolera en el Parque Nacional Yasuní.	Nacional	No expresado	La consulta se llevó a cabo
------------	----------------------------	--	----------	--------------	-----------------------------

Tabla 1: Análisis de iniciativas de consultas populares

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría General del CNE

Primeros resultados e hipótesis alternativas

Hemos presentado 34 iniciativas de consulta popular en nuestra muestra. De éstas, 8 llegaron a votarse; sin embargo, una no se vota ya que los activantes desisten de hacerlo.

Fecha	Activante/Auspiciante	Tema	Dictamen de la Corte Constitucional
01/03/10	Presidente de la República (Rafael Correa)	Adscripción de un cantón a una provincia	No expresado
21/02/2011	Presidente de la República (Rafael Correa)	Prisión preventiva, derecho penal; prohibiciones de poseer medios de comunicación a banqueros; cambios en la función judicial; prohibir en los cantones espectáculos que incluyan la muerte de animales; prohibición de juegos de azar; crear la Ley Orgánica de Comunicación	Favorable en 10 de las 11 preguntas propuestas
01/06/2011	Unión de ciudadanos: comité pro-mejoras	Adscripción de tierras comunitarias en la parroquia de Caspi-gasí del Carmen	Favorable
1/3/2012 Formularios: 2015 Votación: 2019	Integrantes de la unión de sistemas comunitarios de agua del cantón Girón, de la provincia del Azuay, filial de la FOA-ECUA-RUNARI-CONAIE	Explotación minera en el sistema hidrológico de Quimsacocha	No expresado
20/01/2016	Presidente de la República (Rafael Correa)	Límites territoriales	Favorable
5/03/2015	Ciudadano particular (de-siste)	Transporte público	Favorable
07/12/2016	Presidente de la República (Rafael Correa)	Prohibiciones a empleados públicos	Favorable

29/11/2017	Presidente de la República (Lenín Moreno)	Reformas a la Constitución respecto a corrupción; reelección indefinida; cese de funciones de miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; delitos sexuales contra menores; prohibición de actividades mineras en zonas protegidas y centros urbanos; derogación de la Ley de Plusvalía; extracción petrolera en el Parque Nacional Yasuní.	No expresado
------------	--	--	--------------

Tabla 2: Consultas populares que llegaron a instancia de votación

Fuente: Elaboración propia con datos Secretaría General del CNE

a. Auspiciantes o activantes de las iniciativas que llegaron a instancia de votación

Nuestro argumento señalaba que la iniciativa de consulta popular llegaría a votarse dependiendo de quién la auspiciaba. De las iniciativas que llegaron a esta instancia, 5 fueron propuestas por el presidente de la República, mientras que 3 fueron propuestas por ciudadanos. Dos de las iniciativas presentadas por el presidente no contaron con el necesario dictamen de la Corte Constitucional, pero teniendo en cuenta el plazo de 20 días para otorgar el mismo, se consultaron. Sin embargo, el mismo plazo no fue considerado para la consulta sobre minería en Quimsacocha de manera oportuna, por lo que no existe una aplicación uniforme de la ley. Todas las iniciativas presentadas por el presidente se votaron.

Las tres iniciativas presentadas por ciudadanos tuvieron una aplicación local y cumplieron todos los requisitos legales correspondientes: dos de ellas con dictamen favorable de la Corte Constitucional y una sin dictamen dentro de los 20 días de plazo.

b. Temas de las consultas votadas

En una de nuestras hipótesis alternativas señalamos que las iniciativas que llegan a votarse pueden depender del tema al que se refieren. En nuestra muestra: tres de ellas se referían a territorio, una a transporte público, una a minería, una a prohibiciones a empleados públicos y dos, presentadas por el presidente, incluían varios asuntos y combinaban referéndum con consulta popular. La última iniciativa, presentada por el actual presidente, incluye dos temas que fueron demorados o rechazados en iniciativas previamente presentadas por ciudadanos: minería, por un lado y extracción petrolera en el Parque Nacional Yasuní, por otro.

La primera iniciativa de consulta popular votada en nuestro rango temporal se refirió a territorio y límites a nivel local. No contó con el dictamen de la Corte Constitucional y fue activada por el presidente Correa. Fue de jurisdicción cantonal, referente a qué provincia pertenecía el cantón La Concordia. En 1978, la Comisión de Límites Internos de la República había establecido que el cantón pertenecía a la provincia de Pichincha (El Comercio, 2011); sin embargo, las competencias de educación eran asumidas por el gobierno provincial de Esmeraldas. En 2007, se crea la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con lo que la pugna pasa a ser entre esta nueva provincia y Esmeraldas. Con la consulta, los habitantes finalmente decidieron pertenecer a Santo Domingo de los Tsáchilas. Como se puede ver, la consulta implicó la solución a un conflicto de larga data que solamente encontró solución con la intervención del presidente de la República, ya que el tema era de su exclusivo uso en consultas populares.

La segunda iniciativa votada incluía varios temas. El más controversial se refería a la reestructuración de la función judicial. Esto podría significar una falta de independencia de funciones, considerando que la iniciativa surgió en el Ejecutivo y que implicaba un nombramiento de un Consejo de la Judicatura realizado por el presidente. Otra pregunta proponía la prohibición a accionistas de entidades financieras de ser propietarios de medios de comunicación; creó controversia ya que muchos periodistas críticos al régimen de Correa trabajaban en el canal Telemazonas, cuyo propietario era Fidel Egas, dueño del banco más grande de Ecuador, Banco Pichincha.

Entre los otros temas, uno contaba con gran popularidad entre los defensores de animales, ya que versaba sobre la prohibición de espectáculos que incluyan la muerte de un animal como corridas de toros, peleas de gallos, etc. Esta pregunta generó discusión en la ciudad de Quito, en donde cada año se lleva a cabo la Feria Taurina Jesús del Gran Poder desde 1960. En 2010, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección para prohibir la entrada de niños menores de 12 años a corridas de toros y previamente se había aplicado esta prohibición como medida cautelar (El Comercio, 2009). Por lo tanto, era un tema con movilización antecedente.

La tercera iniciativa votada fue relacionada a territorio y adscripción de tierras comunitarias a la parroquia de Caspigasí del Carmen. Es la primera iniciativa ciudadana que llegó a votarse y con esta experiencia, una pregunta referida a territorio es incluida en la cuarta iniciativa votada, esta vez patrocinada por el presidente Correa.

La quinta iniciativa no llegó a votarse por desistimiento del ciudadano activante. Ha sido la primera y única vez que esto ha ocurrido. Se refería a costos de pasajes de transporte público.

La sexta iniciativa se refirió a prohibiciones a empleados públicos y fue activada por el entonces presidente Correa. La pregunta propuesta fue: “¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?”. Esta pregunta estaba direccionada al mayor opositor al oficialismo en las elecciones presidenciales a llevarse a cabo en 2017, Guillermo Lasso, de quien se decía, tenía bienes en paraísos fiscales.

La séptima iniciativa votada fue activada por el presidente Lenín Moreno; contenía varios temas e incluía preguntas de referéndum y de consulta popular: reformas a la Constitución respecto a corrupción, reelección de autoridades, cesación de funciones de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social²; delitos sexuales contra menores; prohibición de

2 De acuerdo a la Constitución del Ecuador, existen 5 funciones: legislativa; ejecutiva; de justicia y justicia indígena; transparencia y control social; y, electoral.

hacer minería en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos; derogación de la Ley de Plusvalía; extracción de petróleo en el Parque Nacional Yasuní.

La octava iniciativa que se convirtió en consulta popular fue propuesta por ciudadanos en 2012 y llegó a votarse en 2019. Se refiere a minería en la zona de Quimsacocha y la explicaremos posteriormente.

Es importante señalar que, de nuestra muestra de 34 iniciativas de consulta popular, seis de ellas se refirieron o incluyeron preguntas respecto a actividades petroleras o mineras, tornándolo un tema de interés por parte de la ciudadanía (es el tema que más se repite). En Ecuador, las iniciativas respecto a este tema no solo provienen de comunidades indígenas y campesinas, sino también de colectivos y ciudadanos. La preocupación por la protección del ambiente o la politización del extractivismo es creciente en Ecuador.

Como observamos en la primera tabla, la explotación en el Parque Nacional Yasuní era el tema de cuatro iniciativas. Tres de ellas fueron iniciadas por la ciudadanía y una por el presidente de la República, todas ellas, con alcance nacional. Ninguna de las tres primeras cumplió con el requisito de legitimidad democrática, y la del presidente no obtuvo dictamen de la Corte Constitucional dentro del plazo determinado. Sin embargo, solo la consulta del presidente llegó a votarse.

c. Consultas sobre extracción petrolera en el Parque Nacional Yasuní en diferentes momentos

El Parque Nacional Yasuní se considera uno de los lugares más biodiversos del planeta, siendo conocido como un *hotspot* biológico. También es el hogar de pueblos indígenas Huaorani no contactados Tagaeri y Taromenane. El Bloque ITT (Ishpingo Tambococha Tiputini) está localizado en este parque, y una parte del mismo está en la zona declarada intangible para proteger la biodiversidad y la vida de los pueblos no contactados.

El plan de gobierno de Rafael Correa llegó con la iniciativa Yasuní ITT, que fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007. Consistía en el compromiso de Ecuador de mantener 846 barriles de crudo existentes en

el bloque ITT, indefinidamente bajo tierra. A cambio, la comunidad internacional debía cooperar a través de donaciones de al menos la mitad de las ganancias que provendrían de la explotación petrolera. La iniciativa pretendía coleccionar donaciones por \$3.600 millones de dólares en 13 años. Solamente alcanzó “USD\$13.3 millones en depósitos y \$116 millones en compromisos” (Mena, 2013), hasta agosto de 2013, cuando el presidente Correa la declaró finalizada a través de un mensaje televisado y anunció la explotación del bloque. Correa dijo que ésta solo afectaría el 0,0001% del territorio del Parque Nacional Yasuní y se realizaría con los más altos estándares ecológicos.

Tras el fin de la iniciativa Yasuní ITT, Julio César Trujillo con el colectivo YASunidos, presentaron una iniciativa de consulta popular en agosto de 2013. La pregunta decía “¿está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?” Los YASunidos organizaron la recolección de firmas con un despliegue de voluntarios a nivel nacional.

En septiembre de 2013, la Corte Constitucional emite la sentencia *erga omnes* en que modifica el orden de cumplimiento de los requisitos de las iniciativas de consulta popular.

El CNE requería 583.324 firmas de apoyo para que la iniciativa alcanzara legitimidad democrática. Se recolectaron más de 1'070.000 firmas, pero en su mayoría fueron declaradas no válidas. YASunidos denunció varias irregularidades en el proceso de verificación. Para 2014, el presidente del CNE oficialmente declaró que las firmas no eran válidas y que el requisito de legitimidad democrática no se había cumplido.

El 27 de septiembre de 2013 otra iniciativa de consulta popular referida al crudo del Yasuní se presentó por un ciudadano. La pregunta propuesta era: “¿Debe el Estado ecuatoriano mantener bajo el suelo el petróleo del bloque 43 (Ishpingo Tambococha Tiputini) por lo menos hasta el año 2030 y en sustitución productiva iniciar un programa de reforestación de por lo menos doscientas mil hectáreas?”. El proceso no fue completado por el activante.

El 11 de junio de 2014, una iniciativa de otro grupo de ciudadanos y cabezas de gobiernos locales llamado Amazonía Vive, fue presentada. In-

cluía la pregunta “¿Apoya al presidente constitucional de la República, Econ. Rafael Correa Delgado, en su propuesta para la explotación de petróleo en un área no mayor al 1 por mil del Parque Nacional Yasuní y que el producto del petróleo que se extraiga del bloque 43 (Campo ITT) se destine a la lucha contra la pobreza, la protección ecológica del país, el financiamiento de los planes de vida de las comunidades ancestrales y la dotación de servicios básicos?” La legitimidad democrática no se cumplió y la consulta popular no se llevó a cabo.

En octubre de 2017 y con un nuevo presidente en ejercicio, Lenín Moreno, se presenta una iniciativa de consulta popular a la Corte Constitucional. Entre otros temas de inestable popularidad en el gobierno de Correa, se presentó la pregunta: “¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?”. La Corte Constitucional no dio su dictamen y con base en la anterior consulta iniciada por el presidente Correa y votada sin dictamen de la Corte Constitucional, se procedió a convocar la votación mediante decreto.

Como podemos ver, estas cuatro iniciativas fueron presentadas respecto a extracción de crudo en el Parque Nacional Yasuní. Una de ellas, activada por el presidente de la República y las otras, por la ciudadanía. Ninguna de ellas obtuvo dictamen de constitucionalidad, aunque la de Moreno procedió con base en el incumplimiento del plazo de pronunciamiento de la Corte Constitucional.

La presentación de tres iniciativas respecto a este tema en fechas cercanas a cuando Correa dio por terminado el proyecto Yasuní ITT, nos muestra que era un asunto de gran interés público y que se quedó en el imaginario de las personas por un largo tiempo. El tema fue traído estratégicamente a colación nuevamente por Lenín Moreno junto a asuntos como la Ley de Plusvalía, que generó protestas en sectores medios y altos del Ecuador; y para modificar la cuarta función del Estado: la de transparencia y control social, cuya labor tenía bajos niveles de popularidad (Beltrán, 2017).

d. Cumplimiento de requisitos legales

Nuestra principal hipótesis alternativa decía que las iniciativas de consulta popular que llegan a concretarse son aquellas que cumplen con los requisitos legales establecidos, lo que sería una consecuencia lógica en un Estado de Derecho. En nuestra muestra aquellas que cumplieron los requisitos legales sí coinciden con las que se votaron; sin embargo, notamos un detalle: en el caso de no haber pronunciamiento de la Corte Constitucional dentro de los veinte días de plazo, se procede a realizar la consulta popular solo para las iniciativas activadas por el presidente. El caso de la consulta de minería en Quimsacocha tuvo que esperar cuatro años desde que se cumplió el requisito de legitimidad democrática, hasta que la consulta se celebró efectivamente.

Hasta enero de 2019, la consulta de Quimsacocha era la gran excepción de iniciativas que habían cumplido con todos los requisitos legales y que no habían sido votadas. A pesar de haber llegado a buen término y que Girón se pronunció respecto al tema, el largo proceso da cuenta de un caso diferente y único dentro de la muestra de iniciativas presentadas, que a la vez se sirvió de resultados de la consulta anterior respecto a la modificación de la función de transparencia y control social. Todas estas características nos indican que esta consulta merece una investigación específica.

De acuerdo a la Tabla 1, en muchos casos se pone a disposición los formularios de recolección de firmas, pero no son retirados, o no se completa la recolección. En la consulta del Yasuní, la falta de legitimidad democrática ha sido cuestionada, ya que la revisión de requisitos no siguió los protocolos establecidos, de acuerdo a los testimonios del colectivo YASunidos (YASunidos, 2016)

Para el caso de la consulta de transporte en Guayaquil, no se establece ningún tipo de sanción a quienes han pasado el proceso correspondiente de manera exitosa, pero deciden no llevar a cabo la consulta.

e. Consulta sobre minería en Quimsacocha

El proyecto Quimsacocha se encuentra en la provincia de Azuay, al sur de la sierra ecuatoriana. La concesión de la misma para su exploración y

explotación fue otorgada a la empresa canadiense Iamgold (Observatorio de Conflictos Mineros, 2018) cuya participación fue posteriormente adquirida por la empresa INV Metals, también canadiense.

De acuerdo al Observatorio de Conflictos Mineros para América Latina, el proyecto Quimsacocha, actualmente conocido como Loma Larga, se encuentra en fase de exploración. El Ministerio de Ambiente dice que 3217 hectáreas fueron recuperadas de la concesión inicial que consistía en 12.000 hectáreas (Ministerio de Ambiente, 2018). Esta recuperación se realizó para declarar a este espacio como un área nacional de recreación.

En 2011, los habitantes de Tarqui y Victoria del Portete organizaron una consulta autónoma y autoconvocada, para preguntar a sus habitantes respecto a si aceptan o no actividades mineras en Quimsacocha. 1073 electores participaron en el proceso. 92,38% se pronunciaron contra de la minería en el área (El Universo, 2011). Este proceso fue públicamente descalificado por el presidente Correa y sus resultados no tuvieron carácter vinculante.

Tras ello, habitantes del cantón Girón, a través de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, decidieron auspiciar una iniciativa de consulta popular el 03 de marzo de 2012. La pregunta en la iniciativa establecía: “¿Está usted de acuerdo con que se realicen actividades mineras en los páramos o fuentes de agua del Sistema Hidrológico Quimsacocha?”. La recolección de firmas inició en enero de 2015, cuando fueron entregados los formularios, siendo validadas en julio del mismo año. Los archivos del CNE señalan que la iniciativa pasó a la Corte Constitucional y estuvo represada hasta finales de 2018, tras un cambio de gobierno, una consulta que cambió el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y con eso, a las autoridades del CNE y a los jueces de la Corte Constitucional. Finalmente, en 2019 la Corte Constitucional señaló que su plazo de pronunciamiento había prescrito por lo que archivó la causa. Con ello, el nuevo CNE llevó a cabo la consulta popular, que se votó en marzo de 2019.

La consulta popular de Quimsacocha demuestra que el cumplimiento de los requisitos legales no implica una inmediata celebración de la consulta popular y que la aplicación del plazo de veinte días para el pronunciamiento

de la Corte Constitucional se da inmediatamente si quien propone la consulta es el presidente de la República, mientras que, en este único caso de consulta de iniciativa ciudadana, tardó cuatro años en aplicarse.

Resultados e implicaciones

Demostramos que las consultas activadas o auspiciadas por el ejecutivo llegan a la instancia de consulta popular.

También hemos encontrado que el tema que más se repite en consultas de iniciativa ciudadana es la explotación de recursos no renovables, siendo la consulta de Quimsacocha, la única que se ha votado. Otra oportunidad en que una pregunta sobre este tema ha llegado a consulta popular ha sido propuesta por el Ejecutivo, esta vez durante la gestión de Lenin Moreno.

Observamos un doble estándar de aplicación del plazo de veinte días de pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el período seleccionado. Llama la atención que, con el dictamen de la Corte Constitucional que cambia el orden de cumplimiento de requisitos, el CNE rechaza algunas iniciativas, declarando su inconstitucionalidad, a pesar de que este no es su trabajo.

No podemos establecer una relación fuerte respecto al momento de llevar a cabo consultas populares sobre determinados temas. Iniciativas de consulta sobre explotación petrolera en el Yasuní mostraron que era un asunto de gran interés ciudadano, cuando se declaró el fin del proyecto en agosto de 2013. El uso de este tema dentro de la consulta de Lenin Moreno en 2017 y votada en 2018, muestra que se incluyeron temas con gran popularidad previa, junto a otros que podrían resultar más controversiales.

Encontramos dos iniciativas de jurisdicción nacional, ambas activadas por el presidente de ese momento -Correa en 2011 y Moreno en 2017- que incluían temas que implicaban una intervención directa en otras funciones del Estado, y fueron combinadas con temas con antecedentes de movilización. En 2011, Correa combinó en su consulta preguntas sobre prohibición de espectáculos que incluyan la muerte de un animal con preguntas respecto a la transformación de la función judicial. En 2017, Moreno combinó en su iniciativa una pregunta sobre extracción de petróleo en el Yasuní y otra de

minería, con transformaciones en la función de transparencia y control social.

Si tenemos en cuenta que la consulta de 2011 tuvo tantos temas como la de 2017, celebrada en 2018, podríamos concluir que, en Ecuador las consultas populares son mecanismos utilizados por el ejecutivo de turno para incluir temas controversiales en la agenda pública, con beneficio de los otros temas con histórica -aunque reciente- popularidad.

Para algunos sectores, la consulta popular auspiciada por el presidente en 2011, “constituía un episodio más de la incesante búsqueda de relegitimidad del liderazgo presidencial -la “campana permanente”- propia de un estilo populista de gestión” (Ramírez, 2014, pág. 243). Podríamos decir lo mismo de la consulta de Moreno iniciada en 2017 sumado a una ruptura con su antecesor. Es decir, hay un uso específico desde el Ejecutivo respecto a las consultas populares.

A manera de conclusión

Podemos observar que las iniciativas que llegan a ser votadas se relacionan con quién las auspicia: son las iniciadas por el Poder Ejecutivo las que llegan a ser consulta popular. La combinación de temas en consultas populares y nuestra conclusión refuerza las advertencias de Welp (2016) y Lissidini (2015) que señalan que la democracia directa, activada desde arriba podría ser un mecanismo para legitimar o apoyar decisiones del Ejecutivo, y podría ir en desmedro de la división de funciones.

La necesidad de fortalecer la democracia y sus instituciones que se originó desde su retorno en las últimas décadas del siglo XX y persistió en la década de inestabilidad política que sufrió Ecuador entre 1997 y 2007, parecería estar formalmente cubierta, ya que las instituciones y los mecanismos han sido creados y están disponibles en cuerpos legales para diferentes actores. Sin embargo, el uso de consultas populares respecto a temas que interesan a la ciudadanía, y sobre los que la gente desea pronunciarse es de difícil acceso. Las instituciones no se pronuncian a tiempo o existe un abandono de las iniciativas ciudadanas al momento de cumplir el requisito de legitimidad democrática. Así, esta conclusión reafirma lo expresado por Altman (2010).

Hemos visto que muchos casos no se completa la recolección de firmas o ni siquiera se retira los formularios. Debería haber un seguimiento a los actores, para conocer profundamente las razones de este desistimiento.

Finalmente, podemos observar que muchas consultas se realizan respecto a explotación de recursos naturales no renovables, es decir, existe un deseo ciudadano de participación a través de MDDs para pronunciarse ante al extractivismo. A pesar del inicial apoyo que pudo tener la participación ciudadana respecto a estos temas, en la práctica, el uso de consultas populares sobre extractivismo parece ser un asunto reservado para ser activado desde el Ejecutivo y de difícil acceso para la ciudadanía. Sería prudente que exista formación o direccionamiento desde las instituciones respecto a la activación de consultas populares ciudadanas, para que así el cumplimiento de requisitos legales se torne factible, sin que esto implique un abuso del uso de estos mecanismos que vaya en desmedro de la democracia representativa.

Bibliografía

Altman, D. (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos*(35), 9-34.

Avritzer, L. (2012). “Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation”. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-22.

Beltrán, J. (2017). *¿De dónde vienen las preguntas de la consulta popular?* Obtenido de GK: <https://gk.city/2017/10/10/preguntas-consulta-popular-ecuador-2017/>

El Comercio. (2009). *Los niños no podrán ver las corridas de toros*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ninos-no-podran-ver-corrida.html>

El Comercio. (2011). *La Concordia: un territorio que se disputan entre Esmeraldas y Santo Domingo*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/concordia-territorio-disputan-esmeraldas-y.html>

El Universo. (2011). *El pueblo de Quimsacocha vota en contra de la minería*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2011/10/02/1/1355/poblacion-quimsacocha-contramineria.html>

Larrea, C. (2007). *Iniciativa Yasuní ITT*. Obtenido de <https://opsur.files.wordpress.com/2009/07/yasuni-itt.pdf>

Lissidini, A. (2015). “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”. En A. Minnaert, & G. (. Endara, *Democracia Participativa e Izquierdas Logros, Contradicciones y Desafíos* (págs. 120-189). Quito: Fredich Ebert Stiftung.

Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2014). “Prefacio: La política en movimiento”. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracias en Movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina* (págs. 1-12). México DF: Universidad Autónoma de México.

Mena, P. (2013). *¿Por qué fracasó el proyecto ambiental del Yasuni en Ecuador?* Obtenido de BBC: http://www.bbc.com/mundo/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps

Ministerio de Ambiente. (2018). *Área Nacional de Recreación Quimsacocha*. Obtenido de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/%C3%A1rea-nacional-de-recreaci%C3%B3n-quimsacocha>

Morales, J. (2008). “Los nuevos horizontes de la participación”. En R. Ávila, *La Constitución de 2008 en el contexto andino* (págs. 155-200). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Observatorio de Conflictos Mineros. (2018). *Proyecto Quimsacocha*. Obtenido de https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/proyecto/view/411

Ramírez, F. (2014). “La democracia directa en Ecuador posconstitucional”. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Mecanismos de Democracia Directa y Participación en América Latina* (págs. 231-274). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Welp, Y. (2016). “El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema? Un análisis de América Latina en el siglo XXI”. En F. Tuesta Soldevilla, *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina* (págs. 145-159). Lima: JNE.

YASunidos. (2016). *Cronología*. Obtenido de <http://sitio.yasunidos.org/es/yasunidos/cronologia-de-hechos-html>

Zovatto, D. (2014). “Las instituciones de la democracia directa”. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracias en Movimiento: mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina* (págs. 13-70). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sentencias

Corte Constitucional del Ecuador. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013.

Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador

Popular consultations and constitutional referendums on protection of nature: the effectiveness of direct democracy in Ecuador

Viviana Morales Naranjo

Recepción: 31-05-2020

Aceptación: 13-07-2020

Resumen

La Constitución ecuatoriana garantiza el derecho a la participación ciudadana a través de la democracia directa, la misma que prevé varios mecanismos que permiten que el pueblo pueda intervenir en la administración del Estado. En ejercicio de la democracia directa, Ecuador ha celebrado dos consultas populares y un referendo sobre tres temas, que como veremos más adelante, están encaminados a efectivizar la protección de la naturaleza: 1) prohibición de espectáculos que tengan por finalidad dar muerte a un animal; 2) prohibición de explotación minera bajo ciertas circunstancias; y, 3) limitación a la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. Esta investigación pretende analizar la eficacia y la efectividad que ha tenido el pronunciamiento popular reflejado en las urnas, todo esto a la luz del artículo 71 de la Carta Magna que reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos.

Palabras Clave: referendo; consulta popular, derechos; naturaleza

Abstract

The Ecuadorian Constitution guarantees the right to citizen participation through direct democracy, which provides for several mechanisms through which the people can intervene in the administration of the State. In the exercise of direct democracy, Ecuador has held two popular consultations and a referendum on three topics of protection of nature: (1) prohibition of shows aimed at killing an animal; (2) prohibition of mining under certain circumstances; and, 3) limitation on oil exploitation in Yasuni National Park. This research seeks to analyze the effectiveness of the popular pronouncement reflected in the ballot box, all in light of Article 71 of the Constitution which recognizes that nature is subject to rights.

Keywords: referendum; popular consultation, rights; nature

Introducción

Squealer, anunció que por un decreto especial del camarada Napoleón se había abolido Bestias de Inglaterra. (...) Bestias de Inglaterra fue el canto de la Rebelión. Pero la Rebelión ya ha terminado. (...) En Bestias de Inglaterra nosotros expresamos nuestras ansias por una sociedad mejor en lo futuro. Pero esa sociedad ya ha sido establecida. (...) En su lugar Minimus, el poeta, había compuesto otra canción que (..) se cantó todos los domingos por la mañana después de izarse la bandera. Pero, por algún motivo, a los animales les pareció que ni la letra ni la música estaban a la altura de Bestias de Inglaterra.

George Orwell (1945)

Los Estados, a más de incorporar un derecho reclamado por la sociedad civil en el ordenamiento jurídico, tienen la obligación de crear los mecanismos idóneos para dotarlo de efectividad y eficacia. Por un lado, la efectividad de la norma, de acuerdo a Díez-Picazo, depende de dos tipos de factores: que los destinatarios adopten las conductas que la norma dispone (la espontánea absorción de la norma por la vida social) y que la norma sea aplicada por los jueces y órganos de aplicación en general (Díez-Picazo, 1999, p. 206). Por otro lado, la eficacia de una norma, analizada no desde un punto de vista jurídico clásico¹ sino desde un enfoque sociológico jurídico, está encaminada a analizar los efectos reales que consigue una norma en correspondencia con los fines de quien la ha producido (Ferrari, 2015, p. 84). De ahí que Rolando Pavó defina a la eficacia social de una norma como “el cumplimiento de los objetivos volitivos propuestos con su creación, es decir, cuando se logran los propósitos económicos, sociales y políticos como derivado del hecho de que la norma se cumpla, obteniéndose los fines sociales previstos” (2016, p. 1).

Tomando en cuenta que la eficacia jurídica está encaminada a evidenciar si los propósitos económicos, sociales y políticos de una norma se cumplieron o no, cabe previamente tener claridad respecto al fin que persigue una norma. Rubén Héctor Donzis parte de la sociología jurídica para

¹ Para Kelsen la eficacia de una norma es el cumplimiento de la misma o, en caso de incumplimiento, su aplicación por el juez (Kelsen, 1979, 24)

afirmar que una norma puede perseguir: 1) una distribución de valores en la sociedad (económicos, culturales o espirituales), 2) una función represiva de conductas negativas, 3) una función promocional de conductas que se consideran positivas (2006, p. 12).

Por lo expuesto, esta investigación, con enfoque cualitativo, se centra en el análisis político-jurídico de la eficacia que tuvieron los resultados de las dos consultas populares y el referendo sobre la protección de la naturaleza, en los 3 casos en concreto que se revisarán. Para ello, en una primera parte se explicarán los mecanismos a través de los cuales se ejerce la democracia directa en Ecuador. En una segunda parte, se revisará el grado de eficacia de la consulta popular sobre la protección animal de 7 de mayo de 2011. En una tercera parte, se abordará el grado de eficacia del referendo y de la consulta popular de 4 de febrero de 2018 que limita la actividad minera y otorga protección al Yasuní, respectivamente.

I. Mecanismos para la democracia directa en Ecuador

La participación es fundamental en un Estado democrático porque constituye “el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez, González, 2004, p. 2). El art. 95 de la Carta Magna reconoce el derecho de participación a través de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las siguientes líneas se centran en el estudio de la democracia directa como mecanismo de participación.

La democracia directa es definida por Lincoln (1863) como un régimen político en el que el pueblo ejerce directamente el poder; es decir, “un gobierno de la gente, por la gente, para la gente”. De acuerdo a la sección cuarta de la norma suprema ecuatoriana denominada “Democracia directa” existen varias formas a través de las cuales el pueblo puede involucrarse en la administración del Estado: la iniciativa popular normativa (art. 103), la consulta popular sobre temas de interés general (art. 104), la revocatoria de mandato de autoridades de elección popular (art. 105); y, el referéndum

(art. 106). Esta investigación se limita al análisis de las consultas populares y referendos que se han realizado en Ecuador en temas de protección a la naturaleza, específicamente en lo que se refiere al art. 71 de la Carta Magna que señala:

La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

El voto directo de la población permite que ésta exprese su opinión a través del pronunciamiento popular respecto a una pregunta que puede ser de dos tipos: consulta popular o referéndum. La jurisprudencia constitucional ha señalado la diferencia entre ambos términos. Por un lado, el referéndum implica someter a consulta popular la aprobación de un texto normativo –o propuesta normativa- concreto (Dictamen No. 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019). Un referendo cabe tanto para enmiendas como para reformas constitucionales. La iniciativa para enmendar o reformar la Constitución puede provenir del presidente, del apoyo mayoritario de la Asamblea Nacional o de la iniciativa ciudadana, siempre que esta última cuente con el respaldo de al menos el 8% de apoyo del padrón electoral -en caso de la enmienda- y con el 1% de apoyo en caso de reforma constitucional (CRE, art. 441, 442).

Por otro lado, la consulta popular –a la que la Corte Constitucional denomina plebiscito- consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido. (Dictamen No. 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019). El art. 444 de la Carta Magna establece la potestad que tiene el presidente, las 2/3 parte de la Asamblea Nacional o

el 12% de la población para promover una consulta popular a fin de conocer la voluntad popular respecto a la creación de una nueva Constitución a través de la Asamblea Constituyente. Adicionalmente, el art. 104 de la norma suprema prevé la posibilidad de convocar a una consulta popular a iniciativa del presidente, de un gobierno autónomo descentralizado-GAD- y de la ciudadanía sobre cualquier asunto. Las iniciativas populares son el mecanismo de democracia directa por excelencia ya que permiten que los electores se pronuncien sobre una medida política, constitucional o legislativa propuesta por un cierto número de ciudadanos (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009, p. 4). Por lo tanto, la iniciativa popular representa el involucramiento del pueblo en la toma de decisiones públicas a través de una propuesta que emana del deseo popular de conocer lo que la ciudadanía opina respecto a un asunto que es de considerado de interés general.

Las consultas populares y los referendos son sumamente beneficiosos para el pleno ejercicio de la participación ciudadana y de manera general para la democracia, puesto que el art. 106 de la Carta Magna establece que el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. Por lo tanto, estamos frente a dos mecanismos jurídicos que permiten que las decisiones trascendentales del Estado sean tomadas a través del consenso mayoritario e impiden la vigencia de normas que benefician únicamente a los grupos hegemónicos que detentan el poder o que tienen estrechos vínculos con este. Partiendo de la frase platónica que afirma que “El precio de desentenderse de la política, es el ser gobernado por los peores hombres”, la participación ciudadana se convierte en un presupuesto indispensable para alcanzar la eficacia de los derechos reconocidos constitucionalmente y evitar actuaciones abusivas por parte del poder público.

El ejercicio de la democracia directa en Ecuador se ha dado respecto a temas de diversa índole: enriquecimiento ilícito, seguridad social, funcionamiento y competencia de instituciones, entre otros. La protección de la naturaleza tampoco ha escapado al pronunciamiento ciudadano. Efectivamente, el ejecutivo, haciendo uso de su potestad constitucional para convocar a referendos y consultas populares, ha recurrido a la democracia directa en dos ocasiones-7 de mayo de 2011 y 4 de febrero de 2018-, a fin

de conocer la opinión ciudadana respecto a la forma en que deben tutelarse tres elementos de la naturaleza: 1) los animales destinados al entretenimiento humano, 2) los territorios urbanos en los que se pretendió limitar la minería; y, 3) el Parque Nacional Yasuní en donde se persiguió la limitación de la extracción petrolera. Como veremos más adelante, dichas iniciativas presidenciales se llevaron a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 71 de la Constitución que reconoce el derecho a la protección y a la reparación que tiene cada uno de los elementos de la naturaleza, a fin de garantizar el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Consecuentemente, estamos frente a un cambio de paradigma respecto a la forma en que debe relacionarse el ser humano con la naturaleza en los casos específicos sometidos a votación popular. Dicha transición ética recogida por la norma suprema no puede ser desconocida por el aparato estatal; de ahí que, en los siguientes apartados, se analice la eficacia de cada una de las preguntas planteadas por el presidente de la república en su rol de garante de los derechos constitucionales.

II. La eficacia de la Consulta Popular sobre la protección animal: las implicaciones de los espectáculos cuyo fin es dar muerte a un animal

Son varias las actividades económicas que tienen por fin entretener a los seres humanos a costa del maltrato animal: peleas de perros, toros de pueblo, peleas de gallos, corridas de toros, etc. En las siguientes líneas nos centraremos en el análisis de dos espectáculos que conllevan al maltrato y muerte de los animales: corridas de toros y peleas de gallos. Cabe señalar que como producto de la colonización española se consolidaron prácticas culturales que reflejan el sincretismo y la consecuente aceptación de ciertos espectáculos de entretenimiento, por una parte de la población ecuatoriana. Dichos eventos culturales están caracterizados por infringir dolor a los animales en su calidad de seres sintientes. Al respecto Monterín señala:

Cultura es toda información transmitida por aprendizaje social, y eso incluye ideas y costumbres de todo tipo. (...) Lo cultural no tiene por qué ser bueno o deseable en sentido alguno. Todo lo que se transmite por medios no genéticos es cultura, por malo o indeseable que nos pueda parecer. Tanto la ciencia como la superstición son cultura, y

también lo son la democracia y la dictadura, el cosmopolitismo y el nacionalismo, la delicadeza del ballet clásico y el cutrerío de las corridas de toros. El adjetivo “cultural” no es laudatorio, sino meramente descriptivo, y no implica juicio de valor alguno (Monterín, 2014, p. 97).

Con base en lo expuesto, se procede a explicar brevemente la forma en que se usó la consulta popular como medio para dirimir la controversia ética y política que rodea a los espectáculos taurinos y las peleas de gallos.

A) Las corridas de toros

Desde la introducción de la tauromaquia en Quito en 1770 (Guevara, 2013, p. 1) se ha mantenido una eterna disputa entre taurinos² y animalistas³ respecto a las violaciones constitucionales que acarrearán las corridas de toros. Por un lado, los taurinos sostienen la validez de las corridas con base en cuatro derechos: derechos de libertad, derecho a la cultura, derecho al trabajo y derechos de las minorías. Por otro lado, los animalistas se oponen a este espectáculo fundándose en la necesidad de proteger al toro de lidia, en tanto que elemento de la naturaleza y ser sintiente. A fin de dar solución a esta disputa ético-jurídica, el 7 de mayo de 2011, el ex presidente de la República-Rafael Correa-, mediante plebiscito presentó un proyecto de consulta popular que contenía diez preguntas de diversa índole. La pregunta que nos atañe, puso a consideración de la ciudadanía lo siguiente: ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal? Cabe señalar que, a pesar de ser una pregunta que tiene como finalidad proteger a los animales, esta no incluyó en su contenido la afirmación de que los animales son sujetos de derechos.

La Corte Constitucional del Ecuador, órgano competente para emitir un dictamen previo sobre la constitucionalidad de cada pregunta, determinó la viabilidad de la propuesta haciendo dos aclaraciones: 1) La abolición de este tipo de espectáculos debía darse a nivel cantonal y no nacional, por

2 De acuerdo a la Real Academia de la lengua Española (RAE), taurino es el aficionado a los toros.

3 De acuerdo a Nathalia Castañeda, animalistas son quienes consideran que la sostenibilidad no está en el aspecto económico sino en el bioético y medioambiental.

cuanto se debía preservar la capacidad normativa de los gobiernos locales en el ámbito de sus competencias. 2) Los Consejos Municipales de los cantones en que hubiese ganado el SI, debían desarrollar una ordenanza que regle las limitaciones a las corridas de toros (Corte Constitucional del Ecuador-CC-, Dictamen No. 001-DCP-CC-201, 15 de febrero de 2011). Los resultados de la consulta arrojaron que, 125 de 221 cantones estaban de acuerdo con la prohibición de este tipo de espectáculos (R.O. supl. N° 490,13 julio del 2011). Sin embargo, esta pregunta no tuvo la eficacia deseada por su promotor. Efectivamente, en el proyecto de consulta popular, el presidente de la República afirmó la importancia de detener los actos de crueldad animal al amparo de lo que establece el artículo 71 de la Carta Magna:

El artículo 71 y siguientes CRE, reconoce y eleva a la categoría de derechos constitucionales, los derechos de la naturaleza, en contra de los cuales están todas las acciones que impliquen por espectáculo, diversión o sadismo, algún tipo de tortura o destrucción de los seres que forman parte de la pachamama, por lo cual es hora de debatir si se debe declarar al Ecuador libre de espectáculos públicos en los que se mate a los animales por simple diversión (Oficio N.° T. 5715-SNJ-11-55, 17 de enero del 2011).

A pesar que en Quito, el 54,43 % se pronunciaron en contra de los espectáculos que tengan por fin dar muerte a un animal (R.O. supl. N° 490,13 julio del 2011), el 3 de octubre de 2011, el ex alcalde de Quito-Augusto Barrera-, aprobó la Ordenanza Metropolitana de espectáculos taurinos N. 127, en la que se mantiene la autorización para celebrar corridas de toros, espectáculo que estaba autorizado jurídicamente desde el año 2003. Así, contrariando la voluntad de los quiteños expresada en las urnas, esta disposición reconoce a los espectáculos taurinos como tradición ancestral de los quiteños, haciendo recaer sobre los hombros del Municipio el deber de fomentarlos y difundirlos como acervo cultural y elementos irrenunciables de la identidad histórica de Quito. Cabe señalar que la permisión que se mantiene respecto a estos espectáculos radica en las varias interpretaciones que se han dado respecto a esta pregunta, tanto por parte de los taurinos como parte de los animalistas; todo esto, en razón de la ambigüedad respecto a si las corridas de toros tienen por finalidad dar muerte al animal o entretener a

los espectadores con base en el sufrimiento animal.⁴

Como respuesta a la emisión de la norma citada, el colectivo animalista Diabluma, invocando el art. 106 de la CRE que señala que los resultados de la consulta popular son de cumplimiento obligatorio para las autoridades públicas, presentó una Acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza No. 127, con la finalidad de que se deroguen ciertos artículos calificados como contrarios a la voluntad popular expresada en las urnas el 7 de mayo de 2011. A pesar de que han transcurrido nueve años desde la presentación de la demanda, el colectivo Diabluma todavía se encuentra a la espera de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional (Acción de inconstitucionalidad No. 0056-11-IN, 18 de noviembre de 2011).

No obstante, cabe resaltar que el 9 de junio de 2020, el Concejo Municipal en Sesión No. 071, aprobó el proyecto de Ordenanza que elimina el Capítulo III de los espectáculos Taurinos del Código Municipal argumentando la necesidad de dar cumplimiento a los resultados de la consulta popular de 2011. Este viraje normativo evidencia que no bastó con que el pueblo se pronuncie en 2011 para que se prohíban las corridas de toros, sino que fue necesario que llegue un gobierno municipal favorable a la protección a los animales para que se dé eficacia y efectividad al art. 106 de la CRE que establece que los resultados de las consultas populares son de cumplimiento obligatorio.

B) El incumplimiento de la voluntad ciudadana a causa de las peleas de gallos

Las peleas de gallos se popularizaron en Sudamérica en el siglo XVI, con la llegada de los españoles a América, quienes realizaban estos espectáculos en las cubiertas de los barcos que partieron a las Indias y representaban una actividad que permitía a los navegantes romper con la monotonía (Bethencourt, 1982, p. 482). Como consecuencia de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, varios cantones como Mira, Catamayo, Guayaquil, Manta, Rocafuerte, Otavalo y Cayambe se pronunciaron

4 Para ahondar este tema leer: Viviana Morales Naranjo, Las corridas de toros en Ecuador. Deconstruir la cultura taurina para construir los derechos de los animales”, FORO Revista de Derecho, UASB, N.º 34 (julio-diciembre 2020)

favorablemente por la abolición de estos espectáculos. No obstante, en dichos cantones se continúan celebrando ferias de peleas de gallos y hasta el momento no existe ninguna ordenanza municipal que prohíba este tipo de prácticas (La Hora, 29 de agosto de 2018).

Por otro lado, en cantones conocidos por sus peleas de gallos, como Gonzanamá y Loja, en los que la mayoría de votantes se pronunciaron por el NO, tampoco existe ordenanza alguna que regle las condiciones bajo las cuales se deben desarrollar las actividades galleras, a pesar de que la Defensoría del pueblo ha exhortado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a que establezcan diálogos con quienes practican este tipo de espectáculos y con quienes acuden a estos recintos a fin de que se incentive su erradicación paulatina puesto que estos contribuyen a una cultura violenta (Resolución No. 014-DPE-DINAPROT-56656-2013, 12 de junio de 2013). Adicionalmente, los grupos de cabildeo encabezados por comerciantes y criadores de gallos recurren constantemente a los municipios para que se deje sin efecto cualquier intento de ordenanza que prohíba las peleas de gallos. A modo de ejemplo, en el cantón Antonio Ante donde ganó el SI con un 56.75%, en 2014 se aprobó una ordenanza municipal que prohibía las peleas de gallos donde se dé muerte al animal. Sin embargo, a fin de dejar sin efecto esta norma, los propietarios de gallos acudieron a sesiones del Consejo Municipal alegando que las contiendas de gallos constituyen una actividad de tradición ancestral y entretenimiento, en la que no se provoca la muerte del animal por mano humana (La Hora, 4 de noviembre de 2015). La autoridad municipal optó por dejar sin efecto la prohibición y actualmente se siguen celebrando peleas de gallos, al igual que, en cantones como Guayaquil y Quito donde también prevaleció el apoyo a la abolición de este tipo de espectáculos (Código municipal del DM de Quito, Capítulo II).

C) Efectos jurídicos de la consulta popular sobre los animales

La consulta popular de 7 de mayo de 2011 permitió que, por primera vez, se cuente con la opinión ciudadana respecto al grado de protección que ameritan tener los animales como elementos de la naturaleza. No obstante, esta consulta estuvo precedida de un grave defecto al momento de efectuar el control material realizado por la Corte Constitucional. Este órgano judicial,

por un lado, seccionó bajo la voluntad de cada cantón el ejercicio de ciertos derechos reconocidos por la Constitución a favor de la naturaleza, cuando en realidad la consulta debió tener resultados a nivel nacional, puesto que los derechos de la naturaleza se reconocieron a favor de toda la biodiversidad que se encuentra en Ecuador. Por otro lado, la alta corte, al exigir que se modifique la pregunta bajo los lineamientos señalados por dicho órgano de control, generó una absoluta ambigüedad sobre los fines que perseguía la pregunta sometida a consulta popular.

Cabe señalar que el pronunciamiento de la ciudadanía no tuvo la efectividad y la eficacia esperada. La falta de efectividad se evidencia, por un lado, en la desobediencia por parte de los taurinos y galleros quiteños que continuaron organizando y asistiendo a este tipo de espectáculos a pesar de los resultados reflejados en las urnas; todo esto, en razón de la mencionada ambigüedad de la pregunta sometida a consulta popular. Por otro lado, los funcionarios públicos de ciertos cantones en los que ganó el SI continuaron emitiendo disposiciones contrarias a la voluntad popular para permitir la celebración de estos espectáculos. De igual modo, el legislador, al momento de aprobar el Código Orgánico del Ambiente-CODA-, en vigor desde el 12 de abril de 2018, se limitó a prohibir las corridas de toros en los cantones en los que ganó el SI en la consulta popular del 7 de mayo de 2011; sin embargo, esta norma dispuso que para los demás espectáculos públicos con animales (peleas de gallos, circos con animales, etc.), cada municipio goza de discrecionalidad para reglar el tema. Esta norma ambiental implica un incumplimiento del legislador a lo establecido en cantones como Quito donde la ciudadanía se pronunció a favor de prohibir los espectáculos que tuviesen por finalidad dar muerte a un animal, lo que conlleva a una violación expresa del art. 106 de la CRE, sobre el efecto vinculante de las consultas populares.

En cuanto al nivel de eficacia de la norma, cabe recordar que la finalidad que perseguía el presidente de turno y la ciudadanía que votó a favor del SI era detener la crueldad animal; no obstante, este tipo de espectáculos se han seguido realizando por lo que el sufrimiento animal no ha sido eliminado.

III. La consulta popular y el referendo sobre limitación a la explotación minera y petrolera

El 4 de febrero de 2018, por segunda ocasión, el pueblo ecuatoriano acudió a las urnas para pronunciarse sobre dos temas relacionados con la protección de la naturaleza. La primera pregunta versó sobre la prohibición de minería metálica bajo ciertas circunstancias; mientras que, la segunda pregunta, instó a que la ciudadanía se pronuncie respecto a la prohibición de la explotación petrolera en determinados casos. La iniciativa electoral, respecto a ambos temas sobre la protección a la naturaleza, provino del actual presidente de Ecuador -Lenin Moreno-. En esta ocasión, la Corte Constitucional incumplió su deber de realizar un control previo dentro del plazo fijado por la ley a fin de determinar la constitucionalidad de las preguntas propuestas (LOGJCC, art. 105 y art. 127); consecuentemente, aplicando las reglas del silencio administrativo positivo, se produjo un dictamen de constitucionalidad tácito y estas preguntas fueron llevadas a las urnas tal como se plantearon en un inicio. Se procede al análisis de cada una de las dos preguntas.

A) El referendo como mecanismo para limitar la extracción minera en Ecuador

Tras la caída del precio del petróleo en 2014, la agenda política ecuatoriana apostó todos sus esfuerzos a la explotación minera. La legislación vigente es favorable a los procesos extractivistas mineros. Efectivamente, el art. 30 y 31 de la Ley de Minería de 29 de enero de 2009 autorizan las concesiones mineras a gran escala, las mismas que impiden la protección a los derechos de la naturaleza y a los derechos humanos de las comunidades que habitan en las zonas donde se ejecuta la explotación. Respecto a los impactos ambientales de la mega-minería, Sacher y Acosta señalan:

La minería a gran escala implica la generación de desechos en proporciones extraordinarias. Para los metales no preciosos, generalmente más del 99% de la roca procesada se convierte en desecho, la producción de una tonelada de cobre implica la generación de un promedio de 300 a 500 toneladas de desechos. En el caso de

los metales preciosos, los niveles de residuos son aún más altos: la producción de 10 g de oro (equivalente a un anillo) genera un promedio de 20 a 60 toneladas de desechos rocosos, así como 7.000 litros de agua contaminada con cianuro, sustancia cuya alta toxicidad es conocida. La ecuación es simple: a menor concentración, más desechos. Al final de la vida útil de la mina, millones de toneladas de residuos se acumulan, con múltiples riesgos de contaminación en suelo y agua. Los casos más comunes son por drenaje ácido de mina y metales pesados; igualmente la contaminación del aire es frecuentemente provocada por polvo cargado de metales pesados, como arsénico, cadmio, níquel, e incluso minerales radiactivos (Sacher, Acosta, 2012, p. 75).

La ley minera fue fuertemente criticada por los movimientos ecologistas y los pueblos indígenas. En marzo de 2009, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, los Sistemas Comunitarios de Agua de las Parroquias Tarqui, Victoria del Portete y otras comunidades de la provincia del Azuay presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley minera por la supuesta violación a varias disposiciones constitucionales y a ciertos instrumentos internacionales. El máximo órgano de control constitucional ratificó la constitucionalidad de esta ley y en la actualidad existen 5 megaproyectos mineros concesionados a empresas extranjeras (Ministerio de Minería, 2018). Por lo tanto, en la Cordillera del Cóndor –El Mirador-, en el cantón Cuenca -Río blanco-, en el cantón San Juan Bosco -San Carlos Panantza-, en el cantón Yanzatza -Fruta del Norte- y en la Cordillera Occidental de los Andes –Loma larga- ya se pueden visualizar los conflictos territoriales que surgen a partir de la autorización estatal a la minería a gran escala.

A modo de ejemplo, Sánchez, Leifsen y Verdú explican que, respecto al Proyecto Mirador, se evidencia un conflicto socio-ambiental, debido al daño ecológico y social que esta industria genera. Dichos autores abordan, por un lado, la incompatibilidad entre el desarrollo económico que se espera mediante la agresiva explotación a cielo abierto en las minas, con la justicia reclamada por las poblaciones afectadas, en muchos casos en procesos de expropiación de sus tierras u obligadas a desplazarse fuera de sus territorios

de origen. Por otro lado, los autores evidencian el proceso de resistencia al Proyecto Mirador llevado a cabo por una alianza entre pequeños agricultores y ganaderos de origen mestizo e indígenas shuar (2017, 2).

Cabe recordar que, hasta antes del referendo de 4 de febrero de 2018, el art. 407 de la Carta Magna prohibía la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas-ricas en biodiversidad- y en zonas intangibles-habitadas por los pueblos en aislamiento voluntario-, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente, dichos recursos podían explotarse a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, órgano que, de estimarlo conveniente, podía convocar a consulta popular. Tras el referendo del 4 de febrero de 2018 se mantiene la potestad de la Asamblea Nacional de emitir una declaratoria de interés nacional para la explotación de los recursos naturales. No obstante, en dicho referendo, el gobierno apostó por la modificación del art. 407 de la CRE a fin de prohibir la minería, no únicamente en áreas protegidas y zonas intangibles, sino también en centros urbanos. La justificación del presidente de la república para convocar a referendo se basó en la necesidad de ampliar la protección de los derechos de la naturaleza:

El nuevo modelo económico planteado es un proceso no extractivista, el cual parte desde la cosmovisión indígena, sustentado por el principio del buen vivir o Sumak Kawsay... Este nuevo modelo implica el reconocimiento de otros derechos como el de la naturaleza, derecho de la tierra, soberanía alimentaria, protección de la biodiversidad, conocimientos ancestrales, lo que claramente es una propuesta válida ante el modelo caduco y extractivista neoliberal, donde el sujeto de derechos, es decir el individuo, se aprovecha de manera indiscriminada de los recursos del planeta, poniendo en riesgo a la humanidad a cambio de sus grandes ganancias particulares (Corte Constitucional, caso 2-17-RC).

Cabe señalar que el art. 18 de la Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión de suelo-LOTUGS- divide al suelo en urbano y rural. Esta norma define al suelo urbano como aquel que es “ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema

continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados”. Por lo tanto, en el suelo rural⁵ la minería puede continuar realizándose.

La pregunta de referendo tuvo un apoyo popular nacional del 68,62%. Un aspecto que cabe resaltar es que la pregunta promovida por el presidente de la república remitía a un anexo que explicaba a detalle la modificación constitucional. Este anexo mantiene la excepción prevista desde 2008 en la Constitución, esto es:

Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular (CRE, art. 407)

Por lo tanto, estamos frente a una consulta popular que, aunque parece estar encaminada a la protección de la naturaleza, en la práctica no implica ningún cambio significativo por tres razones que se proceden a detallar. Primero, la prohibición de la minería metálica surte efectos en zonas urbanas; sin embargo, es en el suelo rural donde se encuentran los mega-proyectos mineros. Inclusive, la LOTUGS permite la explotación minera en zonas rurales, salvo que se trate de un suelo calificado como rural de producción, de expansión urbana o de protección (art. 19). Cabe señalar que, aunque de acuerdo a la Constitución, el gobierno central mantiene la competencia para administrar los recursos naturales no renovables (art. 313), la LOTUGS establece que los GADs cantonales son la autoridad competente para declarar el suelo rural como apto para aprovechamiento extractivo (art. 19). Esta potestad otorgada a los cantones es bastante criticable si tomamos en cuenta que el art. 274 de la CRE señala que los GADs, en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, tienen derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad. Consecuentemente, si estos gobiernos seccionales son beneficiarios de los réditos producidos por la extracción de minerales, resulta poco probable que estos califiquen una zona rica en minerales como “suelo urbano”.

⁵ El art. 19 de la LOTUGS define al suelo rural como aquel destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos.

Segundo, se mantiene la misma excepción que existía antes del referendo; es decir, en caso de que se pretenda explotar un área protegida o un centro urbano se requiere una declaratoria de interés nacional emitida por la Asamblea Nacional, bajo petición presidencial. Cabe señalar que, en ocasiones anteriores, la Asamblea Nacional decidió la explotación de recursos naturales no renovables a través de la emisión de una declaratoria de interés nacional. Esto ocurrió a propósito de la autorización que se requería para explotar el petróleo del Parque Nacional Yasuní, calificado como área protegida.

Tercero, la prohibición de explotación minera a partir de la reforma constitucional se limita a zonas que hayan sido declaradas áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos. No obstante, en Ecuador existen miles de hectáreas de ecosistemas frágiles -páramos, humedales y bosques protectores- que no ostentan el título requerido jurídicamente para ser objeto de protección. Sin embargo, son fuentes importantes de agua y constituyen el hábitat de cientos de especies. Este es el caso del bosque protector Molleturo-Mollepungo y la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cajas que, aunque no han sido calificadas expresamente como “áreas protegidas”, representan zonas altamente biodiversas y corren el riesgo de ser contaminadas, por encontrarse dentro del área de explotación del proyecto minero Río Blanco. De ahí que hubiese sido oportuno que la iniciativa de referendo incluya a los ecosistemas frágiles como zonas excluidas a la actividad minera.

B) La protección de los ecosistemas y de los PIA en el Parque Nacional Yasuní

El parque Nacional Yasuní es la zona más biodiversa del planeta por metro cuadrado, declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO-, como Reserva de la Biosfera; y, donde habita la nacionalidad indígena Waorani y los pueblos indígenas en aislamiento -PIA- Taggaeri y Taromenane (Montilla, Guzmán, 2018, p. 18). Por su riqueza y diversidad de ecosistemas, el Yasuní es considerado como área protegida desde 1979. Adicionalmente, por ser el hogar de los PIA, una parte del Yasuní está calificada como zona intangible. De acuerdo al art. 407

de la CRE está prohibida la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y zonas intangibles.

En el año 2008, el ex presidente de la República-Rafael Correa-, mediante Decreto ejecutivo No. 847 de 2 de enero de 2008, publicó la Iniciativa Yasuní –ITT como parte de una política pública, por medio de la cual Ecuador se comprometía a mantener indefinidamente inexploradas reservas superiores a 840 millones de barriles de petróleo que correspondían al 90% de las reservas probables a cambio de una compensación económica equivalente al 50% de las ganancias que podían ser obtenidas como producto de la explotación -USD \$3.600 millones- (Ministerio Coordinador de la Política Económica, 21 de agosto de 2013). Tras cinco años de negociaciones, Rafael Correa informó a la comunidad internacional el fracaso de la iniciativa, aduciendo para ello, la falta de cooperación económica internacional. Inmediatamente, se elaboraron informes técnicos, económicos y jurídicos para solicitar a la Asamblea Nacional, la aprobación de la “declaratoria de interés nacional”, acto público indispensable para dar paso a la explotación petrolera al interior del parque. Tras justificar la legalidad de su decisión, el 3 de octubre de 2013, la Asamblea Nacional autorizó la explotación de los bloques petroleros 31 y 43 ubicados dentro del Parque Nacional Yasuní. A fin de justificar su decisión, el poder legislativo argumentó la necesidad de cumplir con el deber estatal de redistribuir equitativamente los recursos y erradicar la pobreza (CRE, art. 3), objetivo que se alcanzaría con los réditos obtenidos del petróleo. Adicionalmente, la Asamblea sostuvo que la explotación petrolera se haría respetando los estudios de impacto ambiental y los planes de manejo ambiental a fin de evitar daños a la naturaleza.

La inconformidad de esta decisión legislativa por parte de ciertos grupos sociales conllevó a que el colectivo ecologista Yasunidos haga uso de la iniciativa ciudadana para promover una consulta popular nacional que impidiese al gobierno de turno explotar los bloques petroleros mencionados. Para ello, de acuerdo a lo previsto en la CRE, Yasunidos debía contar con el respaldo de un número no inferior al 5% de las personas inscritas en el registro electoral (CRE, art. 104). La pregunta que se pretendía someter a consulta era: ¿Está usted de acuerdo con que el gobierno mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el suelo? Esta pregunta tenía

por finalidad evitar la contaminación proveniente de la actividad petrolera y de este modo garantizar el cumplimiento de dos disposiciones constitucionales. Por un lado, el art. 397 de la Carta Magna establece el deber estatal de asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. Por otro lado, el art. 57 de la norma suprema establece que los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos está vedada todo tipo de actividad extractiva.

El proceso de recolección de firmas duró seis meses (octubre 2013 - abril 2014). Una vez realizado el conteo de firmas, el Consejo Nacional Electoral-CNE-, institución encargada de validar las firmas, informó públicamente que Yasunidos no obtuvo las firmas necesarias para convocar a una consulta popular; sin embargo, la organización ecologista alegó que se dieron irregularidades durante el procedimiento de conteo y validación de firmas (El Comercio, 6 de mayo de 2014). Posteriormente, el colectivo ecologista presentó varias acciones tendientes a lograr que se realice la consulta popular propuesta, sin que hasta el momento hayan obtenido una respuesta favorable.⁶ Por lo expuesto, a partir del año 2014 se extrae crudo del Parque Nacional Yasuní; y, las críticas a los efectos de dicha decisión no se han hecho esperar.

Expertos en el tema afirman que, la tecnología empleada para la extracción petrolera en el Yasuní no satisface los requisitos de explotación establecidos en la declaratoria de Interés nacional; y, que existen estudios realizados con fotos satelitales que evidencian que se construyeron carreteras aptas para la circulación de vehículos pesados que requieren una infraestructura de gran escala que provoca mayor impacto y contaminación para la biodiversidad de la zona (Larrea 2015, p. 3). Adicionalmente, se ha señalado que el abarcamiento de un área tan extensa de explotación con 40 cámaras trampa para monitorear las condiciones de la fauna que se moviliza en el área y la presencia de pueblos no contactados, resulta insuficiente para determinar con certeza si la zona de explotación sería lugar de tránsito, caza,

⁶ Ecuador, Tribunal Contencioso Electoral, sentencia de la causa No. 888-2019-PCE, 21 de enero de 2020

pesca o de asentamiento temporal de estos pueblos ancestrales (Aguilar, 7 septiembre 2016, p. 1).

Más tarde, en el año 2017, el presidente de turno-Lenin Moreno-presentó una iniciativa de consulta popular referente al Yasuní justificándose en la necesidad de proteger a dos sujetos de derechos: a los PIA y a nuestra casa común llamada planeta Tierra, todo esto a la luz del art. 71 de la CRE que reconoce a la naturaleza como sujeto derechos y del art. 57, penúltimo inciso que señala que, “Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva” (Corte Constitucional, caso 1-17-CP). Esta consulta puso a consideración de la ciudadanía si, ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas? Dicha pregunta fue respondida de manera afirmativa por el 67,31% de la población ecuatoriana.

A fin de establecer la eficacia de la consulta popular hay que comenzar recordando que, la convocatoria de 4 de febrero de 2018 no fue tan ambiciosa, si se la compara con el planteamiento presentado por el colectivo Yasunidos cuatro años atrás. Efectivamente, la iniciativa ciudadana presentada en el año 2014 pretendía prohibir de manera absoluta la explotación del Yasuní. Por el contrario, la iniciativa de 2018, a cargo del presidente de la República, legitima la explotación petrolera salvo dos limitaciones impuestas: 1) que se reduzca el área de explotación y 2) que se aumente el área de protección.

Recordemos que mediante decreto ejecutivo Nro. 2187 de 16 de enero de 2007, se estableció una zona de amortiguamiento⁷ de diez kilómetros de ancho contiguo a toda la zona intangible de los PIA con el objeto de prohibir la realización de actividades extractivas de productos forestales, concesiones mineras, obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centros de facilidades petroleras; y, otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto

7 Código Orgánico del Ambiente, art. 59: Las zonas de amortiguamiento ambiental serán áreas colindantes a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o a las zonas de expansión urbana, que sean de propiedad pública, privada o comunitaria, para contribuir a la conservación y la integración de las áreas protegidas, el equilibrio en el desarrollo urbano-rural y su conectividad ecosistémica.

de la zona intangible (art. 2 y 3). Sin embargo, el 21 de mayo de 2019, la presidencia de la República, contrariando la voluntad popular plasmada en las urnas, emitió el Decreto Ejecutivo No. 751 cuyo art. 3 dispone que “se exceptúa de la prohibición expresada en el artículo 3, a las plataformas de perforación y producción de hidrocarburos”, lo que pone en riesgo a los PIA que transitan por la zona de amortiguamiento y a la biodiversidad presente en dicha área (Narváez, Pichilingue, Maldonado, 2019, p. 2-10).

Por lo tanto, los resultados plasmados en las urnas en 2018 no tuvieron la eficacia esperada, puesto que, si bien en principio, el presidente de la república justificó la iniciativa popular en la necesidad de efectivizar la protección a la naturaleza presente en el Parque Yasuní y a los PIA que ahí habitan, el decreto No. 751 impide una tutela estatal adecuada. Adicionalmente, tanto el art. 71 - derechos de la naturaleza- como el art. 57, penúltimo inciso - protección a los pueblos no contactados-, no han tenido la efectividad deseada puesto que la norma emitida por el ejecutivo viola inminente dichas disposiciones constitucionales.

Debido a que la democracia y la soberanía popular no se agotan en las urnas, siempre existe la posibilidad de reclamar y oponerse a las decisiones que toma el aparato estatal. Da ahí que un grupo de ciudadanos haya presentado una acción de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 751 aduciendo la violación de varias disposiciones constitucionales, entre ellas el art. 106 respecto al efecto obligatorio de la consulta de febrero 4 de 2018; y, el art. 57 #12 sobre la recuperación, promoción y protección de plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios. Esta demanda fue aceptada a trámite el 26 de septiembre de 2019 y al momento se encuentra a la espera de un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, caso N. 0028-19-IN, 26 de septiembre de 2019).

Se debe tener presente que si bien en principio, el decreto ejecutivo No. 751 incrementa la zona intangible de 758.051 hectáreas a 818.501,42 hectáreas, surgen tres cuestionamientos a esta nueva delimitación: 1) ¿La nueva superficie autorizada es suficiente para salvaguardar la vida de los pueblos en aislamiento? Esta interrogante nace porque los pueblos Tagaeri y Taromenane son pueblos nómadas que necesitan vastos territorios para

desarrollar sus actividades cotidianas-pesca, caza, etc.-; 2) ¿El perímetro fijado se basa en estudios antropológicos, sociológicos, cartográficos que evidencien que la superficie de 818.501,42 hectáreas es suficiente para proteger a los PIA?; y, 3) ¿El Estado cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros para evitar actividades ilegales como deforestación o tráfico de animales en el perímetro protegido? Dichas preguntas no fueron solventadas con la emisión del decreto ejecutivo No. 751.

Conclusiones

Si bien en principio, la iniciativa para que se lleven a cabo los tres procesos electorales celebrados en Ecuador sobre temas de protección de la naturaleza ha provenido de la función ejecutiva, cabe recordar que la sociedad civil-pueblos indígenas, organizaciones ecologistas, animalistas, etc.-, son quienes de manera permanente reivindican la necesidad de proteger los derechos humanos y de la naturaleza. De ahí que el activismo social, haciendo uso del derecho a la participación, presente demandas judiciales, iniciativas normativas y peticiones al poder público a fin de que este tome en cuenta la necesidad de evitar el maltrato animal, el extractivismo a gran escala y la destrucción de los ecosistemas.

Partiendo de la premisa bajo la cual, el manejo de los recursos estratégicos, dependiendo de la forma en que se administren, puede beneficiar o perjudicar a toda la población ecuatoriana, es necesario que la ciudadanía se empodere del derecho de participación a fin de controlar y fiscalizar cualquier norma o política pública que pueda tener un impacto negativo en la naturaleza. Si bien en principio, la consulta popular y el referendo son mecanismos de participación directa que permiten frenar los abusos cometidos por las políticas públicas extractivistas, es lamentable que las dos ocasiones en que se convocó al pueblo a las urnas para pronunciarse sobre temas de protección a la naturaleza, la iniciativa haya provenido de la función ejecutiva. Desafortunadamente, la iniciativa ciudadana planteada por Yasunidos deja notar que cuando las iniciativas ecológicas provienen de grupos organizados de la sociedad civil, ha sido la misma institucionalidad, quien se rehúsa a que se efectivice el derecho de participación.

Las preguntas planteadas por el ejecutivo respecto a los tres temas analizados visibilizan la ausencia de eficacia jurídica, puesto que no se logró la intención del proponente ni tampoco se respetó la voluntad popular. Efectivamente, el ejecutivo justificó sus iniciativas de consultas populares y referendo en la necesidad de frenar la crueldad animal y proteger los derechos de la naturaleza y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, en la práctica, se continúan celebrando espectáculos que implican actos de maltrato y crueldad animal, se siguen expandiendo los proyectos mineros y se está aumentando el área de explotación petrolera en el Yasuní. Todo ello deja ver que la voluntad del pueblo visibilizada en las urnas, aún no logra consolidarse en las normas, decisiones judiciales y políticas públicas ecuatorianas.

Lejos de alinearnos a lo expuesto por Rodrigo Borja respecto a que la democracia directa es un imposible físico porque no hay manera de que el pueblo, masivamente, tome en sus manos la conducción de sus destinos (2018), esta investigación sostiene que el ejercicio de la democracia directa es una vía idónea para involucrarse de manera permanentemente en la administración del Estado. Para ello, se requiere pensar en dos problemáticas que deben ser resueltas simultáneamente. Por un lado, se debe reflexionar urgentemente sobre la viabilidad de nuevos mecanismos que fomenten y tutelen las iniciativas ciudadanas y no únicamente las iniciativas presidenciales; solo así se limitará la tergiversación de la democracia directa que en la actualidad se limita a solicitar la aceptación ciudadana una vez que el aparato estatal ha decidido previamente tres aspectos: 1) los temas que se consultan, 2) la forma en qué se consulta; y, 3) el resultado que se pretende alcanzar tras realizar la consulta popular o referendo.

Por otro lado, no se puede olvidar que el poder constituido tiene la obligación de dar cumplimiento irrestricto a lo expresado por el poder constituyente en Montecristi en 2008, en el art. 106 de la Carta Magna respecto al efecto vinculante que detentan las consultas populares y los referendos; y en el art. 71 que reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos. De ahí que el aparato estatal deba crear los mecanismos necesarios para garantizar la eficacia y la efectividad de la participación ciudadana en su calidad de derecho constitucional inalienable, irrenunciable, indivisible y de igual jerarquía. Si verdaderamente queremos detener la degradación de la calidad de vida de

los ecuatorianos a causa de la contaminación y proteger los ecosistemas por su rol dentro de los ciclos vitales y los procesos evolutivos y por su valor intrínseco, debemos asegurarnos que los derechos de participación ciudadana sean ejercidos de manera interdependiente y complementaria con los derechos de la naturaleza.

Bibliografía

Obras

Bethencourt, Tonio (1982). “Las peleas de gallos en Tenerife en el setecientos”, *Revista Anuario de estudios atlánticos*, Número 28, Madrid, Editorial Cabildo Insular de Gran Canaria.

Borja, Rodrigo (2018). *Enciclopedia de la política* https://www.encyclopediadelapolitica.org/democracia_directa/

Castañeda, Nathalia (2015). *Animalismo pragmático. Hacia la resignificación del valor de los animales en el desarrollo y un concepto más integral de sostenibilidad*, Bogotá, Ediciones Uniandes.

Díez-Picazo, Luis (1999). *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, 3ª edic., Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1999.

Donzis, Héctor (2006) “La eficacia social de las normas jurídicas”, *Revista electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídica*”, Año II – Número IV –.

Friedman, Lawrence (2015). Il Sistema Giuridico nella Prospettiva delle Scienze Sociali, citado por Vincenzo Ferrari, “Funciones del Derecho”, *Ec. Debate*. 2015

Kelsen, Hans & Reine, Rechtslehre (1960). *Teoría pura del Derecho*. 2a y definitiva edición, revisada y ampliada. Viena. Trad. del original en alemán por R. J. Vernengo, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Monterín, Jesús, (2014). *El triunfo de la compasión*, primera edición, Colección Alianza Ensayo.

Montilla Argenis, Guzmán Diego (2018). *Parque Nacional Yasuni, ecología y ecoturismo*, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manabí.

Morales, Viviana (2020). “Las corridas de toros en Ecuador. Deconstruir la cultura taurina para construir los derechos de los animales”,

FORO Revista de Derecho, UASB, N.º 34 (julio-diciembre).

Narváez, Roberto, Pichilingue, Eduardo, Maldonado, Paola, (2019). “La amenaza del decreto ejecutivo No. 751 a la supervivencia de los pueblos en aislamiento Tagaeri Taromenane. Análisis antropológico, espacial y de derechos”, mayo 2019, researchgate

Orwell, George (2017). *Rebelión en la granja*, traductor Miguel Souto y Marcial Temprano, editor: debolsillo; Edición: 007, España

Pavó Rolando (2016). “Las Investigaciones Sociojurídicas Acerca de la Eficacia y Efectividad del Derecho”; *Algumas Alternativas Metodológicas, revista internacional consinter de direito*, Publicação Oficial do Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação, ANO II – NÚMERO II

Sacher William, Alberto Acosta (2012). *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*, Abya Yala, Quito

Sánchez Luis, Leifsen Esben, Verdú Ana (2017). “Minería a gran escala en Ecuador: Conflicto, resistencia y etnicidad”, *Revista de antropología iberoamericana*, Vol. 12 Núm. 2 (2017): Mayo - Agosto

Velásquez, Fabio; González Esperanza (2004). *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas*, Colombia, Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero de 2004, Disponible en <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeaciónparticipativaenBogotá.pdf>.

Reportes e informes

Aguilar Daniela, “Yasuní: Empieza la explotación petrolera en polémico bloque ubicado en la Amazonía ecuatoriana”, *Revista digital MongabayLatam*, Ecuador, 7 septiembre 2016

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “Démocratie directe Un aperçu du Manuel d’International”, Estocolmo,

IDEA, 2009

Laarra Carlos, *Notas sobre la rentabilidad de la explotación petrolera en el campo ITT*, UASB, Ecuador, octubre 2015

Ministerio Coordinador de la Política Económica, Oficio Nro. MCPE-D201026, 21 de agosto de 2013

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO-, “Glosario de términos sobre medio ambiente”, Paris, 1989.

Ministerio de Minería, “Strategic mining projects”, febrero 2018

Ozafrin Lizandro, “Principio de mínima intervención, jurisdicción indígena y derechos humanos”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 13 / No 46 – 2016

Fuentes normativas

Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008

Mandato Constituyente N. 6, R.O. No. 321, segundo supl., 22 de abril de 2008

Resultados de la Consulta Popular y Referendo de 7 de mayo de 2011, R.O. supl. N° 490, 13 julio del 2011

Resultados de consulta popular y referendo de 4 de febrero de 2018, R.O. supl. N° 180, 14 de febrero de 2018

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, R.O. supl. 52, 22 de octubre de 2009

Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión de suelo, R.O. Supl. 790, 5 julio 2016

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, R.O. Supl. 175, 20 abril 2010

Ley de Minería, R.O. Supl. 517, 29 de enero de 2009

Ordenanza DM de Quito N. 106, 20 de octubre del 2003

Ordenanza DM de Quito reformativa del capítulo III de los
espectáculos taurinos N. 127, 3 de octubre de 2011

Decreto Ejecutivo No. 847 de 2 de enero de 2008, Ministerio de
Economía

Defensoría del Pueblo de Ecuador, Resolución No. 014-DPE-
DINAPROT-56656-2013, 12 de junio de 2013

Fuentes jurisprudenciales

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 001-18-SIN-CC, 27
de febrero de 2018

Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 0038-13-IS, 9 de julio
de 2013

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 001-DCP-CC-201,
15 de febrero de 2011

Corte Constitucional del Ecuador, Acción de inconstitucionalidad,
caso No. 0056-11-IN.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 0 001-10-SIN-CC, 18
de marzo de 2010

Tribunal Contencioso Electoral, sentencia de la causa No. 888-2019-
PCE, 21 de enero de 2020

Linkografía

“Apuntes sobre la historia taurina de Quito- Ecuador”, disponible en
<http://www.opinionytoros.com/tribuna.php?Id=1514>

Juan Miguel Méndez, Mira: Balcón de los Andes, consultado el 20 de
mayo de 2020, <http://mira.ec/leyendas-y-tradiciones/gallos/>

La Hora, 29 de agosto de 2018, consultado el 20 de mayo de 2020, <https://www.lahora.com.ec/loja/noticia/1102181866/competencia-de-gallos-por-fiestas-de-loja->

La Hora, 4 de noviembre de 2015, consultado el 15 de mayo de 2020, <https://lahora.com.ec/noticia/1101881346/se-mantendrc3aln-las-peleas-de-gallos-en-antonio-ante,>

El Comercio, 6 de mayo de 2014, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/firmas-recolectadas-yasunidos-no-alcanzan.html>, consultado el 20 de abril de 2020

Auge y declive del referendo presidencial en Bolivia: antecedentes de la caída presidencial de Evo Morales

Rise and decline of the presidential referendum in Bolivia: the background of the fall of Evo Morales

Verónica Marlene Correa Flores

Recepción: 29-05-2020

Aceptación: 27-07-2020

Resumen

A lo largo de tres periodos presidenciales, Evo Morales Ayma ha convocado, por iniciativa propia, a cuatro Mecanismos de Democracia Directa a nivel nacional; de los cuales tres fueron aceptados por la población boliviana, mientras que el último fue rechazado. En el presente texto se analizará las condiciones de triunfo y un fracaso de estos mecanismos por parte del presidente boliviano, con la intención de explicar cómo el uso del referendo puede entenderse como un poder institucional del ejecutivo, el cual, al ser utilizado, puede resultar exitoso o fracasar cuando este poder se combina con factores contextuales como son el estado de la economía del país o la aprobación del presidente.

Palabras clave: Presidente, Democracia Directa, Referéndum, Clivaje Étnico.

Abstract:

Throughout three presidential terms, Evo Morales Ayma has convened, on his own initiative, four Direct Democracy Mechanisms at the national level, which three were accepted by the Bolivian population, while the last one was rejected. This work will analyze the conditions of triumph and an eventual failure of these mechanisms by the Bolivian president with the intention to explain how the use of the referendum can be understood as an institutional power of the executive, which, when used, can be successful or fail when this Power is combined with contextual factors such as the state of the country's economy or the approval of the President.

Key words: President, Direct Democracy, Referendum, Ethnic Cleavage.

Introducción

El uso del referendo presidencial en los regímenes latinoamericanos ha sido objeto de controversia en los estudios académicos. Algunos autores como Gamble (1997), Lissidini (2005), Mayorga (2002) y Barzak (2003) sostienen que el presidente limita el juego institucional y obtiene ventaja al ser él quien propone convocar a las masas con una actitud plebiscitaria, y que el uso de estos mecanismos disminuyen la rendición de cuentas a nivel horizontal. Los trabajos arriba citados consideran que en las democracias de baja calidad resulta más fácil que los presidentes busquen ocupar mecanismos de democracia directa de tipo plebiscitario porque es probable que su posicionamiento político mejore, en tanto que se trate de referendos de corte institucional.

Por otra parte, existen otros autores que se centran en el aspecto normativo del uso del referéndum, como son los trabajos de Daniel Zovatto (2008), Francisco Soto Barrientos (2013). Finalmente, existe otra serie de trabajos como los de Breuer (2007), Altman (2010) Durán (2012), cuya orientación es más analítica, por lo que seleccionan diferentes variables para evaluar el éxito del referéndum y las consecuencias para la democracia. En esa serie de trabajos se distingue cuándo los referéndums son impulsados por el presidente y las diversas temáticas que abordan, así como si se trata de una consulta sobre temas estructurales o que atañen a una política pública, o si se trata de un referendo de carácter constitucional. En esa revisión analítica también se contempla la tradición democrática de los países o si éstos referéndums son impulsados por el poder ejecutivo, o si son organizaciones sociales las que lo impulsan.

Este artículo analiza el uso de referendo como una de las herramientas con las que cuentan los presidentes para ejercer el poder. La utilización del referendo asegura al presidente la oportunidad de salir al público y aumentar su popularidad, también considera que el referendo es una estrategia presidencial que busca prolongar el poder del presidente bajo dos condiciones: la primera, cuando logra que la convocatoria tenga éxito, es decir que la propuesta hecha por el presidente tenga el respaldo suficiente en las urnas, eso quiere decir, un alto nivel de participación y que la opción propuesta por el

presidente sea la ganadora; bajo esas condiciones lo ratifica ante la opinión pública como el artífice de un cambio político sustantivo que se traduce en la implementación de alguna política pública o de un cambio institucional importante y la segunda, porque un éxito de esta naturaleza puede influenciar la permanencia del partido del presidente e incluso la reelección.

En este trabajo se analizarán las condiciones de triunfo y un eventual fracaso de estos mecanismos por parte del presidente boliviano con la intención de explicar cómo el uso del referendo puede entenderse como un poder institucional del ejecutivo, el cual al ser utilizado puede resultar exitoso o fracasar cuando se combina con factores contextuales como son el estado de la economía del país o la aprobación del presidente.

De manera concreta “Por democracia directa se entiende aquí un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades” (Altman, 2010). Estas instituciones han sido clasificadas en la literatura de la siguiente manera: referendo, plebiscito, e iniciativa ciudadana.

Las clasificaciones sobre la naturaleza de cada una de estas instituciones son diversas. Una primera clasificación nos ubica en la distinción de si éstos son convocados desde arriba (gobierno, constitución o poder legislativo), o si son convocados desde abajo, es decir a través de un número de firmas recabadas por los ciudadanos; otra clasificación distingue entre los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) que son de naturaleza obligatoria (vinculantes) o si sólo son de consulta, también hay clasificaciones acerca de la temática del mismo, si se trata de una modificación constitucional o si versa sobre un tema de política pública (Durán, 2013).

David Altman se refiere a una clasificación basada en tres interrogantes: Quién es el iniciador, qué es lo que se persigue con un MDD y finalmente, si el MDD es la última palabra sobre una cuestión. A estas preguntas de Altman podrían sumarse dos nuevas preguntas: ¿el resultado del referendo tuvo los resultados esperados para el iniciador del proceso? Y ¿tuvo algún beneficio haber sido el impulsor del referendo? Por lo que podemos encon-

trar que los actores involucrados inciden en la denominación de dichas instituciones, también es posible saber si su naturaleza es reactiva o proactiva de acuerdo con su naturaleza obligatoria o de consulta. Por su parte Altman (2010) los clasifica de la siguiente forma:

Referendos requeridos por la ley: éstos pueden ser convocados desde arriba, en ese caso se denominan plebiscitos, pueden servir para modificar una constitución completa o para una enmienda constitucional, también pueden consultar sobre cambios de la división administrativa del país o consultar sobre temas de gran relevancia económica para el país, como puede ser un tratado de libre comercio o sobre tratados internacionales. Pueden ser de naturaleza reactiva o proactiva.

También pueden ser convocados por la ciudadanía para hacer alguna enmienda constitucional, y se denominan referendos, también pueden ser de manera reactiva o proactiva. En el mundo son identificados los casos de convocatoria ciudadana empleados por países como Suiza o Uruguay.

Referendos impulsados por actores gubernamentales (desde arriba): Pueden ser de manera vinculantes o no vinculantes. Cuando son proactivos se denominan plebiscitos, mientras que cuando son reactivos Altman los considera como una contrapropuesta legislativa. En el panorama latinoamericano este tipo de mecanismos están presentes en 11 de los 16 países que tienen en sus constituciones la figura del referendo y hay en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela

Iniciativas ciudadanas (desde abajo): Impulsados por la ciudadanía pueden también ser de naturaleza vinculante y no vinculante, cuando son proactivos se denominan iniciativa popular, cuando son reactivos se denominan referendo facultativo. Y cuando no son vinculantes se denominan iniciativas consultivas o referendo consultivo.

Esta clasificación es la que se considera adecuada para la selección de los casos de estudio que se analizarán en este trabajo. La hipótesis de este trabajo busca probar que el éxito de los referendos presidenciales en Bolivia fueron producto de los poderes constitucionales y partidarios del presidente, de su popularidad, y de la capacidad de movilizar el voto, incluso en contextos de polarización política.

Los MDD en Bolivia

Para entender como la celebración de consultas populares se ha popularizado en Bolivia es necesario considerar que el uso de estos mecanismos de democracia directa en la región de América Latina se ha triplicado en las dos últimas tres décadas (Welp, 2010:27). A partir de una revisión panorámica es posible constatar que las constituciones latinoamericanas contienen una gran diversidad en lo que se refiere a la utilización de MDD y particularmente en el uso del referendo. Dentro de estas prácticas sobre el uso de MDD destaca el impulso de referendos por parte del poder ejecutivo, pues no sólo son más recurrentes, sino que además han obtenido mayor difusión y despertado mayor interés académico. Tal como refiere Francisco Soto Barrientos, desde 1985 a septiembre de 2017 se han producido 20 referendos, de los cuales 15 están concentrados en los últimos diez años, y pese a que la referencia obligada cuando se habla de democracia directa es Uruguay, lo cierto es que el mayor número de eventos durante los últimos años ha estado concentrado en la región andina, de forma específica, siete referendos en Ecuador, Bolivia y Venezuela, aunque Colombia y Perú también han celebrado referendos.

Sobre el caso boliviano, vale la pena destacar que en el año 2002, “el Congreso aceptó reformar la Constitución abriéndola al referéndum y a la iniciativa ciudadana para plantear proyectos de ley al Parlamento (los cambios no entraron inmediatamente en aplicación pues necesitaban ser ratificados por la siguiente legislatura, lo que sucedió en el 2004) (Romero, 2008). Cuando el vicepresidente Carlos Mesa asumió el poder el 17 de octubre de 2003 la presión popular logró imponer una serie de demandas denominadas como la Agenda de Octubre, ésta tenía como objetivo: —la revisión de la ley de hidrocarburos, convocatoria a referéndum consultivo para definir una política de gas y convocatoria de la Asamblea Constituyente (Romero, 2008).

La reforma a la constitución, llevada a cabo en febrero de 2004, incluyó entre los aspectos más significativos la inclusión de algunas instituciones de la democracia directa como son: el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la normatividad para la creación de una asamblea constituyente.

A lo largo de tres periodos presidenciales, que abarcaron del 22 de enero de 2006 al 10 de noviembre de 2019, Evo Morales Ayma convocó por iniciativa propia, a cuatro Mecanismos de Democracia Directa a nivel nacional (véase cuadro 1).

Cuadro1 Referéndums presidenciales Evo Morales 2006-2016

Mecanismo de democracia directa	Fecha	Convocado por:	Resultados	La opción presidencial
Referendo vinculante a la Asamblea Constituyente por las autonomías departamentales	6 de julio de 2006	Congreso	MAS 53% PODEMOS 23.5% OTROS 22.7%	Ganó
Referéndum revocatorio	10 de agosto de 2008	Congreso Nacional, impulsado en el Senado por PODEMOS	Sí 67% No 33%	Ganó
Referéndum constitucional	25 de enero 2009	Congreso Nacional Boliviano	Sí 61.4% No 38.57	Ganó
Referéndum cuarto periodo presidencial (reelección)	21 de febrero 2016	Congreso Nacional Boliviano	Sí 48.7 No 51.3	Perdió

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

Se pondrá especial énfasis en explicar cómo se iniciaron los procesos de convocatoria, las condiciones políticas y actores que intervinieron en el diseño de las preguntas de los referéndums, así como algunos factores contextuales que pudieron influir sobre los resultados, sobre todo el referente al apoyo de asociaciones o grupos de apoyo a la opción presidencial, así como algunos factores de corte económico.

En particular se ofrece una explicación sobre cómo en las convocatorias presidenciales de Evo Morales se acentuaban los conflictos de división étnica y cómo estos constituyeron un elemento de éxito o fracaso en cuanto a las condiciones en las que se presentaron esos referéndums.

Durante los dos primeros periodos de gobierno de Evo Morales (2006 y 2010), la apuesta por el cambio político y el apoyo popular fueron las banderas con las que el presidente había conducido su gobierno, desde que contendió por primera vez por la presidencia de la República, el candidato cocalero tenía la propuesta más radical en su discurso, pues proponía un plan nacionalista antineoliberal “centrado en la denuncia de los efectos de la privatización implementadas desde 1985 y en el rechazo al sometimiento nacional a las empresas transnacionales y el ‘imperio’ (específicamente a E.U.)” (Stefanoni, 2010:8). Este discurso se mantuvo una vez en el gobierno, lo que le ha generado toda clase de simpatías y antipatías al interior y al exterior de Bolivia.

La propuesta de Morales se suma a la propuesta de otros presidentes de la región como era el venezolano Hugo Chávez o Rafael Correa de Ecuador, que buscaban presentar un modelo alternativo políticamente y que se denomina como izquierda bolivariana y que sumaba a los presidentes de Venezuela y Ecuador, sin embargo, la postura radical de Morales agudizó el clivaje étnico¹ y económico, lo que en determinados momentos ha puesto en tensión el régimen del Movimiento al Socialismo (MAS), sobre todo en el margen de la lucha por las autonomías regionales, o frente a la postura del propio Evo Morales con los medios de comunicación.

Pese a esta agudización del conflicto derivado por las divisiones étnicas y económicas del país, la oposición política al MAS estuvo desarticulada durante largo tiempo, la causa más evidente de esta desarticulación es la desaparición del sistema de partidos tradicional que se mantuvo durante el periodo denominado como la Democracia Pactada de 1982 a 2003, Romero Ballivián explica como “en Bolivia existen partidos, pero ha desaparecido el sistema de partidos, entre 2002 y 2014, únicamente el MAS ha tenido presencia en los cuatro procesos presidenciales, todos los demás han desaparecido,

¹ El término clivaje proviene del anglicismo cleavage que se refiere a un quiebre o fragmentación.

participan de manera intermitente o recién comienzan” (Romero, 2014:148).

Romero Ballivian sugiere que parecía no existir la voluntad política desde el gobierno del Morales por reconstruir el sistema de partidos, “Para el MAS, recomponerlo significaba fortalecer a una oposición dispersa y desarticulada” (Romero, 2014:148), por lo que es notable como los partidos que conformaban el sistema de partidos tradicionales, no sobrevivieron al cambio de régimen político después de la llegada de Evo Morales, en la tabla 2 es posible notar que el Movimiento Nacional Revolucionario fue el único partido que contendió en 2005, mientras que el Partido Demócrata Cristiano revivió en la elección de 2014 (Véase cuadro 2).

En la misma tabla es posible notar que existe un sistema multipartidista, sin embargo los nuevos partidos políticos no han podido consolidarse como una fuerza política efectiva, capaz de desplazar al MAS, prueba de ello es que los porcentajes de votación de los partidos políticos con respecto al ganador son muy bajos, asimismo al calcular el número efectivo de partidos (NEP) siguiendo la fórmula de Laakso y Taagepera (1979), fue posible identificar que se ha reducido el número efectivo de partidos al pasar de 5 partidos en la primera legislatura en 2002 a la de 1.9 en 2014 (Véase cuadro 3).

Cuadro 2

Resultados electorales presidenciales, porcentajes por partido político

Antes de Evo Morales	Después de Evo Morales		
Sistema de Partidos 2002	Sistema de Partidos 2005	Sistema de partidos 2009	Sistema de Partidos 2014
ADN 3.4			
UCS-FSB 5.5	MNR 6.5	MAS 64.2	PDC 9.0
PS 0.7	MAS 53.7	UN-CP 5.7	MAS 61.4
MNR-MBL 22.5	FREPAB 0.3	PPB-CN 26.5	PVB-IEP 2.7
MIR-NM-FRI 16.3	UN 7.8	BSD 0.2	MSM 2.7
CONDEPA-MP 0.4	MIP 2.2	MUSPA0.5	UD. 24.2
NFR 20.9	PODEMOS 28.6	AS 2.3	
MAS, 20.9	NFR 0.7	PULSO0.3	
MIP 6.1	USTB. 0.3		
MCC 0.6			

Fuente: Elaboración propia con base en Atlas Electoral de Bolivia 2010

Cuadro 3

Número Efectivo de Partidos de 2002 a 2014

AÑO	2002	2005	2009	2014
NEP Diputados	4.9	2.3	1.8	1.9
NEP Senado	3.3	2.3	1.6	1.8

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Atlas Electoral de Bolivia 2014

Esta característica del sistema de partidos puso en riesgo el compromiso democrático del régimen por lo que la opción del MAS fue privilegiar los vínculos con los movimientos sociales que le eran afines antes que con las otras organizaciones partidarias, lo que quedó de manifiesto cuando se

revisan la integración de los gabinetes presidenciales de Evo Morales donde al menos catorce de los secretarios de estado eran líderes campesinos, vecinales, sindicales y líderes sociales. Por su parte, la oposición buscaba acrecentar su fuerza desde lo local sin tener una presencia significativa (Ballivián, 2019:148), por lo menos hasta las elecciones de 2019, cuando se conformó una fuerza capaz de movilizar el voto en contra del régimen.

Pese a que Morales pudo mantener su hegemonía desde el año 2006 hasta el año 2019 en que se produjo su salida de la presidencia de Bolivia de forma precipitada, después de su tercer intento de reelegirse a la presidencia, el declive de su poder comenzó cuando éste buscó legitimarse a través de un referéndum presidencial impulsado en 2016 en donde se consultaba a la población sobre su reelección a la presidencia en las elecciones de 2019, el resultado no le fue favorable, pues no consiguió ganar su propuesta, por lo que este suceso lo llevó a una toma de decisiones erráticas.

De la Asamblea Constituyente al Referéndum constitucional

La refundación del Estado a través de una Asamblea Constituyente (AC) se convirtió en la bandera con la que el MAS arribó al poder. Evo Morales fue electo como presidente constitucional de Bolivia en diciembre de 2005 con la mayoría absoluta de los votos (53.7%), lo que representaba un hecho significativo pues la última vez que un presidente había obtenido esos resultados fue en el año de 1982²; además del inédito apoyo popular que tuvo el presidente al ganar la elección presidencial, el partido MAS se convirtió en la primera fuerza con 72 diputados, sin embargo en el Senado no logró tener la mayoría, aun así era la segunda fuerza.

Para Mark Clarence Walker (2003), la estrategia que siguen los presidentes que convocan a referéndums está condicionada por la negociación entre las élites, es relevante que para el caso boliviano lo que precedió a la estrategia presidencial de Evo Morales para convocar por primera vez a un referéndum, es la ruptura de esos pactos entre las élites que habían dominado desde 1985 hasta 2003, ese periodo fue conocido como Democracia Pactada

2 El sistema político boliviano se caracterizó durante los años 1985 y 2002 por tener un sistema de partidos altamente fragmentado que funcionaba a partir de la creación de pactos políticos que giraban en torno a las tres fuerzas políticas más importantes.

(Lanzaro, 2001; Mayorga, 2001; Correa, 2011). Evo Morales había fincado su estrategia en su liderazgo sustentado en popularidad y en sus poderes partidarios, así como en las condiciones económicas favorables de ese momento y soslayando los acuerdos con la oposición, sin embargo, durante el desarrollo de la convocatoria y conformación de la Asamblea Constituyente, el propio Morales se vio obligado a negociar algunos aspectos con la oposición. Fernando Mayorga (2019) explica como el proceso constituyente “exigió el despliegue de otros recursos de poder y otras estrategias discursivas por parte del presidente y la coalición de gobierno en un contexto político-institucional que se caracterizó por un esquema político que combinaba una figura de gobierno dividido y pugna vertical de poderes”.

La llegada de Evo Morales al poder puso en evidencia una serie de conflictos regionales y de naturaleza étnica que se hallaba en estado latente en Bolivia, pese a que el MAS había ganado con un amplio margen la presidencia, la conformación de gobiernos locales, por primera vez en 2006, había otorgado protagonismo a los prefectos departamentales, fueron éstos quienes se convirtieron en la verdadera oposición al régimen de Morales, por lo que existe la distinción entre los departamentos denominados como la Media Luna –Santa Cruz, Beni, Pando, Chuquisaca y Tarija– y los del occidente boliviano –La Paz, Oruro, Potosí. Cabe señalar que si bien Cochabamba está en el centro del país algunos autores como María Teresa Zegada (2016) han considerado como parte de ese bloque occidental; la “Media Luna” concentra el área urbana y el sector empresarial y de mayor empuje económico.

Para explicar la naturaleza del clivaje étnico boliviano, hay que entender que éste se encontraba subyacente en las relaciones políticas durante la democracia pactada, y que fue con la caída de los partidos tradicionales durante la crisis política de 2002 a 2005 y el resurgimiento de partidos indigenistas como el MAS que el clivaje étnico cobró mayor fuerza. Durante la época correspondiente a la democracia pactada, los partidos políticos fueron incapaces de organizar las identidades socio-políticas de la población, a decir de Mariana Giusti Rodríguez, en el contexto boliviano “se sugiere que la ausencia de un sistema de partidos consolidado es producto de la falta de clivajes sociales con suficiente fuerza para estructurar las identidades políticas de la población. Al contrario, lo que se observa en Bolivia es un ciclo inter-

minable de construcción y fracaso de nuevos vehículos políticos” (2014:24).

Pese a que el clivaje étnico representaba un obstáculo para la toma de decisiones, una serie de factores propiciaban un ambiente económico positivo para convocar, no sólo a la conformación de la asamblea constitucional, sino también para aceptar un referéndum revocatorio de mandato y para ratificar la constitución política de Bolivia.

Como ya he señalado, a partir de estas condiciones tanto políticas como económicas es que Morales optó por impulsar la ley de Convocatoria para la integración de la Asamblea Constituyente. Las demandas para elaborar una nueva constitución no eran exclusivas del MAS, sin embargo, una vez llegado a la presidencia, Evo Morales respondió con la conformación de una asamblea Constituyente (AC). La ley especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y referéndum vinculante estableció que “la ‘única finalidad’ de la AC era la ‘reforma total’ de la Constitución Política del Estado, fijando un periodo de sesiones no menor de seis meses ni mayor a un año, a partir del día su instalación” (Lazarte, 2008). También señalaba que la AC aprobaría el texto de la nueva Constitución con dos tercios de los votos de los miembros presentes en la Asamblea.

Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente (Corte Nacional Electoral, 2006:3)

Un elemento importante que prescribió la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente era que la AC “es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado” (Ley de Convocatoria, 2006). Este señalamiento, conocido como la regla de dos tercios, fue motivo de fuertes disputas entre el oficialismo y las fuerzas opositoras.

El referendo vinculante a la Asamblea Constituyente por las autonomías departamentales

La convocatoria fue recibida con entusiasmo, numerosas organizaciones políticas, sociales e indigenistas manifestaron su intención de participar en la elección que se celebró el día 6 de julio de 2006. Los resultados favorecieron al MAS que obtuvo un total de 137 puestos “distribuidos entre militantes del partido, intelectuales y líderes de diferentes organizaciones” (Deheza, 2007:50). El segundo lugar lo ocupó PODEMOS con 60 puestos; los demás puestos fueron distribuidos en 14 asociaciones políticas y sociales diversas (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Asamblea Constituyente: número de escaños

Sigla	Departamentales	Circunscripciones uninominales	Totales
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
ASP	1	1	2
AYRA	0	2	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NF	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
TOTALES	45	210	255

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

En esa misma Ley que convocaba a la celebración de un referéndum con carácter vinculante a la Asamblea Constituyente se definiría la postura de los ciudadanos sobre transformación de los departamentos en regiones autónomas. Esta demanda fue encabezada por movimientos cívicos y grupos empresariales de los departamentos del oriente boliviano desde 2005, pero tuvo efecto hasta el 6 de julio de 2006 junto con la elección de la Asamblea Constituyente.

La pregunta que se formuló para el referéndum autonómico es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución del Estado en los Departamentos en donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos que le asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes? (Corte Nacional Electoral, Referéndum 2006).

De acuerdo a la convocatoria, las autonomías serían aprobadas, respectivamente en cada departamento, si la respuesta “sí” obtenía la mayoría simple; la convocatoria también estipulaba que los departamentos que así lo aprobaran accederían a las autonomías una vez aprobada la nueva Constitución (véase cuadro 5).

Cuadro 5

Respuesta	Votos obtenidos	Porcentaje
Sí	1,237,312	42.412%
No	1,680,329	57.588%
Total válidos	2,917,329	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

Los resultados del referéndum mostraron nuevamente una sociedad

dividida: cinco departamentos votaron por el “NO”: La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí que apoyaban la postura del MAS, mientras que el “SÍ” venció en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. Los resultados positivos en el oriente boliviano fueron anulados cuando el gobierno del MAS interpretó los resultados a nivel nacional y no por departamento, tal como explicaba la ley de convocatoria, y declararon que no habría autonomías. Esta determinación generaría fuertes conflictos en los trabajos de la AC.

Durante varios meses la discusión sobre las autonomías paralizó el trabajo de la AC, sobre todo por la falta de disposición del oficialismo a la concertación con otras organizaciones políticas. “Este impase derivó en una fractura entre el oficialismo, entonces la oposición se trasladó a espacios no institucionales a través de paros cívicos, huelgas de hambre, e inclusive graves enfrentamientos entre civiles. El resultado fue el mantenimiento de lo establecido en la ley de convocatoria” (Mayorga, 2008:37).

Una de las líneas de debate más importante que se generó en la AC, fue la discusión sobre la descentralización política del Estado a través de las autonomías. Mientras que los departamentos orientales exigían el cumplimiento del referéndum sobre las autonomías, mediante cabildos públicos, el MAS planteó un nuevo modelo de Estado Plurinacional, en esta propuesta “se expresan los matices indigenistas y la apelación a las nacionalidades indígenas y originarias (Mayorga, 2008)”. En oposición, la propuesta presentada por PODEMOS, proponía un modelo de autogobierno departamental con competencias normativas plenas.

Después de esta parálisis, y ausencia de diálogo democrático, a finales de octubre “se organizó un consejo suprapartidario bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República con la participación de las 16 fuerzas constituyentes y se encaró la tarea de conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia” (Mayorga, 2008:37). El acuerdo al que se llegó fue que la Constitución reconocía cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena, ésta última será reconocida en el ámbito municipal; en cuanto a las autonomías regionales serían aprobadas por los futuros gobiernos departamentales.

La Constitución fue aprobada en la AC sin la presencia de la oposición el 9 de diciembre de 2007³. Posteriormente, la constitución aprobada fue remitida al Congreso para la emisión de la ley de convocatoria del referéndum que debía aprobar o rechazar la nueva constitución política. En febrero de 2008, el Congreso Nacional con dos tercios de los congresistas del partido oficialista, y sin el apoyo minoritario de la oposición, aprobó el llamado a referendar la Constitución para el 4 de mayo.

El referendo revocatorio

En medio de las disputas políticas por la ratificación de la Constitución y la lucha por las autonomías, se impulsó un referéndum revocatorio de mandato, aunque originalmente la iniciativa fue presentada por la oposición, de forma específica por PODEMOS, el gobierno de Morales decidió impulsar la ley de convocatoria para que se llevara el referéndum, y la oposición se sumó para aprobarla.

La base de apoyo que Morales tenía en los sectores populares le sirvieron para promulgar un referéndum revocatorio de mandato. El líder cocalero hizo un cálculo de los beneficios de apelar al apoyo de las masas y ratificar su poder, mientras que la actitud de la oposición parecía improvisada pues hizo un mal cálculo al apostar a una posible pérdida del presidente. La ley del referéndum revocatorio establecía las reglas para poder revocar al Presidente y Vicepresidente si la votación en contra alcanzaba un porcentaje mayor a la votación de la elección presidencial, por lo que el porcentaje de NO tenía que ser de más del 53.74 más uno por ciento, en el caso de los prefectos, la revocatoria de su mandato dependía de que la votación por el NO superara sus porcentajes de votación en las elecciones del 18 de diciembre de 2005. Finalmente, la organización política PODEMOS aprobó en el Senado por mayoría la ley 3850 del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular el día 8 de mayo de 2008, dicha ley fue promulgada el día 12 de mayo.

Las campañas dieron inicio el 9 de junio de 2008 en medio de un clima de inconformidad por algunos prefectos que consideraban que la ley

³ Los eventos que encerraron la negociación de la Nueva Constitución Política del Estado estuvieron implican una narrativa amplia que no será abordada en este texto, para mayor referencia véase (Pachano, 2019).

era inequitativa y ambigua, las principales críticas se dirigían a cuestionar el hecho de que los porcentajes requeridos estaban sustentados en una votación del año 2005, y que para el año de celebración del referendo el padrón electoral había aumentado. Otro de los puntos señalados por la oposición al MAS, era que la elaboración de las preguntas, establecía claras diferencias entre la pregunta dirigida para ratificar al presidente y la pregunta dirigida para ratificar a los prefectos. Las preguntas tenían esta redacción:

En el caso del Presidente la pregunta fue enunciada de la siguiente manera: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado (sic.) por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera? En el caso de los Prefectos la pregunta era: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, acciones y gestión del Prefecto del Departamento? (OEA, 2009:6).

A estas inconformidades de las prefecturas y de las cortes departamentales se sumaron los señalamientos de la Corte Nacional Electoral que también señaló las posibles dificultades sobre el marco regulador de los porcentajes y sobre las preguntas del Referéndum.

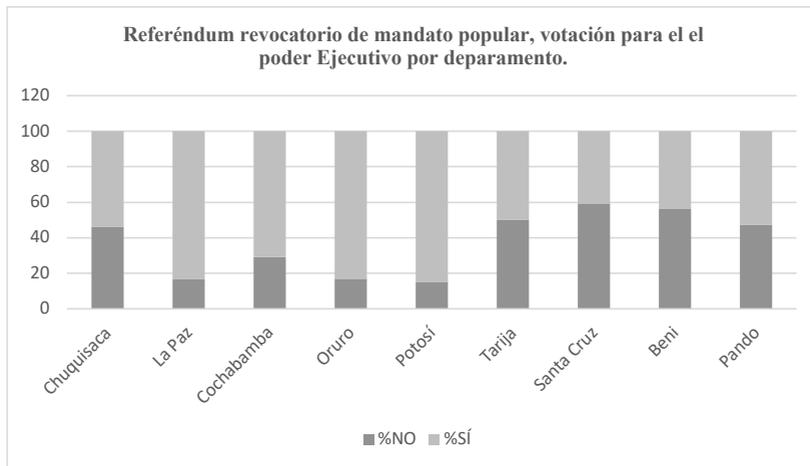
“El día 31 de julio, la Corte Nacional Electoral (CNE) junto con siete Cortes Departamentales (excepto Oruro y Santa Cruz) emitió a través de la resolución N° 123/2008 una disposición sobre los criterios de aplicación técnica para el conteo del Referéndum buscando así clarificar los criterios establecidos por la Ley de Referéndum, según esta resolución, para que un Prefecto fuese revocado tendría que obtener un voto en contra superior al 50 por ciento más uno. En el caso del Presidente, para que fuera revocado tendría que obtener un voto en contra superior al 53.7 por ciento más uno” (OEA, 2009:6).

La resolución que expidió la CNE, en realidad no era ni interpretativa, ni modificaba el referéndum, el argumento que presentó en su momento José Luis Exeni, era que la Corte Nacional Electoral podía establecer criterios técnicos. Esta nueva disposición fue puesta en controversia por los prefectos, quienes consideraban que las modificaciones eran ilegales pues los criterios

sólo tendrían que haberse modificado por el Congreso, toda vez que ahí se había promulgado la ley, esta situación provocó desconcierto entre la prensa. Esta contradicción podría poner en riesgo la celebración del referendo, no obstante, se llevó a cabo. Las semanas que antecedieron al referendo estuvieron llenas de acontecimientos de protesta, huelgas de hambre e inconformidad en los departamentos⁴. Este tipo de respuestas por parte de la Corte Nacional Electoral explican en débil control judicial de Bolivia, lo que pone en una situación de ventaja al poder ejecutivo al momento de que las interpretaciones de las instituciones electorales o judiciales son parciales o tienen poca capacidad para incidir en la regulación de los referendos.

Prueba del apoyo que ciertos sectores brindan al gobierno del MAS quedó de manifiesto en la respuesta positiva al referéndum de revocación de mandato, que se celebró en Bolivia el 10 de agosto de 2008, para decidir sobre la permanencia del Presidente y de ocho de los nueve prefectos departamentales (véase gráfica 1 y cuadro 6)

Gráfica 1. Resultados del referéndum revocatorio popular



4 La Central Obrera Boliviana (COB) se movilizó desde el 21 de julio, demandaban la aprobación del proyecto de ley de pensiones elaborado por la misma Central. El gobierno rechazó el proyecto, por lo que hubo fuertes enfrentamientos y cerco a ministerios en la ciudad de La Paz. El 4 de agosto, faltando seis días para la celebración del Referéndum se inició una huelga de hambre en los seis departamentos.

Cuadro 6. Resultados del Referéndum Revocatorio Popular

Res- puesta	Chu- quisa- ca	La Paz	Cocha- bamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
No	46.12	16.73	29.1	17	15.13	50.17	59.25	56.28	47.5
Sí	53.88	83.27	70.9	83	84.87	49.83	40.75	43.72	52.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

El resultado ratificó la permanencia de Evo Morales en el poder al obtener 67% de votos a su favor. Es evidente que el presidente mantuvo la base de apoyo social que lo llevó a la presidencia, pero también es contundente el rechazo del 43% de los ciudadanos que no apoyaban el gobierno de Morales. Pese a los señalamientos de la Corte Nacional Electoral, el presidente logró imponer la pregunta pues los actores no tuvieron capacidad para imponer cambios importantes al contenido de la misma.

Aprobación del referendo constitucional

Las continuas confrontaciones entre simpatizantes del MAS y grupos autonomistas durante el 2008, así como la falta de acuerdo en el Congreso para convocar al referéndum constitucional, demostraban el impase entre la oposición y el oficialismo y la ausencia de consensos. Apoyado en su popularidad, de acuerdo con datos del Latinobarómetro durante el año 2009 la aprobación al gobierno era del 67 por ciento, el gobierno de Morales ha evitado los consensos y ha optado por vías alternativas sin observancia de la ley, ejemplo de ello fue la emisión de un decreto presidencial para convocar al referéndum constitucional, mismo que fue rechazado por la Corte Nacional Electoral.

Fue durante octubre, que la oposición y el oficialismo buscaron un acuerdo⁵ para viabilizar la celebración del referéndum para la ratificación de

5 “Para la culminación positiva del acuerdo se produjo una combinación de factores, entre los cuales sobresale la circunscripción del proceso decisional a un escenario institucional como el Congreso y conformado por un delimitado conjunto de actores políticos que conformaron una “mesa clandestina” que actuó en paralelo a la comisión multipartidaria congresal” (Pachano, 108:2019), así pues Evo Morales tuvo que negociar con la oposición algunos aspectos como fue la extensión de los latifundios, pues además de responder si estaban de acuerdo o no con la Constitución se les consultó a los electores sobre la cantidad de tierra que podrían acumu-

la Constitución. El referéndum fue celebrado el día 25 de enero de 2009. La constitución fue aprobada con el 61.43% de votos positivos.

La campaña electoral para la celebración del referéndum tuvo una duración de sesenta días. Los actores políticos involucrados fueron el Partido político en el gobierno, El movimiento al Socialismo (MAS), que era el principal defensor de la Constitución Política del Estado (CPE). A la campaña por el SÍ también se unió la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM) que estaba integrada por varios movimientos sociales. También se unieron positivamente a la campaña algunas agrupaciones campesinas y sindicales como: La Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTB), la Central de Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB), Central Obrera Bolivariana (COB), Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y el Consejo Nacional Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ). Una constante en el ejercicio de los referéndums latinoamericanos, y en este caso particular de Bolivia es la capacidad que tiene el presidente o la oposición para formar coaliciones políticas en las que participan asociaciones o movimientos civiles que ejercer la labor de movilizar el voto.

Por otra parte, la campaña del No estaba conformada por algunas organizaciones ubicadas principalmente en la “Media Luna”. El Consejo Nacional Democrático (CONALDE) estaba integrada por los prefectos y comités cívicos de los departamentos Santa Cruz, Tarija, Beni y Chuquisaca. En el Congreso el partido PODEMOS era el principal opositor del partido del presidente, sin embargo había posiciones encontradas con respecto a la CPE, mientras que algunos se posicionaban por el Sí, como era el senador Carlos Borth, el presidente del partido Jorge Quiroga se opuso al proyecto constitucional faltando escasos días del referéndum. Los demás partidos opositores al MAS, Unidad Nacional (UN) Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) que tenían una escasa representación política se opusieron a la CPE.

La campaña empezó oficialmente el día 23 de noviembre de 2008, la campaña se concentró de manera más visible en los centros urbanos. Los lemas de campaña eran “Sí” o “No” a la CPE. La figura representativa del Sí

lar los ciudadanos, pero donde quedaba de manifiesto que no afectaría a quienes en el pasado habían adquirido grandes extensiones de tierra, por lo que con esta decisión no se afectó a las oligarquías terratenientes.

era Evo Morales con la frase “Bolivia unida a las autonomías”, mientras que la campaña del No proponía “No a la constitución de la división”, incluso la Congregación de Evangélicos en Bolivia se sumaron a la campaña a través de mensajes en los que decían que votar Sí por la Constitución era darle la espalda a Jesucristo, y se manifestaban diciendo “Elige a Dios- Vota NO” (Asociación de Iglesias Cristianas Unidas 8 de enero 2009).

De acuerdo con el Informe “Misión de observación electoral de la Unión Europea” los medios de comunicación privados eran especialmente favorables a la campaña por el NO, en tanto que los medios de comunicación estatales reflejaron un sesgo a la campaña del “Sí”, por lo que no fue equilibrada la información presentada al electorado. En el mismo informe se destaca que durante la campaña hubo un uso generalizado de propaganda institucional, principalmente a través de medios de comunicación electrónicos (televisivos y radial). Este hecho pudiera interpretarse como un uso indebido de recursos estatales (2009:5)

Aunque en la campaña electoral el MAS manifestaba su apoyo a las autonomías de las comunidades indígenas, semanas antes de la celebración del referéndum, el partido oficialista se postuló por el “no”, argumentado que “los partidos tradicionales y las oligarquías que habían perdido el poder político intentaban mantener sus privilegios desde las prefecturas” (Torrice, 2006:5). Tanto Morales como el Vicepresidente Álvaro García Linera participaban activamente en la campaña a través de mítines, el cierre de campaña fue en los departamentos de Cochabamba y La Paz el 22 de enero de 2009, el mensaje de Morales era contundente, con la aprobación de la Nueva Constitución se refundaría Bolivia y se acabaría con el neoliberalismo.

La campaña por el “NO” organizó un cierre de campaña en Santa Cruz, en la cual participaron los Prefectos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Chuquisaca, al cierre de campaña, el mensaje de la oposición era “Bolivia SÍ. Venezuela NO”, Sí a la Democracia y No a la Dictadura. Las profundas líneas de fractura que se habían dibujado en el panorama político desde el año 2000 tuvieron como consecuencia una profunda polarización en la política. A pesar de la victoria de Morales en las urnas, ésta no terminó con las divisiones políticas y sociales, incluso éstas se tornaron mucho más profundas. El atractivo

del cambio de gobierno, fue que éste planteaba la posibilidad de reestructurar al sistema político, que se encontraba debilitado desde 2003, y poder establecer reformas políticas que encaminarán al país a solucionar los problemas de desigualdad social persistentes en la sociedad boliviana.

Resultados del referendo

Los resultados del referéndum ratificaron la Nueva Constitución del Estado con una participación política histórica, pues el 90.2 por ciento de los electores bolivianos asistieron a las urnas. El SÍ tuvo el 61.4 por ciento de la votación. Los votos en contra sumaron 38.57 por ciento. A continuación se presentan los resultados en los departamentos.

Cuadro 7. Votación por departamentos Referendo Nacional Constituyente

Departamentos	Votación Sí	Votación No	Diferencia
La Paz	78.12	21.88	56.24
Oruro	73.68	26.32	47.32
Cochabamba	64.91	35.09	29.82
Chuquisaca	51.54	48.46	3.08
Potosí	80.07	19.93	60.14
Tarija	43.34	56.66	13.32
Santa Cruz	34.75	65.25	30.5
Beni	32.67	67.33	34.66
Pando	40.96	59.04	18.08

Fuente: Elaboración propia de la Corte Nacional Electoral

De acuerdo a Fernando Mayorga, los dos polos antagónicos estaban (y siguen estando) organizados en torno a diversas líneas de conflicto (*clivajes*) como son: estado-mercado (nacionalismo-liberalismo) étnico-cultural (indígenas-criollos), y regional (oriente-occidente); estas líneas de conflicto “que ponen en juego: asuntos económicos, territoriales y étnicos culturales” (Mayorga, 2008:25), estos polos antagónicos son muy visibles al observar los resultados, sólo en el departamento de Chuquisaca los resultados estuvieron cerrados, mientras que en algunos departamentos como Potosí, en donde

existe un número importante de población indígena el voto favor de la propuesta de Morales fue del 80 por ciento, en Santa Cruz, departamento del oriente boliviano el voto detractor de la propuesta del presidente fue de poco más del 60 por ciento.

En ese sentido, el triunfo del Presidente Evo Morales, en los tres primeros referendums, puede ser explicado por la estrategia política en donde contaba con el suficiente apoyo popular, con poderes partidarios en el Congreso y con una economía estable. Pese a que el Presidente logró el triunfo, alrededor de los ejercicios de democracia directa impulsados por el líder del MAS surgieron opositores, quienes emprendieron una campaña activa en contra de los MDD impulsados por el oficialismo. Aunque en los tres mecanismos de democracia directa se impuso la propuesta presidencial, el proceso fue competitivo y surgió una nueva oposición a cargo de los prefectos departamentales (véase cuadro 2). El eventual triunfo de Morales durante su estancia como presidente le dieron el apoyo popular para presentarse como candidato a una tercera elección presidencial.

El camino a un cuarto referendúm

Evo Morales se presentó a una tercera candidatura en 2014. Para entender cómo es que el presidente se presentó como candidato nuevamente, es preciso señalar que la constitución de 2009 en su artículo 168 constitucional establecía los siguiente “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”, en la misma Constitución se incorporó una Disposición Transitoria Primera de la Constitución que establecía lo siguiente: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones” (Constitución Nacional de Bolivia, 2009).

Al acercarse el término del segundo periodo presidencial, el tema de la reelección estaba presente en los medios, hasta ese momento Morales no se había pronunciado, por lo que resultó inesperado el hecho de que en febrero de 2013 surgiera la iniciativa legislativa desde el Senado, en donde legisladores oficialistas elaboraron un proyecto titulado “Ley de aplicación

normativa” cuyo propósito de este tipo de Ley “se presentaba ante la existencia de normas constitucionales que, siendo claras, deben ser desarrolladas por el legislador usando los grandes principios y valores del derecho, como la aplicación de la norma especial sobre la norma general, la aplicación de los principios y valores de la democracia representativa, los principios y valores que hacen al Derecho Internacional, etc.”(sic) Para Alán Vargas este argumento era en realidad el siguiente:

La pretensión última del proyecto legislativo, no era simplemente desarrollar normas constitucionales, sino únicamente habilitar -de manera subrepticia y por vía de una *Ley interpretativa*-, la segunda reelección presidencial del gobernante de turno, a pesar de la existencia de un mandato imperativo en sentido contrario, establecido por la misma Constitución Política del Estado, refrendada por el pueblo boliviano en el año 2009 (Vargas, 2015:448).

La Corte Suprema en abril de 2013 emitió un veredicto en el que determinó que el primer periodo presidencial de Evo Morales ya no contaría como periodo previo, ya que la Constitución había sido reformada y por tanto se habilitó la posibilidad de que el presidente volviera a contender formalmente en las elecciones de 2014. El Tribunal Supremo Electoral dio a conocer las fechas formales para las elecciones presidenciales. La primera vuelta se celebraría el 12 de octubre de 2014 y la segunda vuelta, en caso de requerirse se llevaría a cabo en diciembre.

Evo Morales se presentó como candidato del MAS para contender a la elección presidencial de 2014, sus oponentes principales eran el candidato Samuel Doria Medina candidato de Unidad Demócrata, el empresario Jorge Quiroga del Partido Demócrata Cristiano y Fernando Vargas del Partido Verde de Bolivia. La contienda electoral dio el triunfo en una primera vuelta a Evo Morales, quien obtuvo el 61.3 por ciento de la votación, Samuel Doria quedó en segundo lugar con el 24.2 por ciento. Bajo estas condiciones no fue necesario convocar a una segunda vuelta, toda vez que Morales obtuvo la mayoría absoluta de la votación.

Sobre las condiciones generales de la convocatoria, las líneas de conflicto

La iniciativa para la celebración del referendo sobre la reelección presidencial llegó una semana antes de que se celebrara el referéndum sobre los estatutos autonómicos de cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba) y cartas orgánicas en las comunidades indígenas de Titora Marka y Charagua, los estatutos y cartas orgánicas regularían el funcionamiento de los gobiernos respecto al Estado y están sustentados bajo la constitución de 2009.⁶

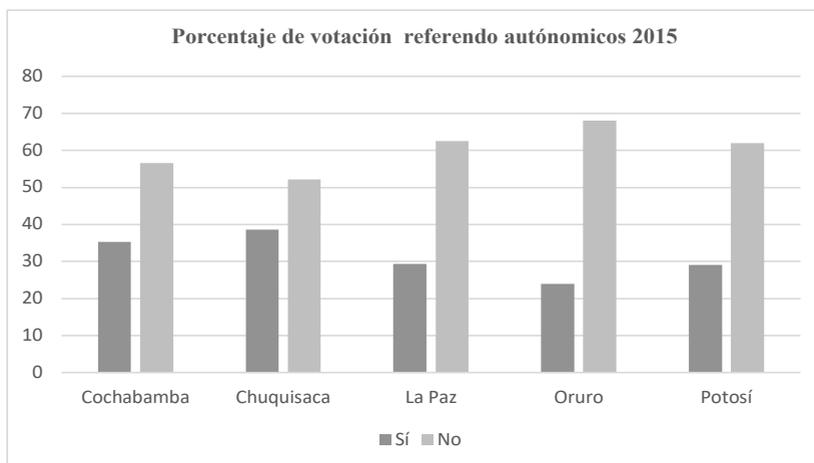
El referéndum se llevó a cabo el domingo 20 de septiembre, este antecedente es importante de considerar, pues es el primer llamado de atención sobre un posible rechazo de la población al mandato de Evo Morales y porque en diversos medios bolivianos fue concebido como un ejercicio del poder ejecutivo para medir el poder de convocatoria del presidente en el departamento de La Paz.

Los resultados fueron desfavorables al oficialismo que buscaba que la población votara por el Sí, en tanto que la oposición en los departamentos se postulaba por el No. Entre los argumentos de la oposición se encontraba el hecho de que los estatutos y cartas orgánicas eran elementos difíciles de comprender y que las personas difícilmente podrían saber qué era lo que se estaba votando. Finalmente, los resultados terminaron siendo catastróficos para el oficialismo.

⁶ La Constitución de 2009 estableció con “igual jerarquía”, autonomías departamentales, provincias regionales y las comunidades indígenas con facultades administrativas y legislativas.

Cuadro 8. Porcentaje de los resultados sobre el referendo de los estatutos autonómicos 2015

Departamentos	SÍ	NO
Cochabamba	35.3	56.65
Chuquisaca	38.64	52.13
La Paz	29.32	62.47
Fu	23.89	68.07
Potosí	29.04	61.94



Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Plurinacional Electoral

El día 17 de septiembre, justo unos días antes de celebrarse los referéndums autonómicos, es que sindicatos de obreros, cocalleros e indígenas afines al gobierno presentaron un proyecto de ley para una nueva reelección del presidente Evo Morales por cinco años más (2020-2025), esta iniciativa debía pasar por el Congreso antes de un referendo para su aprobación o rechazo. Uno de los aspectos más significativos de la presentación de la iniciativa es que estuvo acompañada por una marcha que transitó por varias calles de La

Paz hasta llegar al Congreso (véase La Jornada, 17 de septiembre 2015). De forma general los medios impresos, nacionales e internacionales daban cuenta del apoyo de sindicatos, organizaciones populares y movimientos sociales eran quienes se postulaban sobre la reelección, y se ponía énfasis que este proceso de referéndum estaría impulsado desde la población y no desde el poder ejecutivo. Es notable que en esta ocasión fueran organizaciones quienes solicitaran la reforma constitucional, y tiene cierta justificación en tanto que se piensa que hubiera sido un error estratégico impulsar el referéndum desde el poder presidencial, sobre todo después de la modificación constitucional de 2013. El hecho de que sean organizaciones sociales quienes impulsen el proceso de modificación de la ley para que sean posible dos reelecciones continuas resultaba una jugada estratégica por parte del Presidente.

Toda vez que los movimientos sociales y sindicatos entregaron la propuesta al poder legislativo, la iniciativa comenzó a discutirse en el pleno de la Asamblea Legislativa, incluso el propio presidente de Senado, el oficialista Alberto González declaró que la propuesta sería analizada y aprobada con celeridad (La Jornada 17 de septiembre de 2015). Con el congreso controlado por el MAS todo parecía viable, aunque la oposición se manifestó en contra de inmediato, sobre todo el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas y Samuel Doria Medina ex candidato presidencial. Para el día 26 de septiembre, diez días después de haber presentado la iniciativa, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la Ley de Reforma Parcial Constitucional, la modificación del artículo 168 fue aprobada con 113 votos a favor y 44 en contra (véase Correo del Sur 26 de septiembre de 2015). La oposición del Partido Demócrata Cristiano, principalmente, había solicitado que la ciudadanía organizara una vigilia que asegurara que el debate sobre la reforma fuera televisado. Una vez acordada la reforma, el Tribunal Superior Electoral (TSE) procedió a la observación de las modificaciones del procedimiento para el referéndum. El TSE hizo ajuste a la pregunta y volvió a la Asamblea para su aprobación, la pregunta sugerida por la Asamblea contemplaba nombrar particularmente al poder ejecutivo actual, además de no dar claridad sobre los periodos presidenciales, por lo que el TSE elaboró la siguiente modificación en donde se elimina la frase “los actuales mandatarios” además de

incluir un párrafo como aclaración informativa: “Por disposición de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2020 y la segunda reelección 2020-2025”. A continuación las dos preguntas:

Cuadro 9

Propuesta legislativo	Pregunta sugerida por el TSE
<p>“¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para permitir que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua, lo que habilitaría la candidatura de <u>los actuales mandatarios</u> por el periodo 2020-2025?”</p>	<p>“¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para permitir que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?”</p> <p>Por disposición de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado se considera como primera reelección el periodo 2015-2020 y la segunda reelección el periodo 2020-2025.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del periódico La Razón de Bolivia del 10 de octubre de 2015.

Las modificaciones del TSE no fueron bien recibidas por el poder Legislativo, ni por el propio Vicepresidente. El presidente del Senado señaló en su momento que la nueva pregunta sugerida por el TSE “es más larga y menos concisa”. Además, aseguró que es un “exceso de susceptibilidad de parte del TSE” el prescindir de la puntualización “actuales mandatarios” (Diario La razón 10 de octubre de 2015). Por otra parte el señalamiento hecho por el TSE sobre cuál era el primer periodo considerado como primera reelección obedecía a señalamientos previos hechos por el Senador Óscar Ortiz de Unidad Demócrata (UD) quien había señalado que la redacción de la pregunta posibilitaba una tercera postulación. De forma inmediata García Linera, vicepresidente de Bolivia, decidió convocar al pleno legislativo para que fueran evaluadas las sugerencias del TSE. Finalmente la pregunta que se presentó ante el electorado fue la sugerida por el TSE.

Pese a las manifestaciones de la oposición, el día 5 de noviembre

de 2015 la ley de convocatoria al referendo referido a la reforma de la Constitución Política del Estado sobre la reelección presidencial había sido aprobada con 113 votos a favor y 43 en contra. Desde que fue aprobada la reforma con los dos tercios de la Asamblea Plurinacional Legislativa, los partidos de la oposición pusieron de manifiesto que se exigiría al Tribunal Superior Electoral la vigilancia de la campaña del referéndum, incluso se planteó la necesidad de una Reforma Electoral para suspender las acciones de gobierno que pudieran ocuparse como campaña, para ello tendría que eliminarse de los promocionales la frase “gestión de gobierno” (véase Correo del Sur 24 de septiembre 2015).

Referéndum para la Reelección presidencial

Las campañas para la definición del referendo comenzaron el día 14 de diciembre de 2015, sin embargo, es notable que desde la discusión sobre la ley de convocatoria los diputados vestían con playeras que tenían el SÍ o el NO, además de que desde las discusiones del pleno existía la consigna de posicionarse claramente. Dentro de los argumentos principales de la oposición política de Bolivia era que la adaptación a la ley era una “*triquiñuela*” porque se adaptaba a las necesidades de una sola persona. La campaña por el NO estuvo presentada mediáticamente como una movilización ciudadana, incluso con asociaciones jóvenes y líderes de la izquierda boliviana, más que una campaña liderada por partidos (Pablo Stefanoni, 2016).⁷

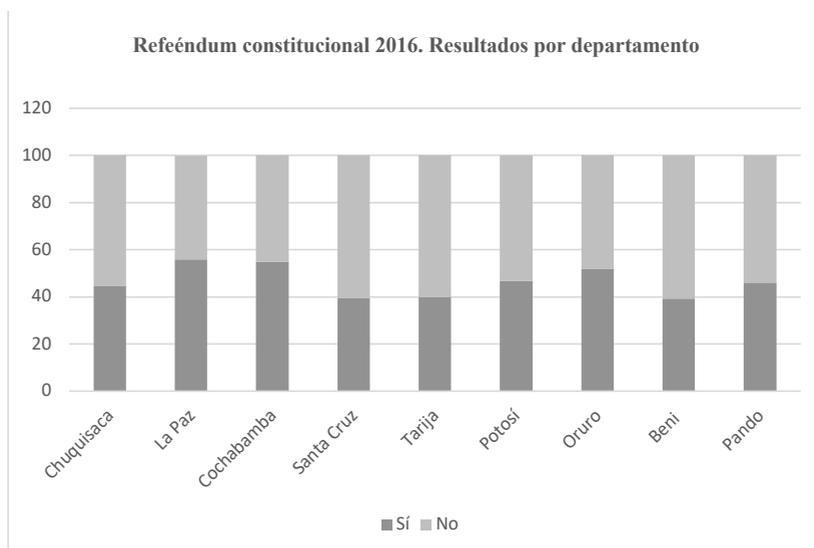
Evo Morales comenzó su campaña por el referéndum en Sucre, durante su discurso enunció que su reelección es “un instrumento político de liberación del pueblo boliviano”, entre los logros más significativos que se destacaron la nacionalización de los hidrocarburos, el crecimiento económico, y la disminución de la pobreza. El presidente denunció una supuesta guerra sucia por parte de la oposición y la lucha a la corrupción que supuestamente defienden sus opositores (véase Nodal: 14 de diciembre de 2015).

⁷ Los partidos que se postularon por el NO fueron los siguientes Movimiento Demócrata Social (MDS), Frente de Unidad Nacional (UN) Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) Soberanía y Libertad (SOL.BO), Frente Revolucionario de Izquierda (FRI), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) Partido Demócrata Cristiano (PDC). Las asociaciones civiles por el NO fueron: Me comprometo, Bolivia dice NO, Todos podemos ser presidente.

El referéndum se celebró el domingo 21 de febrero de 2016 con un resultado en contra a la propuesta de reelección de Morales y del Vicepresidente García Linera (véase cuadro 4), aunque la diferencia de puntos fue menos de tres puntos porcentuales, es notable que Evo Morales no ganó en ninguno de los departamentos, y que la tendencia fue polarizada en todos los departamentos (véase cuadro 10).

Cuadro 10. Resultados generales del Referéndum Constitucional 2016

Propuesta	Votos	%
No	2,682,517	51.3
Sí	2,504,919	48.7
Blancos	68.845	
Nulos	193,422	
Total	5,490,919	84.45



Cuadro 11

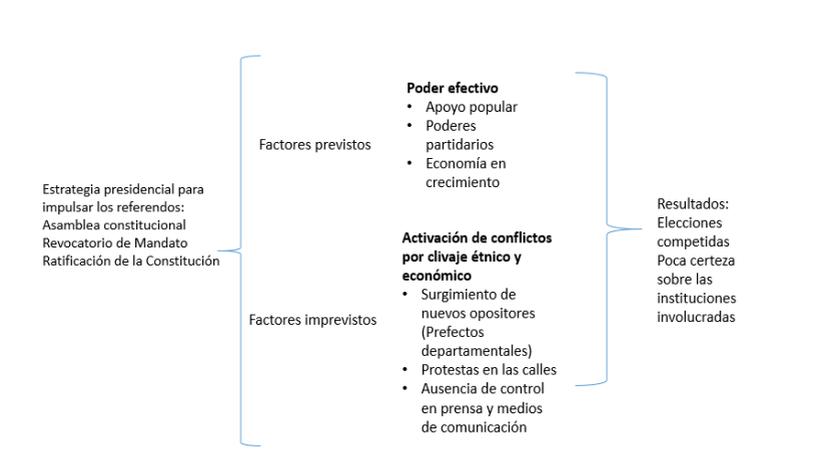
Departamentos	SÍ	N0
Chuquisaca	44.8	55.2
La Paz	55.8	44.1
Cochabamba	54.9	45.1
Santa Cruz	39.6	60.4
Tarija	39.9	60.1
Potosí	46.8	53.2
Oruro	52	48
Beni	39.3	60.7
Pando	46	54

Conclusiones

En su libro *World Wide Democracy*, David Altman destacó que la actitud plebiscitaria de los presidentes latinoamericanos no obedeció en la mayoría de los casos al objetivo de proponer la participación ciudadana, como supone la democracia directa, sino más bien la convocatoria de los referéndums tuvo como meta la realización de cambios constitucionales o la retención del poder y no para la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, también el propio Altman señala que “una atmosfera plebiscitaria en un país no es necesariamente la propensión megalómana de un líder en específico, pues finalmente los líderes tienden a utilizar todas las prerrogativas a su disposición para avanzar en sus agendas” (Altman, 2011:110). Esta investigación apunta a reconocer que pese a la propensión plebiscitaria por parte del ex presidente Evo Morales hay también una serie de factores que contribuyeron al fracaso, como es la activación de contrapesos por parte de la oposición que puede articularse desde las instituciones o desde la ciudadanía.

Pese a que la estrategia presidencial de Evo Morales estaba fundamentada en su popularidad, esta agudización del clivaje étnico puso en evidencia que no bastaba el apoyo popular, incluso en los bastiones electorales del presidente, pues era notable que existía elecciones competitivas y poca certeza sobre las instituciones involucradas.

Estrategia presidencial Evo Morales



Fuente: Elaboración propia

Desde el año 2004 el pueblo boliviano ha sido convocado a votar siete ejercicios de referéndums, asimismo, en el periodo de 2005 a 2016 ha asistido a las urnas para votar al mismo presidente tres ocasiones. Si sumamos ambos ejercicios, el presidente Morales ha tomado participación y protagonismo en las urnas durante diez ocasiones. Y aunque se puede percibir cierto refinamiento en la estrategia presidencial sobre cómo usar el poder hegemónico que tiene como partido dentro de la Asamblea Plurinacional Electoral y con el grupo de organizaciones políticas simpatizantes con el MAS, además de la conquista de los espacios en medios de comunicación, que antes se consideraban abiertamente como enemigos del régimen. Lo cierto es que Morales perdió preeminencia en departamentos clave, como son La Paz, Oruro o Potosí.

Si analizamos a detalle los resultados por departamento podremos notar que desde 2005 a la fecha, el presidente Morales ha perdido una presencia significativa en el departamento de La Paz, asimismo es notable que aunque sigue teniendo fuerza en los departamentos con mayor

presencia indígena como son Santa Cruz, Tarija y Potosí, lo cierto es que ahí se registró una mayor votación por el NO, esta tendencia de votación se observaba ya desde el referéndum sobre los estatutos autonómicos en 2015. El comportamiento electoral de Beni se ha mantenido constante, desde 2005, pues es el departamento en donde menos apoyo político tiene el MAS y de forma específica Evo Morales. Asimismo sucede con el departamento de Santa Cruz que también mantuvo constante en su desaprobación a la propuesta del líder cocalero.

Cuadro 12. Balance de la estrategia presidencial en los referendums

Mecanismo de democracia directa	Fuerza política del presidente	Contexto	Control de agenda	Resultado
Elección de la asamblea constituyente	-Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta -Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	-Crecimiento económico positivo - Apoyo al gobierno Más del 50 por ciento de la población	Sin intervención, Apoyo callejero	Ganó la opción presidencial
Referéndum revocatorio	-Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta -Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	-Crecimiento económico positivo -Apoyo al gobierno Más del 60 por ciento de la población	-Señalamiento CNE sobre algunos lineamientos de la pregunta, sin embargo no hubo un cambio.	Ganó la opción presidencial

Referéndum constitucional	-Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta -Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	-Crecimiento económico positivo Apoyo al gobierno -Más del 50 por ciento de la población	Señalamiento de la CNE que suspendió el referéndum por considerarlo ilegal, pero con un amplio apoyo callejero.	Ganó la opción presidencial
Referéndum cuarto periodo presidencial (reelección)	Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	Decrecimiento económico Apoyo al gobierno de más del 70 por ciento de la población	Modificación a la pregunta Escaso apoyo callejero	Perdió la opción presidencial

Hay una regularidad en los referéndums aquí expuestos, esta es que el predominio del poder ejecutivo se ha impuesto en el momento de impulsar las preguntas o las reglas para la celebración de referéndums, esta imposición se hace patente porque pese a los señalamientos de las autoridades electorales, o de la oposición, en las resoluciones judiciales o de las autoridades electorales prevalece la posición oficial.

En ese sentido, el triunfo del Presidente Evo Morales en los tres primeros referendums puede ser explicado por la estrategia política en donde contaba con el suficiente apoyo popular, con poderes partidarios en el Congreso y con una economía estable. Pese a que el Presidente logró el triunfo, alrededor de los ejercicios de democracia directa impulsados por el líder del MAS surgieron opositores, quienes emprendieron una campaña activa en contra de los MDD impulsados por el oficialismo. Aunque en los tres mecanismos de democracia directa se impuso la propuesta presidencial, el proceso fue competido y surgió una nueva oposición a cargo de los prefectos departamentales. Mientras que en el cuarto referéndum el presidente dejó de contar con su base de apoyo popular.

Bibliografía

Altman, David. (2011). *Worldwide and democracy*. New York. Cambridge University Press.

Altman, David. (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlado?” *Perfiles latinoamericanos* 35, enero-julio 2010

_____. (2016) “Votar hasta lograr el resultado”, en El País, 8 de julio de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/actualidad/1467990346_626857.html

Amézquita Quintana, Constanza. (2008). “Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia”. *Análisis Político*, Número 63, 78-102

Barczak, Monica. (2001). “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. *Latin American Politics & Society* 43, núm. 3, pp. 37-59.

Basabe-Serrano, S., Pachano, S & Mejía Acosta, A. (2017). “La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”. <http://www.scielo.cl>. 25 Agosto 2017, Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000100005

Bates, Robert H, Avner Greif, Margaret Levi, Jeant-Laurent Rosenthal and Barry Weingast (2000). “The Analytical Narrative Project”, *American Political Research Review*.

Breuer, Anita. (2008). “Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and the Colombian Cases”, *Latin American Politics & Society* 50, núm. 4, pp. 59-89.

Breuer, Anita. (2007) “Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America’s Presidential Democracies”, *Democratization* 14, núm. 4, pp. 554-579.

Clarence Walker Mark. (2003) *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*. By New York: Palgrave Macmillan, 2003

Deheza Grace Ivana (2007) Bolivia 2006: —”Reforma estatal y construcción del poder”l, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, Número Especial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago Chile

Durán Martínez, Angélica. (2012) “Presidents, Political Parties and Referenda in Latin America,” *Comparative Political Studies* 45:8 (August 2012)

Gamble, Barbara S., (1997), “Putting Civil Rights to a Popular Vote”, *American Journal of Political Science* 41, núm. 1, pp. 245-269

Herrera Betancourt, P. (2011, Febrero, 23) Dictamen de constitucionalidad de referendo [PDF] Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://www.cpcs.gov.ec/docs/normativaDocs/811734.pdf>

Lanzaro Jorge (2000) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO

Lissidini Alicia (2008), “Democracia Directa en Venezuela”, en Documento de trabajo Núm. 32, Escuela de Política y Gobierno, 8 de marzo de 2008.

Mayorga, René (2001) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Lanzaro, Jorge (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA-CLACSO.

Molina Fernando (2014) “La oposición boliviana entre “la política de la fe” y “la política del escepticismo””, *Nueva Sociedad* 254, Noviembre-Diciembre.

Romero Ballivián, Salvador (2007), —”La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia”l, en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz. Bolivia, Corte Nacional Electoral de Bolivia

_____ (2014), “Diez desafíos de la Democracia boliviana, el panorama político para el periodo constitucional 2015-2020” en *Journal de Comunicación Social*, Año 2, Vol. 2, diciembre 2014, Universidad Católica Boliviana San Pablo.

_____ (2019), *Mandato y contingencia, estilo de gobierno de Evo Morales*, La Paz Bolivia, FES, CESU-UMSS.

Soto Barrientos, Francisco (2013) “El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLVI, núm. 136, pp. 317-346 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México

Stefanoni Pablo (2010), “—Bolivia después de las elecciones: ¿adónde va el evismo?”, en *Nueva Sociedad* N° 228, julio-agosto de 2010, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Welp Yaninna (2010), “—El referendo en América Latina Diseño institucionales y equilibrios de poder” en *Nueva Sociedad*, N° 228, julio-agosto de 2010, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Vargas Velásquez, Alejo. (2004). “El gobierno de Álvaro Uribe, proyectos y resultados”. Política, estrategias y doctrinas”. *Nueva Sociedad*, 192, julio-agosto 2004.

Zovatto Daniel (2008), “Las instituciones de Democracia Directa” en: Diether Nohlen, Daniel Zovatto (Compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, p.294

Siglas

AC Asamblea Constituyente

ADN Acción Democrática Nacionalista. Partido de derecha fundado por Hugo Banzer

AP Acuerdo Patriótico. Nombre del pacto gubernamental de 1989

AS Alianza Social. Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009

ASP Asamblea por la Soberanía de los Pueblos

BSD Bolivia Social Demócrata. Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009

COB Central Obrera Boliviana

CONDEPA Conciencia de Patria. Partido político de Carlos Palenque

CEPB Confederación de Empresarios de Bolivia

CSUTB Central Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

FMI Fondo Monetario Internacional

IPSP Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos

LRET Ley de Régimen Electoral Transitoria

MAS Movimiento al Socialismo. Partido político dirigido por Evo Morales

MBL Movimiento Bolivia Libre

MIR Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Partido liderado Jaime Paz Zamora

MIP Movimiento Indio Pachakuti. Partido de Felipe Quispe 181

MNR Movimiento Nacional Revolucionario. Partido político dirigido por Víctor Paz Estenssoro

MUSPA Movimiento Unidad Social Patriótica Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009

NFR Nueva Fuerza Republicana. Partido político dirigido por Manfred Reyes Villa

NPE Nueva Política Económica

PODEMOS Poder Democrático Social. Agrupación política fundada por Jorge Quiroga PPB-CN Frente electoral compuesto por Plan Progreso para Bolivia y Convergencia Nacional

PULSO Pueblos por la Libertad y la Soberanía. Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009

UCS Unión Cívica Solidaridad. Partido político fundado por Max Fernandez.

UDP Unión Democrática Popular. Primera coalición ganadora en las elecciones de 1982 UN Unidad Nacional. Agrupación política fundada por Samuel Doria Medina

UN-CP Frente electoral integrado por Unidad Nacional y la agrupación Consenso Popular

Medios sociales y democratización de la comunicación: del potencial emergente a los riesgos del presente

Social media and the democratization of communication: from the emerging potential to the present risks

Daniel Javier de la Garza Montemayor

Recepción: 31-05-2020

Aceptación: 09-07-2020

Resumen

En el presente artículo realizaremos un recuento de los acontecimientos más importantes que permitieron consolidar la percepción en torno a los medios digitales como una nueva modalidad de implicación cívica. Señalaremos una diferenciación de tres etapas en las que se consolidó la ciberpolítica: la primera de ellas, fue el potencial democratizador que inicia en 2008 con la campaña política de Obama, la Primavera Árabe y movimientos cívico-digitales en España, Chile y México. La segunda etapa fue aquella en la que se normalizan estas herramientas dentro de la competencia política y comunicación institucional, que transita del 2013 al 2018, año en que se celebran procesos electorales inéditos en Gran Bretaña y Estados Unidos. A partir de 2019, se inicia una tercera etapa en la que surgen nuevas interrogantes en torno al rol de los medios sociales en la consolidación de la democracia en distintas regiones del mundo.

Palabras clave: Internet, Redes Sociales, Ciberpolítica, Procesos Electorales, Transición.

Abstract

This article reflects on the most important events that allowed to consolidate the perception around digital media as a new form of civic involvement. In the text, we make a differentiation of three stages in which cyberpolitics was consolidated: The first of them was the democratizing potential, which began in 2008 with the Obama political campaign, the Arab Spring and civic-digital movements in Spain, Chile and Mexico. The next stage is that in which these tools are normalized within the political competition and institutional communication, which goes from 2013 to 2018, the year in which unprecedented electoral processes are held in Great Britain and the United States. Starting in 2019, we begin a third stage in which new questions arise about the role of social media in the consolidation of democracy in different regions of the world.

Key words: Social Networks, Cyberpolitics, Electoral Processes, Transition.

Introducción

En el presente artículo, se llevará a cabo un repaso de las diferentes etapas en torno al auge, promesa, y finalmente escepticismo del potencial democratizador de los medios sociales en el ámbito público. Una vez que se ha cumplido una década desde que las noticias reveladas en el ciberespacio contribuyeron a generar una expectativa de democratización en la transmisión de la comunicación en una primera instancia, pero también existió una razonable expectativa sobre una mayor apertura gradual en la vida pública.

Se toma en consideración como marco de referencia temporal, doce años en los que la ciberpolítica terminaría por consolidarse, en parte, por los cambios sustantivos tecnológicos que lo harían posible, pero también por el debilitamiento progresivo de algunas estructuras tradicionales de poder político. Se pretende generar un registro que considere algunas de las expectativas que se despertaron durante este proceso, pero además, abrir una discusión en torno a los retos que se tienen en el presente.

El texto parte de dos antecedentes importantes: la campaña de Barack Obama en 2008 y el surgimiento de Wikileaks en 2010. Posteriormente, se analizan los efectos de la Primavera Árabe, el movimiento estudiantil conocido como el Invierno Chileno, la movilización del #15-M en España y la irrupción del #YoSoy132 en México. También se realiza una examinación del referéndum celebrado en Reino Unido y la elección presidencial de Estados Unidos de 2016, así como el papel que desempeñaron las redes sociales virtuales en cada uno de esos procesos electorales. Concluimos con una reflexión en torno a los retos del presente, cuando nos enfrentamos a la era de las percepciones y las noticias falsas.

Las primeras manifestaciones

La elección de Barack Obama

Existe un consenso en torno a que los medios sociales tuvieron su primera manifestación política importante durante la campaña de Barack

Obama a la presidencia de los Estados Unidos de América en el año 2008. Cuando se celebró el proceso electoral, la popular red social Facebook cumplía con poco más de cuatro años de existencia y se extendía con una inusitada velocidad entre los más jóvenes (Kushin y Yamamoto, 2010).

La campaña de Barack Obama desde un inicio requería establecer una imagen innovadora con respecto a sus competidores. En una primera instancia, sorprendió durante la contienda interna del Partido Demócrata, cuando terminó por ser un reto serio frente a la Senadora Hillary Clinton, a quien la mayoría de las analistas consideraban como favorita para obtener la nominación (Bowden, 2010).

Es importante considerar que en los procesos electorales estadounidenses los votantes deben registrarse de manera previa a la elección, para poder ejercer su derecho al voto. Lo que significa que los competidores de dicha elección deben realizar un esfuerzo por persuadir a sus simpatizantes a inscribirse primero, y después, el día del proceso, a votar. Las redes sociales probaron ser un vehículo importante en la campaña de Barack Obama para lograr ambas tareas (Soní-Soto, 2011).

Por otra parte, existe el tema del financiamiento: En aquella elección se podía optar tanto a la subvención pública, como a la privada. En este caso, la campaña demócrata eligió el financiamiento privado, mientras que el candidato republicano John McCain se inclinó por el financiamiento público. También los medios sociales virtuales resultaron importantes para obtener una recaudación por parte de los simpatizantes, incluso cuando la movilización tradicional tuvo un enorme peso en la contienda (Toal, 2009).

El proceso electoral en la democracia más longeva del mundo se convertiría en el primer caso de estudio que demostraría el potencial de las redes sociales. Pero a pesar de la promesa, su actuación sería limitada en elecciones que se celebraron poco tiempo después: de acuerdo a Wring y Ward (2010), las redes sociales tuvieron poca incidencia en la conversación ciudadana en torno a la elección general en el Reino Unido.

Wikileaks y la ciberpolítica

Dos años después de la creación de Facebook, emergió otro portal en Internet que terminaría siendo un tema de referencia durante los siguientes años; la plataforma Wikileaks, que abrió en el año 2006, con el fin de proteger las fuentes de filtraciones sobre noticias que pudieran incomodar al poder político. El sitio se encargaría de difundir aquellas noticias que expusieran abusos de poder, en un intento por exponer la corrupción que los medios tradicionales en muchas ocasiones silenciaban, lo que convirtió a ese medio en un fenómeno global (Quian y Elías, 2018).

En relación a lo anterior, es importante mencionar que existen diferencias entre los conceptos cibercrimen, ciberactivismo y la ciberguerra, que suelen confundirse por la opinión pública. En el primer caso, se trata de la obtención y utilización de datos personales mediante la vulneración de alguna cuenta virtual (Cai et al., 2018). En el segundo caso, el ciberactivismo se refiere de la organización social que se articula a través de medios digitales para impulsar causas, oponerse o aportar ideas (Sierra-Caballero, 2018). Y por último, en la ciberguerra hablamos de un campo de batalla moderno, en el que las principales armas son las herramientas tecnológicas que desplaza la forma tradicional de combate entre las principales potencias del planeta.

Desde la perspectiva de Hampson (2012), el sitio de Wikileaks correspondería a una categoría distinta debido a que la organización poseía una agenda política que algunos denominan como hacktivismo, refiriéndose a la utilización de herramientas digitales con medios tanto legales como ilegales, con el fin de incidir políticamente en una causa determinada.

Durante unos años, la plataforma Wikileaks, y su fundador, Julian Assange, tuvieron un éxito moderado al impulsar su agenda de transparencia. Existieron casos específicos donde las denuncias que se generaron en el sitio de Internet tuvieron una incidencia fuera del mundo virtual (Marechal, 2014).

En el año 2010, Wikileaks finalmente concentraría la atención de la opinión pública a nivel internacional. Durante este año, la plataforma recibió lo que fue considerado en su momento la mayor filtración de la historia, que

a muchos recordó el caso de Daniel Ellsberg con los papeles del pentágono durante la Guerra de Vietnam (Ellsberg, 2002).

Se trataría de dos filtraciones mayores que fueron proporcionadas por la analista militar Chelsea Manning: donde salieron a la luz documentos sobre la guerra estadounidense en Afganistán y más de 250,000 cables diplomáticos de las principales embajadas de los Estados Unidos. En el primero se evidenciaban excesos durante el conflicto bélico, mientras que en el segundo se señalaba el injerencismo estadounidense en los asuntos de otras naciones (Curtis et al., 2015).

La información que se reveló durante esta crisis era tan amplia y abrumadora, que algunos medios tradicionales acordaron con Julian Assange su paulatina divulgación. Sin embargo, la reacción de Estados Unidos frente a lo que argumentaba era una vulneración mayúscula a la seguridad nacional, fue crear un cerco internacional a la plataforma de Wikileaks (Curran y Gibson, 2013).

El caso de Wikileaks iniciaría un debate importante por las siguientes razones: en primera instancia, aun cuando varios medios masivos dieron a conocer contenidos que provenían de la filtración, la fuente original era de un medio no convencional. Por otra parte, se generó un debate en torno a los límites de la información que debía hacerse del conocimiento público. En contraparte, también se argumentó que las plataformas digitales podrían hacer del conocimiento público asuntos gubernamentales que de otra forma se habrían mantenido reservados (Christensen, 2016).

Las revelaciones de Wikileaks tendrían consecuencias inmediatas, como fue su indicencia en la llamada Primavera Árabe. La información contenida en los cables diplomáticos exhibía no sólo la intervención estadounidense en otros países, también demostraba la corrupción de regimenes aliados (Mabon, 2013).

La era del potencial democratizador

2011: Primavera Árabe: la revolución que emergió de las redes.

En los primeros meses de 2011, los ciudadanos de Túnez y Egipto se manifestaron de forma masiva en contra de sus gobernantes, logrando derrocarlos en cuestión de semanas, llegando a ser un acontecimiento tan impresionante como inesperado: En una región en donde parecía improbable la interrupción de dictaduras personales que habían durado décadas en el poder, de manera inusitada terminarían por mostrar una enorme vulnerabilidad (Soengas, 2013).

Se debe destacar que la visión sobre estos acontecimientos ha cambiado con el paso del tiempo. Los países antes mencionados no serían los únicos en los que se daría un alzamiento: en Siria y Libia diversos grupos sociales también se confrontaron con la clase gobernante. Pero a diferencia del caso de Túnez y Egipto, la colisión derivó en una sangrienta guerra civil en ambas naciones. De acuerdo con Portada y Billet (2019), la diferencia en los resultados radicó en las redes internacionales que terminarían por sostener a unos gobiernos, mientras que otros no contaron con apoyos similares.

Sin embargo, el alzamiento en la región fue consecuencia de la violación sistemática de los derechos humanos y la ausencia de las libertades políticas más elementales. También se trató de una dinámica en la que la frustración colectiva de un país se trasladó a otra con una rapidez inusitada, en lo que puede observarse un efecto dominó (Asfandyar y Ullah, 2019).

Una de las principales características de estas movilizaciones, fue el rol que desempeñó el Internet. De acuerdo con Lynch (2015), los medios electrónicos dieron voz a aquellos que no encontraban representación en los medios tradicionales. También los medios sociales funcionaron como un medio virtual, cohesionando a quienes se encontraban agraviados por el autoritarismo, para eventualmente salir a manifestarse a las calles.

En la perspectiva de Rennick (2013), las redes sociales resultaron fundamentales para organizar las protestas en contra de las autoridades durante este periodo, pero además, los actores que se agruparon de una

manera tradicional tuvieron un efecto importante. En otras palabras, durante la Primavera Árabe el rol de los medios virtuales fue clave, pero sin la movilización popular y la resistencia que se había creado fuera del mundo virtual, el desenlace no habría sido el mismo.

A diferencia de otros acontecimientos recientes, los medios sociales sirvieron como un medio de adhesión, pero también como una fuente de difusión de un evento histórico. Muchos ciudadanos que no participaron en las manifestaciones, o que se encontraban lejos de su país de origen, pudieron seguir el desarrollo de las protestas a través de las plataformas digitales (Dalhgren, 2011).

A diferencia de otros acontecimientos históricos, los sucesos de la primera parte de 2011 fueron reconocidos muy pronto como una nueva modalidad de movilización social. Entre otras cosas, se auguraba que esta nueva generación de movimientos sociales se concentraría en generar cambios globales, más que demandas específicas (Glasius y Pleyers, 2013).

La visión global sobre la Primavera Árabe era en términos generales positiva. La mayoría de las reflexiones parten de valorar la proeza histórica, más que en las consecuencias finales de estos movimientos. Según ese momento, existía un optimismo razonable en torno a los efectos democratizadores de los medios sociales.

#15-M: De las redes a las calles

En la primera parte de 2011, España sufría las consecuencias de la crisis global de 2008. La transición a la democracia había generado un sistema político estable donde se producía una alternancia ordenada en el poder, tanto a nivel nacional como en las distintas regiones del país. Pero la crisis económica terminaría por generar la percepción de una falta de capacidad de respuesta de las autoridades, por lo que una parte de los españoles dejó de sentirse representado (Castells, 2012).

El Movimiento #15-M surge como una reacción al malestar de amplios actores sociales. También fue el punto de partida de otros movimientos similares, que, en este caso, se generaban a diferencia de la Primavera Árabe

en países con sistemas democráticos. Este movimiento tendría repercusiones en el sistema político español, pero de acuerdo con Bonet i Martí (2015), el resultado resultó inconstante.

Una de las principales demandas del movimiento era la defensa de una auténtica democracia, que muchos sentían que había sido vulnerada por los representantes de los distintos partidos políticos. Además, se buscaba el rescate político tanto de los servicios que proporciona el estado, como espacios de incidencia que eran considerados como limitados (Espinar Merino, 2015).

El Movimiento #15-M confirmó una tendencia sobre una nueva modalidad de movimientos sociales que se materializaban tanto de manera colectiva, como en la intimidad de espacios personales, las tecnologías de la información y la comunicación. Ante esto se generó un proceso de identificación donde, si bien, el propósito del movimiento era lograr un cambio en el sistema político español, la utilización del Internet como herramienta clave podría generar ganancias económicas para quienes comercializaban con sitios web, algo que el movimiento buscó combatir (Robles y Córdoba-Hernández, 2018). Esto último es importante, debido a que se registra uno de los primeros cuestionamientos sobre plataformas digitales que eran consideradas como espacios de mayor libertad, en comparación a los medios tradicionales de comunicación.

Fue un proceso donde se pudo diferenciar el registro que hicieron los medios tradicionales sobre el Movimiento #15-M de aquel que realizaron los medios digitales emergentes, según las conclusiones de la investigación de García-Arranz (2014). Si bien, los medios convencionales reflejaron algunas opiniones de los ciudadanos, quienes tuvieron la última palabra fueron los periodistas. El registro de los sucesos que realizaron los medios digitales fue a la vez una fuente de información, como la difusión de opiniones ciudadanas diversas y distintas voces que pretendían proporcionar una explicación a los acontecimientos.

El movimiento social del #15-M fue esencial para posicionar algunos temas dentro de la agenda pública desde los medios digitales. Fueron

importantes las variadas y muy diversas demandas sociales que surgieron durante este movimiento, logrando al final que la mayoría de estas tuviese visibilidad en los medios de comunicación masiva (Casas, Davesa y Congosto, 2016).

Se discute en gran medida cuáles fueron las auténticas repercusiones del #15-M en la vida pública española. En algunos casos, se considera que se trató de un punto de partida para una ciudadanía civil organizada (Sampedro y Lobera, 2014). Pero tal como habíamos mencionado antes, existen otras perspectivas que consideran que sus resultados fueron irregulares (Bonet i Martí, 2015).

No obstante, el #15-M fue un movimiento político de vanguardia, que independiente de los resultados, sería clave en trasladar la deliberación que se producía en las redes sociales a las calles. Este mismo proceso se repetiría (aunque enarbolando causas distintas y en contextos políticos diferentes) en otros dos países iberoamericanos durante los siguientes meses.

Invierno Chileno: de la protesta estudiantil a la insurrección generalizada.

En el caso de Chile, surgirían protestas por parte del sector estudiantil en contra del modelo educativo que prevalecía en ese país. Es importante tomar en consideración que en este país habían transcurrido 21 años desde que el dictador Augusto Pinochet abandonó el poder. Sin embargo, el modelo económico y educacional de la dictadura tuvo pocas alteraciones desde entonces (Slachevsky Aguilera, 2015).

Una de las principales herencias del régimen de Pinochet fue el control mayoritariamente del sector privado sobre la educación. Esto generaba como consecuencia que los costos de cursar una carrera universitaria resultaran demasiado onerosos para un amplio sector de la población, por lo que muchos de ellos recurrían al endeudamiento para poder tener acceso a una carrera profesional (Donoso, 2013).

En el mes de abril de 2011, estudiantes de distintas universidades terminarían por manifestarse dentro y fuera de los medios sociales, con el fin

de demandar un sistema educativo distinto. Este movimiento se extendería con fuerza hasta el mes de agosto de ese año, lo que le permitió posicionar en el imaginario colectivo la demanda de un mayor acceso a una educación profesional (Eltit, 2012).

Al igual que ocurrió con el Movimiento #15-M, en Chile el uso de los medios sociales resultó fundamental para activar la movilización social. Desde entonces se advertía que dada la alta conectividad que prevalecía en ese país a principios de la década pasada, redes sociales como Facebook podrían ser clave para atraer a los jóvenes a participar en asuntos de la vida pública (Scherman y Arriagada, 2011).

De acuerdo con un estudio de Valenzuela, Arriagada y Scherman (2012), existían algunos factores que podían predecir la predisposición a realizar protestas, por ejemplo “agravios políticos, orientación izquierdista, interés en política y participación en grupos cívicos” (p.311). Por otra parte, el estudio también mencionaba que las redes sociales como Facebook, más que crear nuevas maneras de implicación, potencializaban las formas existentes.

Poco tiempo después de las protestas generadas durante 2011, la juventud chilena comenzaba a informarse sobre asuntos de la vida pública, principalmente a través de las redes sociales. En un estudio de Condeza, Bachmann y Mujica (2014), fue posible concluir que la oferta de los medios de comunicación masiva había dejado de ser atractiva para aquellos jóvenes que se encontraban entre los 13 y los 17 años.

La tendencia que inició durante las protestas generadas en esta etapa terminaría por consolidarse durante las elecciones en Chile de 2013. Según la indagación de Bacallo-Pino (2016), las redes sociales fueron un espacio fundamental para que el movimiento continuara posicionando sus demandas en la agenda electoral

Es posible argumentar que en las protestas que cimbraron a Chile a finales de 2019, se afianzó la tendencia de utilizar los medios sociales como un canal de organización para articular la movilización. A diferencia de lo acontecido en 2011, la convocatoria en redes sociales no se limitó a los jóvenes, pues un amplio sector de la población salió a las calles para reclamar

cambios sustantivos al modelo económico y a modificar o crear una nueva constitución del Estado Chileno (Pizarro Hofer, 2020).

#YoSoy132: El principio del fin de la hegemonía.

En comparación con el caso de Chile, en México, la movilización juvenil articulada por medios sociales se realizó en una coyuntura electoral. En este país, los procesos electorales para renovar al titular del Ejecutivo Federal se realizan con una periodicidad de seis años, el más largo en el continente latinoamericano, pero sin posibilidad de optar por la reelección.

La sociedad mexicana había padecido una larga temporada de violencia durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Como consecuencia del desgaste de dos administraciones federales consecutivas del Partido Acción Nacional (PAN) y el temor que generaba en ciertos sectores la posible llegada del aspirante de izquierda Andrés Manuel López Obrador, las encuestas auguraban un posible regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, que había gobernado a México 71 años de manera consecutiva antes del triunfo de Vicente Fox (De la Garza y Barredo, 2017).

El aspirante con más ventaja dentro del PRI era el entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto. El joven político aparecía con frecuencia en televisión, e incluso contrajo nupcias con una popular actriz de telenovelas. Desde el inicio de su administración, un trabajo periodístico había denunciado la existencia de un acuerdo comercial entre la televisora más importante del país (Televisa) y el político priísta. Este convenio de publicidad consistía en un gasto importante con cargo al presupuesto del Estado de México en la televisora, que, a su vez, garantizaría una cobertura favorable que apoyara las aspiraciones presidenciales de Peña Nieto (De la Garza y Barredo, 2018).

Enrique Peña Nieto se presentó al proceso electoral como favorito, y su triunfo se asumía como inevitable en casi todos los sectores. La campaña electoral en México de 2012 tuvo una duración de tres meses, y durante las primeras semanas, no existió algún acontecimiento que contribuyera a alterar la percepción colectiva sobre su triunfo inevitable. Pero el 11 de mayo, la

narrativa del proceso electoral habría de cambiar de manera permanente (Nabel, 2015).

Durante una visita a una universidad privada mexicana, el candidato Peña Nieto fue increpado por los estudiantes, y su fría respuesta a los cuestionamientos causó malestar y un rechazo inmediato. Las reacciones por parte de los jóvenes fueron grabadas y compartidas en redes sociales, teniendo una enorme difusión. Sin embargo, Televisa, a quien habían acusado de mantener un contubernio con Peña Nieto para facilitar su llegada al poder, lejos de registrar los acontecimientos de forma veraz, dio voz a los operadores de la campaña del PRI quienes incluso cuestionaron que aquellos que increparon a Peña Nieto eran realmente estudiantes o no (Galindo y González, 2013).

Posteriormente y como respuesta, mediante un video, 131 jóvenes se identificaron como estudiantes de la universidad. Por lo que surgió entonces, en medios sociales, el movimiento denominado #YoSoy132, que convocó a los estudiantes a manifestarse en las calles para demostrar su rechazo a la candidatura de Enrique Peña Nieto.

Este movimiento tuvo un crecimiento inesperado en pocos días y de muchas maneras, contribuyó a cambiar la conversación de una elección presidencial que los principales grupos de poder económico y mediático esperaban que se produjera sin mayores incidentes. El movimiento estudiantil se proponía evitar la victoria de Enrique Peña Nieto en la elección presidencial, pero también propugnó por la democratización de los medios tradicionales de comunicación (Portillo, 2015).

De la misma forma en que la movilización juvenil sorprendió por su crecimiento vertiginoso, tuvo una caída dramática después de que se celebró el proceso electoral. En particular, el movimiento no había conseguido cumplir con el propósito de impedir la victoria de Peña Nieto en las urnas, por lo que muchos en aquel momento dudaron de la eficacia no sólo de la movilización juvenil; sino que se cuestionó el alcance real de los medios sociales. Sin embargo, en 2012, se generó un cisma apenas perceptible para muchos mexicanos: Desde ese año comenzó un declive en la credibilidad de

los medios de comunicación masiva. Seis años después, Televisa tuvo una incidencia mucho más reducida en la elección presidencial de 2018 (de la Garza y Pineda Rasgado, 2018).

La expectativa democratizadora y la normalización de las herramientas digitales.

Una suave y paulatina transición: de la comunicación política digital a la consolidación de percepciones.

Aun cuando no se materializarán cambios políticos de manera inmediata, la percepción de muchos analistas y académicos sobre el potencial democratizador de los medios sociales era positiva. En términos generales, el debate en aquellos momentos se centraba en la manera en que incidían los medios digitales, tanto en el debate político, pero también como un medio de implicación (Vesnic-Alujevic, 2012; Red, 2013).

En el caso de los países de Latinoamérica, prevalecía una brecha digital mayor a la que existía en tiempo presente. Por esta razón se daba un escepticismo en torno a la posibilidad que tenían las redes sociales para desplazar a los medios tradicionales como fuentes principales de información (De la Garza y Barredo, 2017).

También fue evidente para diversas instituciones, tanto públicas como privadas, que la manera de recibir información estaba cambiando, al menos en lo que concernía a los jóvenes. Por esa razón, existió un incremento sustantivo en la utilización de los medios sociales durante esta época y de manera expedita, surgió una oferta cada vez más amplia de presuntos expertos que argumentaban que podían potencializar los efectos de las redes sociales con propósitos comerciales o electorales.

Ahora bien, esta relación generó un interés en el crecimiento de la academia a nivel global. Se realizaron estudios tanto cuantitativos como cualitativos en diversos contextos y en diferentes momentos históricos. En resumen, los resultados de los estudios parecían no coincidir demasiado más que en un eje en particular: la validez de los resultados de estudios sobre los efectos de los medios sociales en la participación política de los ciudadanos

era pertinente para un momento y entorno determinado, como señalaba el estudio de Bimber y Copeland (2013)

De igual manera, diversas investigaciones registraron que la información en redes sociales sobre asuntos públicos comenzaba a ser consultada con la misma frecuencia (y en varios casos aún más) que las noticias de los medios convencionales. En estos años se da una transición que permite visualizar la asimilación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la estrategia de mercadotecnia de empresas, a la comunicación social de las instituciones públicas, y como un medio indispensable en la disputa política.

Brexit, la mayoría invisible.

Los resultados del plebiscito celebrado en las elecciones de Gran Bretaña de 2016 terminarían por sorprender al mundo entero. Con una mayoría ajustada, los electores del Reino Unido decidieron salir de la Unión Europea (UE). Después de la crisis económica griega que tuvo su punto máximo en el año 2015, se consideraba que la UE comenzaría a fragmentarse con la salida de la nación helena. Un año después, se materializaba una ruptura, pero de parte de una de las naciones económicamente más poderosas de la Unión.

Hacia el exterior, la elección para decidir si el Reino Unidos seguiría o no dentro de la Unión Europea, parecía hasta cierto grado predecible. Pocos observadores internacionales consideraban que el Brexit tenía serias posibilidades de prosperar. Más bien parecía que el referéndum correspondía a una necesidad del entonces primer ministro David Cameron de cumplir con los acuerdos que le permitieron formar un segundo gobierno (Cameron, 2019).

Cuando se convocó el plebiscito para consultar a la ciudadanía del Reino Unido si seguían o no en la UE, se conformaron dos bloques electorales: Remain (Permanecer) y Leave (Salida). El apoyo a los bloques no tuvo disciplina partidista: los principales partidos de Reino Unido (Conservador y Laborista) que se dividieron, y por lo que era común encontrar a partidarios de ambas instituciones apoyar las opciones del Remain o Leave, según cual fuese su convicción política. Pero también existieron grupos nacionalistas

que vieron en la campaña por la salida, una posibilidad de reivindicación de su agenda política (Oliver, 2017).

Cabe notar que los partidarios de la salida del Reino Unido realizaron una campaña que se basó en encontrar a aquellos electores que se hallaban distanciados del sistema político. En otras palabras, aquellos ciudadanos que no se sentían representados por los partidos políticos tradicionales. Una parte importante de quienes habían dejado de sufragar eran los que pertenecían a la clase media que había visto su poder adquisitivo mermado de manera progresiva durante los últimos años (Johnstona et al., 2018).

Este segmento del electorado tenía nostalgia del antiguo esplendor imperial británico y desconfiaban de los inmigrantes. Como respuesta a la desafección que detectaron en ese sector, crearon un slogan que los motivaría a movilizarse el día del referéndum: Take Back Control (Tomar de nuevo el control). En esencia, la campaña a favor de la salida buscaba estimular tanto el sentimiento patriótico británico, como el rechazo a la presunta sangría económica que les representaba el pertenecer a la UE (Mancosu y Bobba, 2019).

En ese momento, los medios sociales resultaron ser un canal indispensable para activar a aquellos ciudadanos que de otra manera quizás se habrían abstenido de votar. Es posible argumentar que las encuestas tradicionales no terminaron por registrar el voto oculto a favor de la salida. El equipo de campaña a favor del Brexit había identificado que la elección podría ganarse si podía persuadir que el voto a favor de la salida representaba un rechazo en contra del sistema político en su conjunto (Shipman, 2016).

Es necesario resaltar que la campaña a favor de la permanencia se basó principalmente en una estrategia convencional, con un mensaje basado en la racionalidad y una fuerte apuesta a los medios convencionales. Mientras que la campaña a favor de la salida se centraría en lograr lo contrario: más que apelar a los hechos, buscó principalmente dirigirse a las emociones de los espectadores por medio de las redes sociales (Clarke y Newman, 2017).

La campaña del referéndum en Reino Unido de 2015 fue importante no sólo por la utilización de los medios sociales en la campaña electoral, sino

también por la manera en que lo hizo. En principio, los que abogaron por la salida tuvieron la posibilidad de dirigirse de manera directa al segmento del electorado que compartía las mismas frustraciones. Por otra parte, lograron ser la campaña disruptiva dentro de la contienda. Unos cuantos meses después, el mundo atestiguaría una sorpresa similar durante la elección presidencial en Estados Unidos durante 2016 (Hall et al., 2018).

Estados Unidos: La victoria de Donald Trump

Desde que comenzaron a celebrarse las primarias durante el proceso electoral estadounidense, fue evidente que este era un proceso atípico. Contra todo pronóstico, el conocido magnate Donald Trump emergía como un poderoso contendiente frente a los demás aspirantes del Partido Republicano (Cay, 2017).

Desde un principio, la postulación de Donald Trump había sido cuestionada por sus declaraciones xenófobas, pero también había sido menospreciada por muchos que consideraban que no tenía posibilidades serias de conseguir la nominación como candidato. Pero existía un terreno en el cual el aspirante Trump sabía conducirse con una peculiar facilidad, que era el de los medios sociales (Jackson, 2018).

Donald Trump era reconocido no sólo por su personalidad extrovertida, declaraciones controvertidas y una tendencia a volver los asuntos públicos en un espectáculo. También tenía la habilidad de trasladar los aspectos más controvertidos de su discurso político a las redes sociales. Sus declaraciones causaban una considerable polémica, pero también la adhesión de grupos sociales que lo veían con admiración (Ghazal Aswad, 2019).

En el caso de la contienda por la nominación del Partido Demócrata, también existieron claras señales que apuntaban a un cambio sustantivo en una parte del electorado. Bernie Sanders, un candidato que se autodenominaba socialista, terminó por ser un competidor importante en una contienda en la que se esperaba que la ex Secretaria de Estado, Hillary Clinton, ganara con facilidad (Sanders, 2018).

El discurso de Bernie Sanders recordaba a las demandas sociales de aquellos que se organizaron alrededor del movimiento #OccupyWallStreet. En esta movilización, las redes sociales fueron un punto de encuentro fundamental para los grupos sociales que se encontraban inconformes con la desigualdad económica que prevalecía en su país. El movimiento tuvo una importante repercusión en el debate público estadounidense, aun cuando no se materializaron medidas concretas a partir de sus demandas (Hill, 2011).

La campaña de Sanders estuvo dirigida a aquellos electores que consideraban que el Partido Demócrata había dejado de representar a la clase trabajadora. Cabe destacar que las redes sociales fueron fundamentales para difundir los contenidos del candidato y también para recaudar fondos. Por otro lado, Hillary Clinton apostó más por los medios tradicionales, de los que obtuvo un apoyo casi unánime (Allen y Parnes, 2018).

Una vez que Clinton y Trump fueron nombrados los contendientes del Partido Demócrata y el Partido Republicano, respectivamente, se desarrolló una de las elecciones más rípidas en la historia de Estados Unidos. Ambos candidatos se atacaron con severidad, utilizando todas las herramientas que tenían a su disposición. En términos de comunicación política, al igual que en el caso del referéndum en Gran Bretaña, existió un notable contraste entre las estrategias de los dos aspirantes. Mientras que Donald Trump apostó de manera decidida a las redes sociales, Hillary Clinton basó su estrategia principalmente en los medios convencionales, como se mencionó antes (Wead, 2017).

El resultado de la elección fue imprevisible: aun cuando recibió menos votos que Hillary Clinton, Donald Trump ganó la elección presidencial en el colegio electoral. Las posteriores revelaciones en torno al caso de Cambridge Analytics, representarían una fuerte controversia sobre la utilización de información personal con fines políticos, como lo registra de manera puntual Kaiser (2019).

Para el año 2016, las redes sociales habían dejado de ser una novedad, resultaban indispensables para cualquier tipo de estrategia electoral, comunicación institucional e inclusive eran un medio indispensable para

la comercialización de productos y servicios. Pero el debate comenzaba a ser otro, uno que cuestionaría el real aporte de las redes al debate público y la fabricación creciente de noticias falsas que terminaban por confundir y polarizar a la opinión pública (Walters, 2018).

La era de la incertidumbre

A principios de 2010, se consideraba que las redes sociales podrían burlar la censura en regímenes autoritarios que controlaban los medios tradicionales. Lo cierto es que, en la actualidad, los medios sociales virtuales coexisten con varios sistemas que están lejos de poder ser considerados democráticos, como lo destaca Zeynep (2018).

Resulta alarmante que las plataformas virtuales han terminado por ser el vehículo de algunos grupos extremistas, como menciona Marantz (2019), que terminan por esparcir odio entre los usuarios. El potencial de deliberación entre los internautas, salvo en casos muy emblemáticos, ha sido reducido.

En términos de comunicación política, las redes sociales pueden ser el canal ideal para la demagogia y el fanatismo. Un caso emblemático de esto fue la elección de Jair Bolsonaro en el Brasil. Este político era conocido durante su campaña por sus frases misógenas, homofóbicas y rascistas. En un estudio de Canavilhas et al., (2019) se destaca que expresiones de odio fueron compartidas o mimetizadas por sus simpatizantes y se volvieron emblemáticas de la contienda electoral

Uno de los aspectos de mayor riesgo en este proceso fue el uso de información privada por parte de gobiernos, partidos políticos y los mismos administradores de medios sociales. El caso que se mencionó de manera previa, Cambridge Analytics, demostró que los datos de los usuarios de Facebook fueron utilizados sin su consentimiento para contribuir a generar estrategias de campaña de distintos países que contrataron los servicios de la empresa (Heawood, 2018).

Cabe mencionar que el espionaje a los usuarios a través de las plataformas digitales había sido denunciado desde 2013 por Edward Snowden (2019), pero la advertencia comenzó a ser ignorada con el paso del

tiempo. Lo cierto es que desde el inicio de las redes sociales virtuales, los usuarios utilizan estos medios para comunicarse (mediante texto, imágenes, audio y video), expresar sus opiniones, compartir contenido, establecer conexiones con otros y consultar información de empresas, celebridades, figuras públicas, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, entre otras acciones que permiten realizar una radiografía sobre un internauta en particular, pero que a su vez nos puede proporcionar una visión panorámica de las preferencias y expresiones ciudadanas con una precisión con la que pocos estudios de mercado habrían contado en el pasado.

Otro aspecto que resulta tan irónico como preocupante, es la desinformación que se genera a través de estas herramientas virtuales. En momentos donde es posible transmitir información como nunca antes en la historia, la veracidad de la misma también resulta en muchos casos cuestionable.

A principios de la década de 2010, se consideraba que las redes sociales virtuales podrían ser un contrapeso ciudadano y periodístico al monopolio informativo que ejercían los medios masivos de comunicación. Pero desde entonces, Castells (2011) advertía la posibilidad de que aquella información que se compartiera en medios virtuales fuera originaria de los medios tradicionales, algo que se ha confirmado con el paso de los años.

Asimismo, existen noticias falsas generadas por usuarios (célebremente denominadas fake news), que al margen de una agenda política o económica que puedan tener, contribuyen a generar confusión en la opinión pública (Margetts, 2019). Fue precisamente la desinformación de los medios masivos de comunicación lo que contribuyó a generar una crisis de credibilidad que terminaría por afectarles en términos de audiencia (Natanson, 2014).

El potencial democratizador de los medios sociales es aún una posibilidad desde una perspectiva teórica, pero existe suficiente evidencia para argumentar que la ausencia de un clima de tolerancia en las democracias contemporáneas difícilmente pueda resarcirse con la existencia de los medios digitales.

En el ciberespacio se exhiben los grupos sociales que se rehusan

a aceptar la pluralidad como una forma de vida. El debate estridente y la polarización estéril difícilmente contribuirán a generar un espacio de convivencia de intercambio y diálogo que las propias herramientas digitales tienen el potencial de generar.

Cabe destacar la responsabilidad por parte de agentes económicos, gobiernos y no pocas fuerzas políticas en la utilización deshonesto de los medios digitales como un espacio para generar adhesiones a causas particulares. En síntesis, la nueva década comienza con más interrogantes que respuestas en un proceso que ha cambiado y que quizás puede resultar irreversible.

Conclusiones

En el presente texto, hemos propuesto que en retrospectiva el fenómeno emergente de los medios sociales, como medios de articulación para la organización colectiva y la implicación cívica, se puede dividir en tres diferentes etapas generales. En un principio, existió un enorme entusiasmo por parte de un sector importante de la opinión pública y la academia en torno a las posibilidades que brindaban las entonces nuevas tecnologías para contrarrestar el poder hegemónico de los medios masivos de comunicación, así como un canal de comunicación horizontal entre ciudadanos.

En este apartado, tanto la Primavera Árabe en Túnez y Egipto como los movimientos que acontecieron en países iberoamericanos como España, Chile y México entre 2011 y 2012, contribuyeron a reforzar la promesa de los medios sociales virtuales como agentes de cambio democratizadores. También existía la expectativa que estas herramientas contribuyeran a transparentar el ejercicio de gobierno y a fortalecer la rendición de cuentas.

En una segunda etapa, el carácter disruptivo de los medios sociales comenzó a asimilarse y se avanzó en la gestión profesional de estos medios por parte de organizaciones públicas y privadas. Este proceso terminaría por trasladar algunos de los principales debilidades de los medios tradicionales (como la desinformación) con algunas nuevas características: La publicidad podría ser dirigida a un segmento de la población específico y en algunos casos incluso se utilizaría la información personal de los usuarios (sin su

consentimiento) con el fin de elaborar mensajes más eficaces, como nunca antes en la historia se había visto.

Esta transición nos sitúa en la actual era de la incertidumbre, siendo innegable que las redes han funcionado como un espacio de encuentro entre ciudadanos que creen en una determinada causa y buscan contribuir a cambiar su entorno. Pero también resulta contundente argumentar que no han sido el espacio de deliberación pública que algunos auguraban; como muestra de ello se puede señalar que existe una alta exposición a noticias apócrifas. Es por esto que el paso del tiempo y futuras investigaciones podrán proporcionar más información en torno a si las redes tienen un efecto positivo en el fortalecimiento de distintas expresiones democráticas, o por el contrario, que se consolide una realidad en la que predomine la desinformación y la utilización de la tecnología como un medio que busque el control social.

Referencias

Allen, J. y Parnes, A. (2018). *Shattered: Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*. New York City: Random House LCC US.

Asfandyar, F. y Ullah, M. (2018). "The Arab Spring Genesis: Implications for Global Politics". *Dialogue*, 13 (4), 1-16.

Bacallao-Pino, L. M. (2016). "Redes sociales, acción colectiva y elecciones: los usos de Facebook por el movimiento estudiantil chileno durante la campaña electoral de 2013". *Palabra Clave* 19 (3), 810-837. doi: 10.5294/pacla.2016.19.3.6.

Bimber, B. y Copeland, L. (2013). "Digital Media and Traditional Political Participation Over Time in the U.S". *Journal of Information Technology & Politics*, 10 (2), 125-137. doi: 10.1080/19331681.2013.769925.

Bonet i Martí, J. (2015). "Movimiento del 15-M: La fuerza politizadora del anonimato". *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 14 (1), 104-123.

Bowden, G. (2010). "Obama, Palin, and Weber: Charisma and Social Change in the 2008 U.S. Election". *Canadian Review of Sociology*, 47 (2), 171-190. doi: 10.1111/j.1755-618X.2010.01229.x.

Cai, T., Du, L., Xin, Y. y Chang, L. (2018). "Characteristics of cybercrimes: evidence from Chinese judgment documents". *Police Practice & Research*, 19 (6), 582-595. doi:10.1080/15614263.2018.1507895

Cameron, D. (2019). *For the Record*. New York: Harper

Canavilhas, J., Colussi, J. y Moura, Z. (2019). "Desinformación en las elecciones presidenciales 2018 en Brasil: un análisis de los grupos familiares en WhatsApp". *El profesional de la información*, 28 (5), e280503. doi:https://doi.org/10.3145/epi.2019.sep.03.

Casas, A., Davesa, F. y Congosto, M. (2016). "La cobertura mediática de una acción "conectiva": la interacción entre el movimiento 15-M y los me-

dios de comunicación”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (155), 73-96. doi: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.155.73>.

Castells, M. (2011). “A Network Theory of Power”. *International Journal of Communication*, 5, 773-787.

Castells, M. (2012). *Redes de Indignación y Esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.

Cay Johnston, D. (2017). *The Making of Donald Trump*. New York City: Random House LCC US.

Christensen, C. (2016). “The links that bind: WikiLeaks, Twitter, and the Julian Assange case”. *Popular Communication*, 14 (4), 224-237. doi: <https://doi.org/10.1080/15405702.2016.1234268>.

Clarke, J. y Newman, J. (2017). “What’s the subject? Brexit and politics as articulation”. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 29 (1), 67-77. doi: 10.1002/casp.2376.

Condeza, R., Bachmann, I. y Mujica, C. (2014). “News Consumption among Chilean Adolescents: Interests, Motivations and Perceptions on the News Agenda”. *Comunicar*, 22 (43), 55-64. doi: 10.3916/C43-2014-05.

Curran, G. y Gibson, M. (2013). “WikiLeaks, Anarchism and Technologies of Dissent”. *Antipode*, 45 (2), 294–314. doi: 10.1111/j.1467-8330.2012.01009.x.

Curtis, A., Ye, X., Hachey, K., Bourdeaux, M. y Norris, A. (2015). “A space–time analysis of the WikiLeaks Afghan War Diary: a resource for analyzing the conflict-health nexus”. *International Journal of Health Geographics*, 14, 1-14. doi: 10.1186/s12942-015-0022-8.

Dahlgren, S. (2011). “What is a revolution? and other anthropological questions on the Arab Spring”. *Suomen Antropologi: Journal of the Finnish Anthropological Society*, 36 (4), 73-76.

De la Garza, D. y Barredo, D. (2017). “Democracia digital en México:

Un estudio sobre la participación de los jóvenes usuarios mexicanos durante las elecciones legislativas federales de 2015”. *Index Comunicacion*, 7 (1), 95-114.

De la Garza, D. y Barredo, D. (2018). “Redes sociales, participación ciudadana y medios alternativos: la crisis de los medios masivos de comunicación en México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”. En Zugasti, R., Mancho, A, y Segura, A. (Coords.). *La opinión pública y la comunicación política en entornos digitales* (pp. 11-28). Zaragoza: Agregius Ediciones.

De la Garza, D. y Pineda Rasgado, M. (2018). “Consumo de medios y participación política de los jóvenes universitarios en el contexto electoral mexicano del 2018”. *Correspondencia & Análisis*, (8), 75- 95. doi: <https://doi.org/10.24265/cian.2018.n8.04>

Donoso, S. (2013). “Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement”. *Journal of Latin American Studies*, 45 (1), 1-29. doi: 10.1017/S0022216X12001228.

Ellsberg, D. (2002). *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*. Londres: Penguin Books.

Eltit, D. (2012). “Camila Vallejo: misión cumplida”. *Debate Feminista*, 46 (23), 189-198.

Espinar Merino, R. (2015). “El espacio público y la pugna por el significado de la Democracia. El debate alternativo sobre el Estado de la Nación en el movimiento 15-M”. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 14 (1),61-74.

Eun, Y. y Sita, J. (2016). “Cyberwar: Taking Stock of Security and Warfare in the Digital Age”. *International Studies Perspectives*, 17 (3), 343-360. doi: 10.1111/insp.12073.

Galindo, J. y González, J. (2013). *#Yosoy132: La Primera Erupción Visible*. Distrito Federal: Global Talent University Press.

García-Arranz, A.M. Junio de 2014. “La opinión publicada sobre el

movimiento 15M. Un análisis empírico de los periódicos digitales españoles: elmundo.es, elpais.com y abc.es”. *Palabra Clave*, 17 (2), 320-352.

Ghazal Aswad, N. (2019). “Exploring Charismatic Leadership: A Comparative Analysis of the Rhetoric of Hillary Clinton and Donald Trump in the 2016 Presidential Election”. *Presidential Studies Quarterly*, 49 (1), 56-74. doi: 10.1111/psq.12490.

Glasius, M. y Peleyers, G. (2013). “The Global Moment of 2011: Democracy, Social Justice and Dignity”. *Development and Change*, 44 (3), 547–567. doi: 10.1111/dech.12034

Hall, W., Tinati, R. y Jennings, W. (2018). “From **Brexit** to Trump: **Social Media**’s Role in Democracy”. *Computer*, 51 (1), 18-27. doi: 10.1109/MC.2018.1151005

Hampson, N. C. (2012). “Hacktivism: A new breed of protest in a networked world”. *Boston College International & Comparative Law Review*, 35 (2) 511-542.

Heawood, J. (2018). “Pseudo-public political speech: Democratic implications of the Cambridge Analytica scandal”. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 23 (4), 429-434. doi:10.3233/IP-180009.

Hill, S. (2011). *Digital Revolutions: Activism in the Internet Age*. Seattle: WorldChanging.

Jackson Johnson, S. (2018). “Donald Trump, Disruptive Technologies, and Twitter’s Role in the 2016 American Presidential Election”. *Widener Law Journal*, 27 (1), 39-82.

Johnstona, R., Manley, D., Pattieb, C. y Jonesa, K. (2018). “Geographies of Brexit and its aftermath: voting in England at the 2016 referendum and the 2017 general election”. *Space and Polity*, 22 (2), 162–187. doi: <https://doi.org/10.1080/13562576.2018.1486349>.

Kaiser, B. (2019). *Targeted: The Cambridge Analytica Whistleblower's Inside Story of How Big Data, Trump, and Facebook Broke Democracy and How It Can Happen Again*. New York City: Harper.

Kushin, M. T. y Yamamoto, M. (2010). "Did Social Media Really Matter? College Students' Use of Online Media and Political Decision Making in the 2008 Election". *Mass Communication & Society*, 13 (5), 608-630. doi:10.1080/15205436.2010.516863

Lynch, M. (2015). "How the media trashed the transitions". *Journal of Democracy*, 26 (4), 90-99. doi: 10.1353/jod.2015.0070.

Mabon, S. (2013). "Aiding Revolution? Wikileaks, communication and the 'Arab Spring' in Egypt". *Third World Quarterly*, 34 (10), 1843-1857. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.851901>

Mancosu, M. y Bobba, G. (2019). "Using deep-learning algorithms to derive basic characteristics of social media users: The Brexit campaign as a case study". *PLOS ONE*, 14 (1), e0211013.

Marantz, A. (2019). *Antisocial: Online Extremists, Techno-Utopians, and the Hijacking of the American Conversation*. New York City: Viking.

Marechal, N. (2014). "WikiLeaks and the Public Sphere: Dissent and Control in Cyberworld". *International Journal of Technology, Knowledge & Society: Annual Review*, 9 (3), 93-106. doi: 10.18848/1832-3669/cgp/v09i03/56390.

Margetts, H. (2019). "Rethinking Democracy with Social Media". *Political Quarterly*, 90, 107-123. doi: 10.1111/1467-923X.12574.

Nabel, L. T. (2015). "¿Quién programa las redes sociales en Internet? El caso de Twitter en el movimiento# Yosoy132 México". *Revista Internacional de Sociología*, 73 (2), 63-75. doi:10.3989/ris.2013.05.29

Natanson, J. (2014). "La triple crisis de los medios de comunicación". *Nueva Sociedad*, (249), 50-60.

Oliver, C. (2017). *Unleashing Demons: The Inside Story of Brexit*. London: Hodder & Stoughton.

Pizarro Hofer, R. (2020). “Chile: rebelión contra el Estado subsidiario”. *Trimestre Económico*, 87 (346), 333-365. doi: 10.20430/ete.v87i346.1055.

Portada, R. y Billet, L. (2019). “The Finger on the Scale: International Interventions in the Middle East and North Africa Following the Arab Spring”. *Journal of Global South Studies*, 36 (1), 23-58. doi: 10.1353/gss.2019.0003.

Portillo, M. (2015). “Construcción de ciudadanía a partir del relato de jóvenes participantes del #YoSoy132”. *Global Media Journal México*, 12, 1-18.

Quián, A. y Elías, C. (2018). “Strategies and Reasons for the Impact of WikiLeaks on World Public Opinion”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (162), 91-110. doi:http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.162.91.

Red, M. (2013). “Rocking the Vote in Mexico’s 2012 Presidential Election: Mexico’s Popular Music Scene’s Use of Social Media in a Post-Arab Spring Context”. *International Journal of Communication*, 7, 1205-1219.

Rennick, S. (2013). “Personal grievance sharing, frame alignment, and hybrid organizational structures: the role of social media in North Africa’s 2011 uprisings”. *Journal of Contemporary African Studies*, 31 (2), 156-174. doi:10.1080/02589001.2013.781322.

Robles, J. M y Córbo-Hernández, A. M. (2018). “Commodification and digital political participation: The “15-M Movement” and the collectivization of the Internet”. *Palabra Clave*, 21 (4), 992-1022. doi: 10.5294/pacla.2018.21.4.3

Sampedro, V. y Lobera, J. (2014). “The Spanish 15-M Movement: a consensual dissent?” *Journal of Spanish Cultural Studies*, 15 (1/2), 61-80. doi: 10.1080/14636204.2014.938466.

Sanders, B. (2018). *Our Revolution*. New York City: Macmillan USA.

Scherman, A. y Arriagada, A. (2012). “Jóvenes, disposición a votar

y consumo de medios en Chile”. *Comunicación y Sociedad*, 25 (1), 85-112.

Shipman, T. (2016). *All Out War: The Full Story of How Brexit Sank Britain's Political Class*. New York City: Harper Collins Publishers.

Sierra-Caballero, F. (2018). “Ciberactivismo y movimientos sociales. El espacio público oposicional en la tecnopolítica contemporánea”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 73, 980 a 990. doi: 10.4185/RLCS-2018-1292

Slachevsky Aguilera, N. (2015). “Una revolución neoliberal: la política educacional en Chile desde la dictadura militar”. *Educação e Pesquisa*, 41, 1473-1486.

Snowden, E. (2019). *Permanent Record*. New York City: Metropolitan Books.

Soengas, X. (2013). “El papel de Internet y de las redes sociales en las revueltas árabes: una alternativa a la censura de la prensa oficial”. *Comunicar*, 21 (41), 144-157. doi: 10.3916/C41-2013-14.

Soní-Soto, A. (2011). “Mitos y símbolos en la campaña de Barack Obama”. *Palabra Clave*, 14 (1), 67-82.

Toal, G. (2009). “‘In No Other Country on Earth’: The Presidential Campaign of Barack Obama”. *Geopolitics*, 14 (2), 376-401. doi: 10.1080/14650040902828029.

Valenzuela, S., Arriagada, A.y Scherman, A. (2012). “The Social Media Basis of Youth Protest Behavior: The Case of Chile”. *Journal of Communication*, 62 (2), 299-314. doi 10.1111/j.1460-2466.2012.01635.x.

Vesnic-Alujevic, L. (2012). “Political participation and web 2.0 in Europe: A case study of Facebook.” *Public Relations Review*, 38(3), 466-470. doi: 10.1016/j.pubrev.2012.01.010.

Walters, R. (2018). “How to tell a Fake: Fighting back against Fake News on the front lines of social media”. *Texas Review of Law & Politics*, 23

(1), 111-179.

Wead, D. (2017). *Game of Thorns: The Inside Story of Hillary Clinton's Failed Campaign and Donald Trump's Winning Strategy*. New York City: Center Street.

Wring, D. y Ward, S. (2010). "The Media and the 2010 Campaign: the Television Election?" *Parliamentary Affairs*, 63 (4), 802-817. doi: 10.1093/pa/gsq024.

Zeynep, T. (2018). *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*. New Haven: Yale University Press.



Miradas

¿Existe futuro en los medios de comunicación públicos? Análisis del giro editorial de Diario El Telégrafo entre 2017 y 2018

¿Is there a future for the public media in Ecuador? Analysis of the changes in the editorial line of “Diario El Telégrafo” between 2017-2018

Cristian Bravo Gallardo

Recepción: 31-05-2020

Aceptación: 29-07-2020

Resumen

La presente investigación busca reflexionar acerca del papel de los medios de comunicación públicos en el Ecuador. Ello a través de un seguimiento de la línea editorial de Diario El Telégrafo durante 2017 y 2018, a fin de identificar los principales giros en su línea editorial. La investigación plantea también la generación de nuevos espacios de debate en materia de medios de comunicación, sociedad y democracia.

Palabras clave: democracia, medios públicos, medios de comunicación, Ecuador, sociedad

Abstract

This article tries to ponder the part of the public media in Ecuador through the follow up of the editorial line of *Diario El Telégrafo* between 2017 and 2018. The purpose of it is the identification of the main changes in the editorial policy of the mentioned newspaper. In addition, the investigation proposes the creation of new debate areas among the media, communication, society and democracy.

Key words: democracy, public media, media, communication, Ecuador, society

Introducción

En el mundo contemporáneo, la comunicación desempeña un rol determinante, llegando a modificar las formas de vida, de socialización y representación. Grupos y sectores sociales buscan ser visibilizados en los grandes medios de comunicación. Ello ha generado la necesidad de profundizar su democratización, a fin de establecer nuevas formas de representar realidades diversas. Es por esto que el posicionamiento de nuevos medios de comunicación aparece como fundamental, al ser una necesidad vital para sectores de la población que han sido marginados.

La evolución de la sociedad del conocimiento está conectada a las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en el mundo. Los debates en torno a libertad de prensa, medios de comunicación, nuevas tecnologías, políticas públicas, gobierno abierto; son algunos de los temas que se han puesto sobre el tapete.

El estudio de los medios públicos desde una perspectiva de análisis de desempeño constituye una iniciativa necesaria; ello en vista de que en la actualidad aún persisten confusiones conceptuales sobre la razón de ser de estos medios. No se ha realizado, en ese sentido, un seguimiento de los criterios que deben regir y que dan sentido a los medios públicos, así como un análisis objetivo sobre el comportamiento de los medios gubernamentales.

La importancia de hacer un seguimiento y análisis sobre los medios de comunicación públicos está en realizar una valoración de su accionar y desempeño, como veeduría de su trabajo y aporte tanto al periodismo como a la propia ciudadanía. Brindar una mirada clara sobre la situación de los medios públicos, que muestre su deber ser, demostrar lo que son en la actualidad y lo que deben ser en el futuro, aparece como una obligación y una responsabilidad. Conceptos como transparencia, rendición de cuentas, calidad en la producción de contenidos, manejo de recursos, desempeñan un papel fundamental al hablar de medios públicos. La presente investigación busca ser un aporte para el análisis en materia de medios de comunicación públicos, cumpliendo las exigencias de la sociedad latinoamericana a fin de contar con medios que estén al servicio de todos.

Para realizar un análisis profundo en este ámbito, el presente estudio hace un repaso sobre un sinnúmero de definiciones respecto a la comunicación, la libertad de expresión, democracia, así como las interacciones entre medios de comunicación y poder político. En tal sentido, se plantea dar respuestas a algunas interrogantes tales como: ¿Cuál es el rol de los medios públicos? y ¿Cuáles han sido los principales giros realizados por los medios públicos? Para ello se tomará como elemento de análisis a Diario El Telégrafo.

En las últimas décadas, los medios de comunicación se han convertido en agentes para la gobernabilidad, así como en actores importantes que participan en la sociedad. Sin medios no existe una adecuada gobernabilidad; las acciones y estrategias de comunicación política empleadas en países de la región así lo demuestran. Por ello, es de capital interés analizar las acciones y la gestión desarrollada por los medios públicos en el Ecuador, tomando en cuenta las tensiones generadas durante los últimos años en el país en torno a varios ámbitos político y económico. A través de una investigación exploratoria y apoyada en una metodología cualitativa, se desarrollará un análisis, en torno al papel de los medios de comunicación públicos en el Ecuador, a fin de profundizar en el estudio de la comunicación como disciplina y de la democracia como sistema político.

Un adecuado desempeño de los medios públicos permitirá la generación de nuevos espacios de diálogo entre las instituciones y la sociedad civil, mejorando el desempeño de los gobiernos y por ende el sistema democrático en la región; en tal sentido este trabajo plantea nuevos debates en torno a la función que deben cumplir estos actores para una mayor democratización de la sociedad. La presente investigación busca también despertar el interés en el ámbito académico en torno al rol que deben tener los medios de comunicación en una sociedad.

Metodología

La metodología de investigación a desarrollar en el presente trabajo, se basará en una combinación de aspectos cuantitativos, a través de un monitoreo y búsqueda de editoriales, con respecto a la gestión gubernamental entre 2017 y 2018; y aspectos cualitativos en donde se analizarán los contenidos empleados en los titulares y editoriales, que permitan observar el tratamiento

de la información por parte de este medio e identificar su posición con respecto al régimen de turno.

Fundamentación teórica

Son varios los enfoques que se han debatido en torno a los medios públicos en América Latina. En el Ecuador se promovió a Diario El Telégrafo como medio público cuando en 2008 pasó a manos del Estado. Sin embargo, ello se lo hizo sin la generación del debate respectivo en torno a la constitución de medios públicos en nuestro país.

El análisis de un hecho de relevancia para el país como son los medios de comunicación, en este caso los medios públicos, implica una revisión sobre la historia de los medios de comunicación en el Ecuador, el desarrollo que ha tenido la prensa pública en América Latina y en el Ecuador. Para ello, hay que mencionar autores a fin de profundizar y entender las diferentes teorías sobre los medios de comunicación.

Harold Lasswell (1948), sociólogo estadounidense dedicado al estudio de la influencia de los medios de comunicación y de información de masas en el proceso de creación de la opinión pública y autor del modelo “¿Quién dice qué, a quién, por qué canal y con qué efecto?” establece cinco funciones de los medios de comunicación en términos de las necesidades de la sociedad y de los individuos: Informar, interpretar, transmitir la herencia cultural, entretener y movilizar. El emisor según Lasswell, nace deseando controlar los medios, en consecuencia la audiencia y por consiguiente los efectos.

Bernard Berelson, sociólogo estadounidense e investigador de políticas de población y experto de las teorías de comunicación social que analizan los efectos de los medios de comunicación masiva en el público, plantea por su parte que gracias a la prensa el lector queda inserto en la élite informadora del grupo, distinguiéndose de ella. La escuela funcionalista a cual pertenece Berelson señala que la sociedad tiene un conjunto de necesidades y un conjunto de instituciones para satisfacer esas necesidades.

El filósofo, profesor y teórico canadiense Marshall McLuhan, con marcada influencia en la cultura contemporánea a través de estudios sobre los efectos de los medios de comunicación en los procesos sociales, el arte y la

literatura, fue uno de los pioneros en la esfera de la información y la comunicación y de la influencia de los nuevos medios. “El medio es el mensaje”, frase desarrollada por McLuhan, actualmente es un lema para las ciencias de la comunicación contemporáneas. Todos los medios ejercen una influencia compulsiva en el hombre y en la sociedad según McLuhan y la manera de percibir la realidad se relaciona directamente con la estructura y la forma de la información. Además, cada medio está relacionado con una parte de la psiquis humana.

Por otro lado, teóricos de la comunicación y estudiosos de los medios públicos en la región permiten establecer un concepto adecuado de un medio público así como el funcionamiento en nuestra sociedad. Omar Rincón, periodista y académico colombiano, considera que los medios son públicos en la medida en que se inscriben en los proyectos colectivos de la sociedad, en la medida que permitan aumentar la pluralidad de interpretaciones de la realidad. Rincón propone la “creatividad social” como fuente y soporte de los medios públicos considerados por él como contadores de historias entretenidas y experimentales, porque responden a necesidades de acceso, expresión y saber del ciudadano.

Jesús Martín Barbero plantea que los medios públicos deben ofrecer diversidad cultural y promover una información independiente, plural e incluyente de las diferentes situaciones regionales.

Por otro lado, está la teoría de la agenda setting McCombs y Shaw (1972), la cual destaca la capacidad que tienen los medios de comunicación para medir la importancia de la información que se va a difundir.

Al hablar de agenda setting, la teoría presenta tres tipos de agendas que se relacionan en el proceso comunicativo, definiendo a cada una de ellas como principales elementos del proceso de la agenda setting. La primera agenda es la agenda de los medios de comunicación, la cual aparece como una variable que permite la generación de contenidos que ocuparán las portadas de los medios. En segundo lugar está la agenda pública, la cual destaca la investigación centrada en la importancia que da el público a determinados aspectos noticiosos durante un período de tiempo. Finalmente está la agenda política o institucional, que mide el tipo de acciones que adoptan los

gobiernos, parlamentos y las diferentes instituciones sociales que más tarde formarán parte de los debates en la sociedad. Esta agenda es la encargada de generar temas nuevos que influyen la agenda de los medios y la del público. Esta teoría se basa en la importancia que le da el diario público a los temas publicados en portada, y primeras secciones, además de los actores protagonistas en las noticias, la colocación del espacio publicitario y la cantidad de artículos editoriales que presenta.

La teoría del encuadre, Gaye Tuchman (1978) señala que los medios definen varias pautas o marcos con los que pretenden favorecer una determinada interpretación de los hechos sobre los que informan. El uso de esta teoría responde a las prácticas profesionales y teorías del objetivismo informativo. El periodista es un analista de la realidad y su finalidad es dar al ciudadano elementos que le permitan una comprensión de los temas, mientras que él se sitúa en el terreno de la neutralidad, considerada como un paso más hacia la utopía objetivista. La teoría del encuadre fundamenta el enfoque que le dan los diarios públicos a las noticias presentadas, la influencia que puede generar en el público con la forma en cómo se redacta una noticia.

Medios y Democracia

Mediante la generación y transmisión de información, los medios de comunicación se han convertido en la actualidad en actores determinantes. Desde el pensamiento liberal, los medios son entendidos como un elemento clave para la materialización de libertades fundamentales como la libertad de pensamiento y libertad de expresión; estos son vistos también como herramientas fundamentales en la búsqueda de un pluralismo informativo, participación ciudadana así como de transparencia de la política, la cual está sujeta al examen de la sociedad.

Benjamín Constant considera que la más importante de las libertades sociales es la libertad de prensa. “Sólo a través de ella se logra difundir opiniones diversas y, mediante su confrontación, acercarse a la verdad. Se trata del único medio de publicidad y, por tanto, la garantía última de los ciudadanos: todas las limitaciones al poder se vuelven una quimera sin la luz de los medios” (Jardin, 1989).

La libertad de prensa históricamente ha sido entendida como un camino y una lucha permanente para evitar el abuso del poder político; los medios han sido un canal que permite la circulación de información relevante para la comunidad. La lucha por una prensa autónoma se ha enfocado en no permitir la intromisión del Estado, así como la generación de espacios en donde las opiniones circulen libremente.

En las últimas décadas, el interés de los gobiernos por la censura ha sido permanente; el tema mediático plantea en la actualidad nuevas amenazas de diverso origen: crecimiento de la industria mediática, intereses comerciales, el nacimiento de nuevos medios con particularidades técnicas, que han permitido su desarrollo y preeminencia desde mediados del siglo XX (Keane, 1991). En varios países de la región, el peligro para un libre acceso de los ciudadanos a la información, surge a través de un proceso de concentración en la propiedad de medios de comunicación, así como de la aparición de agencias transnacionales que deciden unilateralmente los hechos a informarse y la manera de hacerlo (Muro, 2006). De esta manera, a la preocupación por la intromisión estatal en el escenario mediático, se suma la amenaza por la acumulación y concentración de medios de comunicación, la cual está lejos de ser neutral y se reduce a la satisfacción de intereses específicos.

La democracia no tiene que ver únicamente con las formas y procedimientos de un gobierno, sino que se trata de un sistema de derechos que está entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático (Dahl, 1999). Como proceso histórico, esta debe ser entendida como un asunto en permanente cambio y transformación. Ello nos permite afirmar que no se puede hablar de una democracia completa. En ese sentido, la relevancia de la comunicación aparece como en elemento fundamental para el fortalecimiento de la misma; ello hace que los medios de comunicación mantengan un papel importante en el fortalecimiento de los procesos democratizadores.

Sin embargo, se debe entender a los medios de comunicación como recursos de poder que pueden ser o no, utilizados democráticamente. El carácter comercial de los medios de comunicación en ocasiones ha reducido la esfera pública mediática al ámbito del espectáculo, en lugar de ser un escenario de confluencia de informaciones, argumentos, razonamientos sobre la

sociedad, sus problemas y soluciones. Es por ello que dentro del ámbito de la comunicación, su papel resulta determinante para propiciar los procesos de transición eventual y consolidación democrática.

Los medios de comunicación en el Ecuador

A lo largo de su historia, Ecuador ha sido un país con una baja tradición en medios públicos, siendo la empresa privada la principal impulsora de medios en el país. Hasta finales del siglo XX, el Estado Central mantenía 3 estaciones de radio marginales en AM: Radio Nacional del Ecuador, Radio Casa de la Cultura y Radio Vigía de la Policía Nacional. Este escenario cambió una vez que el Estado se hizo cargo de 2 importantes medios de comunicación, que pertenecían a banqueros quebrados y cuya propiedad fue cedida como parte de pago a los clientes.

Por el desinterés del Estado de controlar grandes medios de comunicación, estas 2 empresas fueron entregadas a administraciones independientes (en el caso de Diario El Telégrafo) o vendidas a empresas privadas (como la estación televisiva Sí TV, hoy Canal UNO). Sin embargo, durante la administración del presidente Rafael Correa se dio un giro sustancial en esta tendencia, dándose así una mayor presencia del Estado en el sector mediático, a través de varias estrategias concretas:

a. El fortalecimiento institucional de los medios de comunicación estatales existentes y la creación de nuevas entidades informativas. El Estado permitió un reposicionamiento de Diario El Telégrafo; la creación de Ecuador TV, como primer canal de televisión pública, el fortalecimiento de Radio Nacional del Ecuador (RPE) y la expansión en la cobertura de Radio Casa de la Cultura.

b. El control de 12 medios de comunicación vinculados al Grupo Isaías (ex dueño del cerrado Filanbanco), a través de una acción coactiva respaldada en la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos, que protege la devolución de su dinero a los ciudadanos al cerrarse una entidad financiera. Entre las entidades confiscadas estuvieron Gama TV y TC Televisión. También pasó al Estado el Grupo TV Cable (operadora de televisión pagada), así como varios radios y editoriales.

El Gobierno designó nuevas autoridades en los medios incautados, encargados de supervisar la información de los noticieros de esas estaciones, ahora estatales. Ello generó la reacción de organismos como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que a través de su presidente, Gonzalo Marroquín señaló que: "... lo que no se sostiene bajo ningún punto de vista es que esa acción de las empresas haya sido complementada con someter la política editorial, nombrando un director periodístico gubernamental (...). Esa medida no hace otra cosa que disfrazar de licitud, una política de censura".

La acción coactiva ocurrió 2 meses y medio antes de que el Gobierno someta a votación su proyecto de nueva Constitución; ello fue interpretado por analistas políticos como una estrategia mediática del régimen para impulsar un voto positivo a su propuesta de aprobar una nueva Carta Magna. Los editoriales de los principales periódicos señalaron que resultaba cuestionable que el Estado maneje medios de comunicación incautados durante un proceso electoral.

El Estado levantó en menos de 2 años un nuevo grupo mediático con el control de 17 medios de comunicación: 5 de manera directa y 12 por encargo. Esto es 4 canales de televisión abierta VHF y UHF; 2 estaciones de televisión pagada, 1 proveedora de televisión internacional, 1 diario nacional, 4 revistas y 5 radios.

A pesar de que el presidente de aquel entonces señaló que esas empresas informativas no serían manejadas a largo plazo por el Estado, autoridades gubernamentales defendieron el derecho del Gobierno a comprar los medios de comunicación incautados, acción que no se ha concretó.

La irrupción del Estado en los medios de comunicación generó un enfrentamiento permanente entre el Gobierno y los medios de comunicación privados. Desde el Ejecutivo, el Presidente de la República cuestionó la credibilidad de la prensa independiente. Así también, la relación entre la banca y los medios de comunicación fue suspendida durante la administración de Rafael Correa, a través de la implementación de dos acciones fundamentales:

Tanto el referéndum de Consulta Popular de 2008, sobre la prohibición de que instituciones del sistema financiero privado, empresas de comunicación privadas nacionales (sus directores y principales accionistas), ten-

gan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, así como la modificación de la Ley de Contratación Pública (Decreto No. 1793), que prohíbe a las empresas mantener capitales fuera del país, afectó la estabilidad de varios medios de comunicación privados, algunos de los cuales dejaron de publicarse como fue el caso de Revista Vanguardia, medio que detuvo sus publicaciones a mediados de 2013. Estas acciones modificaron la presencia y accionar de los medios de comunicación y abrieron un escenario de nuevas confrontaciones matizadas con la salida de periodistas, y algunas figuras visibles en los medios privados.

Los cambios en la estructura empresarial y mediática del país crearon un nuevo panorama en donde los medios de comunicación pasaron al banquillo de los acusados, algo que nunca había ocurrido en el Ecuador. El discurso crítico de Rafael Correa estuvo cargado de descalificaciones respecto de los medios privados, quienes respondieron duramente a las críticas realizadas, declarándose perseguidos del poder político, lo cual negó cualquier posibilidad de diálogo.

En ese escenario, los medios públicos cobraron mayor protagonismo en el país; en 2007, se creó Ecuador TV (ECTV), canal que abrió el camino para la creación de otros medios de diverso formato. La creación y administración de nuevos medios públicos coincidió con la corriente política de corte progresista, implementada en varios países de la región (Venezuela, Argentina y Bolivia), conocida también como “Socialismo del siglo XXI” (Souza, 2010).

Cuadro 1

Listado de medios incautados por el Estado Ecuatoriano y medios públicos	
Medios incautados	Nuevos medios públicos
El Telégrafo	Ecuador TV ECTV
Gama TV	Radio Pública
Canal UNO	Agencia de Noticias Andes
TC Televisión	Rotativo Interino el Ciudadano
Cable Visión	Periódico Popular PP EL VER-DADERO
Radio Súper K 800	
Radio Carrusel	
Radio La Prensa	
Multicom	
Cable Noticias CN3	
Cable Deportes CD7	
Radio El Telégrafo	
Revista La Onda	
Revista El Agro	
Revista El Valle	
Revista Sanborondón	

Fuente: Elaboración propia

Características y posicionamiento de los medios públicos en el Ecuador

Es importante profundizar en el concepto, esencia y características de lo que es, un medio de comunicación. Para ello, hay que señalar que un medio de comunicación público debe estar al servicio de la ciudadanía y los intereses colectivos de un país. La necesidad de insistir sobre las características de los medios públicos está dada en que en la actualidad muchos gobiernos continúan usando los medios de comunicación “públicos”, como medios oficialistas o medios de gobierno.

Para Martín Barbero, los medios públicos “deben ofrecer reconocimiento y expresión de la diversidad cultural; representación de la diversidad ideológico-política; promover una información independiente, plural e incluyente de las diferentes situaciones regionales” (CIESPAL, 2009) .

En América Latina no se han desarrollado políticas de comunicación claras, pensadas en perspectiva de Estado sino en función de los gobiernos de turno (Rincón, 2010). En el caso ecuatoriano, las directrices en relación al rumbo y objetivos de la comunicación mediática desarrollada en el seno de los medios públicos, la decide la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM), con una inclinación de naturaleza gubernamental. Esta gestión del Estado está respaldada por el artículo 384, de la Constitución de la República del Ecuador, que establece la facultad del Estado para formular la política pública de comunicación.

En lo referente a los medios públicos, falta el desarrollo de una mayor planificación, manteniendo dinámicas de poder, con acercamientos hacia la generación de contenidos educativos y a la producción nacional. Así también, en el país se mantiene una fuerte cultura del espectáculo vinculada con los círculos de poder de turno, lo cual ha generado un enfrentamiento permanente cuyos protagonistas principales son el Gobierno Central y los medios privados de comunicación.

Agrupaciones como la Asociación de Editores de Periódicos (AE-DEP), impulsaron campañas pidiendo mayor respeto al trabajo de la prensa, proceso que tuvo un eco internacional. La organización Fundamedios manifestó que en el Ecuador se dio un paulatino deterioro de la libertad de prensa (Fundamedios, 2009), lo cual también fue reconocido en su momento por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Las tres agrupaciones fueron descalificadas por el presidente de ese entonces Rafael Correa Delgado.

La disputa por la agenda en el Ecuador llevó a un conflicto entre medios públicos y privados, lo cual generó una gran exposición del presidente y su círculo político; ello permitió la configuración de un “estado comunicador” (Rincón, 2010) que desarrolló una fuerte política de inversión publicitaria, la cual fue incrementándose mes a mes. De esa forma, el Estado se convirtió en el principal anunciante del país. Por su parte, los medios privados se

vieron inmersos en un discurso de violencia que fue debilitando la calidad de la información y la relación con el ciudadano común.

El discurso periodístico de los medios públicos del Ecuador, mantuvo su dependencia de las fuentes oficiales (Querejeta, 2009), lo cual alteró su misión. Un ejemplo de ello fue la cobertura mediática de la revuelta policial el 30 de septiembre de 2010 en donde se dio un control de la información por parte del gobierno. Es por ello que la independencia de los medios públicos, sigue siendo un tema que genera debate en el país. Así también se pudo ver en el Ecuador un alineamiento de los medios privados en contra de la gestión gubernamental en varios los frentes (Abad, 2009).

Frente a ello, se puede señalar que el propósito fundamental de los medios de comunicación debe ser proporcionar al ciudadano la información necesaria para que este tenga la capacidad de interpretar la realidad y tomar decisiones adecuadas ante determinados acontecimientos. En ese sentido los medios públicos tienen la obligación de ofrecer una programación acorde a los intereses de los diferentes grupos ciudadanos.

En el Ecuador se ha provocado un distanciamiento entre los medios públicos y los medios privados, configurándose así una tendencia marcada por la defensa de intereses particulares tanto desde el Estado como desde el sector privado en cuanto al desarrollo de información. Esta particularidad está determinada por estructuras sociales en la que los medios de comunicación se adhieren (Mastrini, 2014). Durante varios años se consolidó en la opinión pública la lógica del “extremista intolerante que miente y busca desestabilizar al gobierno”, frente al bando a los “tolerantes, que dicen y que consolidan la verdad.

La permanente campaña política, en la que varios gobiernos de la región han transitado, hizo que se confunda el verdadero rol del medio público frente al rol de un medio gubernamental. Los medios públicos eran los encargados de divulgar actos y realizaciones gubernamentales por lo que se convirtieron en un instrumento ideológico, en la medida en que hacía públicas posiciones y aclaraciones que llegaban desde el Ejecutivo sobre a asuntos de interés social (De Moraes, 2011). De esta manera, los medios públicos fueron utilizados como una propiedad estatal cuya única finalidad era la asistencia

gubernamental. Al no contar con ese apoyo, estos medios se convirtieron en el foco de atención de empresas extranjeras para promocionar sus productos.

La fuerza de los medios públicos fue importante en su momento en América Latina y el control al que estaban sometidos los medios privados por parte del Estado también. Con el transcurso de los años, ese poder se invirtió, los medios públicos no lograron competir con sus similares privados. El carácter educativo, cultural y hasta elitista no tuvo la capacidad de competir con un medio comercial.

Con la llegada de Rafael Correa al poder, el Estado desarrolló un proyecto de medios públicos el cual incluyó la refundación de varios medios como Radio Pública del Ecuador, inaugurada en agosto de 2008, la creación de un canal de televisión abierto (Ecuador TV), inaugurado en abril de 2008. En marzo de 2008 entró en circulación Diario El Telégrafo como diario público (Macaroff, 2010). Apareció, también, el periódico gubernamental El Ciudadano y se creó la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica (ANDES). Finalmente, en septiembre de 2010 entró en circulación el diario público popular “PP, El Verdadero”, en versión tabloide, el cual pasó a editarse e imprimirse en las instalaciones de El Telégrafo (UNESCO, 2011).

A pesar de que la Ley de Comunicación identifica a los medios de comunicación en públicos, privados y comunitarios, cada uno con un porcentaje similar del espectro radioeléctrico, el discurso presidencial fue permanente e incisivo en el fortalecimiento de los medios públicos; ello formó parte de una estrategia mediática del gobierno anterior que permitió poner en marcha una tipificación de los medios de comunicación.

En el contexto latinoamericano, con los desaparecidos Hugo Chávez y Néstor Kirchner, a los que se sumaron Cristina Fernández, Evo Morales, Lula da Silva y Rafael Correa, se legitimó un discurso de confrontación con los medios de comunicación privados. Al mismo tiempo, se permitió el fortalecimiento de los medios públicos, gubernamentales, así como el nacimiento de los medios comunitarios.

El posicionamiento de un actor antagónico identificado en la prensa privada, sus propietarios y periodistas, permitió que los ciudadanos demanden calidad en los contenidos que éstos entregan, demanda que se fortaleció

por la regulación a la que fueron sometidos. En ese escenario, la credibilidad de los medios públicos que ajustaron su programación a la excesiva promoción estatal, sin reparo a la crítica y con un síntoma parcializado, perdieron credibilidad. Por su parte, los medios privados actuaron de manera similar al desplegar información en defensa de intereses determinados, mostrándose como actores políticos y económicos con una férrea oposición al régimen. Follari (2009) destaca que en países como Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador los grandes medios de comunicación pasaron de ser los portavoces de la oposición al consolidarse ellos mismo como actores políticos opositores. Acción política que se ejerció bajo el antifaz de la una supuesta objetividad apolítica (Macaroff, 2010).

El Telégrafo: Principales giros

Los medios públicos, que existen en las democracias maduras, tienen estructuras institucionales que bloquean, de la mayor manera posible, al gobierno sobre su manejo editorial. Un ejemplo de ello es la BBC de Londres, manejada por un consejo integrado por personas independientes del gobierno. Décadas atrás, aquel medio se resistió a los intentos de Margaret Thatcher a que tome una posición pro británica durante la guerra de Las Malvinas. Thatcher murió convencida de que la BBC había estado del lado del “enemigo” durante la guerra y nunca perdonó a ese medio que no se haya referido a los soldados británicos como “nuestros soldados” sino en tercera persona como los “soldados británicos”.

En el mundo entero son pocos los casos de diarios que son propiedad del Estado o del partido en el gobierno. Éstos se limitan a países donde hay dictaduras como Cuba o democracias precarias como Kenya. De hecho, en ninguna democracia europea hay diarios públicos, aunque sí hay radio y televisión pública por el simple hecho de que el espectro radioeléctrico es propiedad del Estado.

En el Ecuador, Diario El Telégrafo no ha logrado estructurar un paraguas jurídico ni institucional que garantice que cualquier tipo de gobierno pueda influir en su política editorial, tal como se lo hizo en la administración de Rafael Correa. Ello ha dificultado que este medio impreso pueda ser consi-

derado como un medio público real. El hecho de que el director de ese medio sea nombrado por el presidente de turno, lo convierte en un cargo político. Por más méritos y buenas intenciones que tengan sus autoridades, siempre llegará el día en que sus decisiones terminen siendo influenciadas por el poder. De esta manera, no habrá la independencia suficiente y es posible que el medio termine siendo un portavoz más del gobierno.

Un informe realizado por el ex gerente de la Empresa de los Medios Públicos, Andrés Michelena, confirmó meses atrás lo comentado desde varios sectores del país; que los medios en manos del Gobierno fueron manejados al antojo de las decisiones políticas y conveniencias económicas.

¿Por qué lado salvar a los medios públicos, si ni siquiera mostraron ética en su información? Lo invirtieron todo, ni siquiera mostraron otra verdad, a la misma verdad la invirtieron y se creyeron su mentira pues había dinero de por medio. En el caso de Diario El Telégrafo, este se manejó en pérdida, esto es de cada 10 ejemplares, seis iban a la basura. Falta aún que oficialmente se indague al diario, solo los informes ya existentes de Contraloría muestran sus malos manejos, ello sumado a los contratos que el diario hizo con ministerios, se pueden encontrar varias sorpresas adicionales.

“El Telégrafo compró el Diario El Tiempo de Cuenca. Y aquí viene el hecho que sorprendió al mismo Gerente de los medios públicos. Por una imprenta “vetusta” se pagó un millón y medio de dólares. (Hablar de millones de dólares en la revolución ciudadana es como hablar de centavos...) Adicionalmente se paga ocho mil dólares mensuales a los exdueños del diario El Tiempo, por las instalaciones del medio. Es decir, el diario no fue vendido, solo la imprenta y su nombre. Ahora los periodistas serán reubicados en otro sitio, pues esas instalaciones son privadas. “¡Vaya negocio el realizado entre el Estado y la familia Toral! Si se pretendiera vender el diario, no hay posibilidad, no hay nada que vender... ¿Una imprenta? Según el propio informe, está valorada quizá en 80.000 dólares” (Minga, 2017).

En las tablas que se muestran a continuación, constan los temas y contenidos desarrollados en los editoriales durante los años 2017 y 2018 en

los que se abordan temas políticos. En ellos se puede ver el giro realizado en la línea editorial por parte de Diario El Telégrafo como medio público. Entre enero y mayo de 2017 se observa una posición de firme defensa al Gobierno de turno, en donde incluso se ataca fuertemente y de manera reiterativa a los opositores al régimen de ese entonces. Los meses en los que se evidencia una mayor radicalidad en los contenidos son marzo y abril de 2017. Los temas durante ese tiempo están enfocados en el ámbito político y en un contexto electoral y es ahí donde se visualiza una posición de marcado respaldo al régimen de turno y a sus principales figuras, en especial al candidato que en ese entonces representaba el Gobierno, desconociendo el verdadero papel que tienen los medios públicos. A partir de junio del 2017 y durante el 2018, ya con una nueva administración en el país, se observa que si bien la línea o política editorial de Diario El Telégrafo no establece cuestionamientos del nuevo Gobierno, la diversidad de contenidos a parte del tema político es evidente. Ello evidencia que si bien se han dado pasos dados importantes para un mejor funcionamiento de los medios públicos en el país, aún se debe trabajar para su fortalecimiento, a fin de que el gobierno o mandatario de turno no asuma a este tipo de medios como medios gubernamentales u oficialistas.

Cuadro 2

Editoriales Diario El Telégrafo año 2017

No.	EDITORIAL	FECHA	LINK
1	Las previsiones para la economía son optimistas	30-12-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/las-previsiones-para-la-economia-son-optimistas
2	La economía debe manejarse en un clima de confianza	22-11-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-economia-debe-manejarse-en-un-clima-de-confianza
3	Apoyo vital del Gobierno al Festival de las Artes de Loja	20-11-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/apoyo-vital-del-gobierno-al-festival-de-las-artes-de-loja

4	Esta casa se ordena de otra forma a partir de hoy	14-11-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/esta-casa-editorial-se-ordena-de-otra-forma-a-partir-de-hoy
5	Medios públicos deben ser un espacio de la sociedad	01-11-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/medios-publicos-deben-ser-un-espacio-de-la-sociedad
6	El tradicional “paquetazo” fue descartado de plano	13-10-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-tradicional-paquetazo-fue-descartado-de-plano
7	Todo el dinero de la corrupción debe ser devuelto al estado	10-10-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/todo-el-dinero-de-la-corrupcion-debe-ser-devuelto-al-estado
8	Medidas austeras para reducir el derroche de gastos	11-09-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/medidas-austeras-para-reducir-el-derroche-de-gastos
9	Jorge Glas se distancia de Lenin Moreno, ¿Qué busca?	03-08-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/jorge-glas-se-distancia-de-lenin-moreno-que-busca
10	Transparentar las cifras: el primer paso para enfrentar la crisis económica del país	30-07-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/transparentar-las-cifras-el-primer-paso-para-enfrentar-la-cri-sis-economica-del-pais
11	El diálogo como una herramienta para construir país	27-07-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-dialogo-como-una-herramienta-para-construir-pais
12	Medios públicos incluyentes, sin vetos de ninguna índole	21-07-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/medios-publicos-incluyentes-sin-vetos-de-ninguna-indole
13	La independencia de funciones contribuye a la transparencia	20-07-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-independencia-de-funciones-contribuye-a-la-transparencia

¿EXISTE FUTURO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS? ANÁLISIS DEL GIRO EDITORIAL DE DIARIO EL TELÉGRAFO ENTRE 2017 Y 2018

14	Una economía transparente trae calma a la población	17-07-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/una-economia-transparente-trae-calma-a-la-poblacion
15	La libertad de expresión como eje de la democracia	14-07-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-libertad-de-expresion-como-eje-de-la-democracia
16	Carondelet muestra un significativo gesto hacia la igualdad	30-06-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/carondelet-muestra-un-significativo-gesto-hacia-la-igualdad
17	Primer mes del Gobierno con dos promesas cumplidas	24-06-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/primer-mes-de-gobierno-con-dos-promesas-cumplidas
18	En diez años Ecuador dio un giro hacia la estabilidad política	24-05-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/en-diez-anos-ecuador-dio-un-giro-hacia-la-estabilidad-politica
19	Rafael Correa deja sus regalos al pueblo ecuatoriano	16-05-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/rafael-correa-deja-sus-regalos-al-pueblo-ecuadoriano
20	Un diálogo de buena fe y sin condiciones previas	08-05-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/un-dialogo-de-buena-fe-y-sin-condiciones-previas
21	El bono de desarrollo se erige como arma contra la pobreza	04-05-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-bono-de-desarrollo-se-erige-como-arma-contr-la-pobreza
22	La verdad debe brillar para que el país pase la página electoral	27-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-verdad-debe-brillar-para-que-el-pais-pase-la-pagina-electoral
23	Las detenciones por el caso Odebrecht tumban una muletilla	24-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/las-detenciones-por-el-caso-odebrecht-tumban-una-muletilla

24	Un recuento inédito revela la calidad de nuestra democracia	21-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/un-recuento-inedito-revela-la-calidad-de-nuestra-democracia
25	Se cierra un proceso y quedan lecciones del país político-mediático	20-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/se-cierra-un-26proceso-y-quedan-lecciones-del-pais-politico-mediatico
26	Una economía en recuperación alienta todo proceso político	19-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/una-economia-en-recuperacion-alienta-todo-proceso-politico
27	A Guillermo Lasso si le sirve la LOC cuando de perseguirnos se trata	18-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/a-guillermo-lasso-si-le-sirve-la-loc-cuando-de-perseguirnos-se-trata
28	Más respeto por la voluntad popular y las instituciones públicas	17-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/mas-respeto-por-la-voluntad-popular-y-las-instituciones-publicas
29	¿A qué le llaman un país dividido quienes desprecian al otro?	14-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/a-que-le-llaman-un-pais-dividido-quienes-desprecian-al-otro
30	La confianza que pide el empresario es de obligaciones mutuas	13-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-confianza-que-pide-el-empresariado-es-de-obligaciones-mutuas
31	El rol de los medios en los comicios merece una gran investigación	12-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-rol-de-los-medios-en-los-comicios-merece-una-gran-investigacion
32	Las “señales claras” que piden el mercado y los poderes fácticos	11-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/las-senales-claras-que-piden-el-mercado-y-los-poderes-facticos

¿EXISTE FUTURO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS? ANÁLISIS DEL GIRO EDITORIAL DE DIARIO EL TELÉGRAFO ENTRE 2017 Y 2018

33	¿Los hechos ya no existen para algunos políticos y medios”	09-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/los-hechos-ya-no-existen-para-algunos-politicos-y-medios
34	Ese afán de buscar en la fuerza pública una respuesta ilegítima	08-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ese-afan-de-buscar-35en-la-fuerza-publica-una-respuesta-ilegitima
35	Un reconocimiento mundial a un proceso político transparente	07-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/un-reconocimiento-mundial-a-un-proceso-politico-transparente
36	Alcalde Rodas, no deje a la capital en manos del caos y la violencia	06-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/alcalde-rodas-no-deje-a-la-capital-en-manos-del-caos-y-la-violencia
37	El rol de los exit polls debe ser bien revisado	05-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-rol-de-los-exit-polls-y-las-encuestadoras-debe-ser-bien-revisado
38	Ecuador demostró su vocación democrática para forjar su futuro	04-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ecuador-demostro-su-vocacion-democratica-para-forjar-su-futuro
39	El espíritu del intenso proceso constituyente debe continuar	02-04-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-espiritu-del-intenso-proceso-constituyente-debe-continuar
40	La violencia electoral debe ser desterrada en todos sus métodos	30-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-violencia-electoral-debe-ser-desterrada-en-todos-sus-metodos
41	¿Por qué usan la dolarización como arma proselitista?	29-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/por-que-usan-la-dolarizacion-como-arma-proselitista

42	Graves revelaciones de las que no se ocupa ni explica la prensa	28-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/graves-revelaciones-de-las-que-no-se-ocupa-ni-explica-la-prensa
43	La conducta y política mediática privada deja una pobre lección	27-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-conducta-y-politica-mediatica-privada-deja-una-pobre-leccion
44	Ecuador vive un momento clave de definiciones históricas	26-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ecuador-vive-un-momento-clave-de-definiciones-historicas
45	La 'inmunidad' de un candidato no es licencia para desestabilizar	25-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-inmunidad-de-un-candidato-no-es-licencia-para-desestabilizar
46	Las redes sociales no deben ni pueden ser el basurero de la política	24-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/las-redes-sociales-no-deben-ni-pueden-ser-el-basurero-de-la-politica
47	El control electoral no le da a nadie privilegio sobre el CNE	23-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-control-electoral-no-le-da-a-nadie-privilegio-ni-derecho-sobre-cne
48	¿Lista de Odebrecht debe ser tarima de la campaña electoral?	21-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-lista-de-odebrecht-debe-ser-la-tarima-de-la-campana-electoral
49	La campaña sucia no empezó este año, lleva más de una década	20-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-campana-sucia-no-empezo-este-ano-lleva-mas-de-una-decada
50	La recuperación de la economía y las presidenciales	19-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-recuperacion-de-la-economia-y-las-presidenciales

¿EXISTE FUTURO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS? ANÁLISIS DEL GIRO EDITORIAL DE DIARIO EL TELÉGRAFO ENTRE 2017 Y 2018

51	Todavía queda mucho por contar y explicar del feriado bancario	18-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/todavia-queda-mucho-por-contar-y-explicar-del-feriado-bancario
52	Ecuador es Ecuador y no se compara ni para estigmatizarlo si quiera	17-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ecuador-es-ecuador-y-no-se-compara-ni-para-estigmatizarlo-siquiera
53	El uso proselitista de la ‘lista de Odebrecht’ quizá traiga sorpresas	16-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-uso-proselitista-de-la-lista-odebrecht-quiza-traiga-sorpresas
54	El repunte económico de Ecuador augura otro escenario social	15-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-repunte-economico-de-ecuador-augura-otro-escenario-social
55	La zona cero queda atrás y Portoviejo va por su progreso social	14-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-zona-cero-queda-atras-y-portoviejo-va-por-su-progreso-social
56	¿Por qué Rodas vota contra la ordenanza antitaurina en Quito?	13-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/por-que-rodas-vota-contra-de-la-ordenanza-antitaurina-en-quito
57	La moral sin ética se cuela en izquierdas y derechas extremas	12-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-moral-sin-etica-se-cuela-en-izquierdas-y-derechas-extremas
58	Mauricio Rodas debe pronunciarse sobre el caso Odebrecht	11-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/mauricio-rodas-debe-pronunciarse-sobre-el-escandalo-odebrecht
59	El feriado bancario no es una ficción y tiene víctimas por millones	10-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-feriado-bancario-no-es-una-ficcion-y-tiene-victimas-por-millones

60	No a la amenaza contra los periodistas de los medios públicos	09-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/no-a-la-amenaza-contra-los-periodistas-de-los-medios-publicos
61	La sabiduría de Nebot explica por qué lo quieren Lasso y Páez	06-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-sabiduria-de-nebot-explica-el-porque-lo-requieren-lasso-y-paez
62	¿La agenda política de Lasso incluye al hombre del maletín?	05-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-agenda-politica-de-lasso-incluye-al-hombre-del-maletin
63	Las agresiones al CNE y el uso de niños no puede quedar impune	04-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/las-agresiones-al-cne-y-el-uso-de-ninos-no-puede-quedar-impune
64	¿Por qué la oposición no denuncia el fraude del que tanto habla?	02-03-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/porque-la-oposicion-no-denuncia-el-fraude-del-que-tanto-habla
65	Llaman a incendiar Quito ¿Y el Alcalde Rodas? ¡Bien, gracias!	26-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/llaman-a-incendiar-quito-y-el-alcalde-rodas-bien-gracias
66	Brasil y Argentina son los espejos donde hay que mirar el presente	25-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/brasil-y-argentina-son-los-espejos-donde-hay-que-mirar-el-presente
67	La oposición necesita ser más responsable con sus partidarios	22-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-oposicion-necesita-ser-mas-responsable-con-sus-partidarios
68	Una democracia plena para los grandes retos y anhelos populares	20-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/una-democracia-plena-para-los-grandes-retos-y-anelos-populares

¿EXISTE FUTURO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS? ANÁLISIS DEL GIRO EDITORIAL DE DIARIO EL TELÉGRAFO ENTRE 2017 Y 2018

69	El silencio de Odebrecht frente al bullicio de los candidatos y ‘analistas’	18-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-silencio-de-odebrecht-frente-al-bullicio-de-los-candidatos-y-analistas
70	¿Qué esconde Rodas al no inscribir los contratos del SERCOP?	14-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/que-esconde-rodas-al-no-inscribir-los-contratos-en-sercop
71	¿Algunas mentiras de ciertos candidatos se deben pasar por alto?	09-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/algunas-mentiras-de-ciertos-candidatos-se-deben-pasar-por-alto
72	¿Dónde está ‘Capaya’ que la prensa ‘libre’ llega y la Interpol no?	07-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/donde-esta-capaya-que-la-prensa-libre-llega-y-la-interpol-no
73	¿Cuánto poder ejercen todavía los Isaías en la prensa?	06-02-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/cuanto-poder-ejercen-todavia-los-isaias-en-la-prensa
74	Prefectura de Azuay: La falsa descalificación por ser medio público	27-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/prefectura-de-azuay-la-falsa-descalificacion-por-ser-medio-publico
75	Odebrecht: Capítulos que se le olvidaron al departamento de justicia	19-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/odebrecht-capitulos-que-se-le-olvidaron-al-departamento-de-justicia
76	15 de enero de 2017: un día de celebración y advertencia política	16-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/15-de-enero-de-2017-un-dia-de-celebracion-y-advertencia-politica
77	2007-2017: los cambios que se ven y se sienten	15-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/2007-2017-los-cambios-que-se-ven-y-se-sienten

78	Lasso: Desde el pollo pelado hasta la alergia electoral hacia Rodas	14-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/lasso-desde-el-pollo-pelado-hasta-la-alergia-electoral-hacia-rodas
79	El comunicado leído por el alcalde Rodas: Una pieza de colección	11-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-comunicado-leido-por-el-alcalde-rodas-una-pieza-de-coleccion
80	Dolarización: De la realidad histórica a los agoreros del desastre	10-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/dolarizacion-de-la-realidad-historica-a-los-agoreros-del-desastre
81	La frase hueca se queda cada vez con menos eco electoral	08-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-frase-hueca-se-queda-cada-vez-con-menos-eco-electoral
82	¿Qué significa que una joven de 31 años ocupe la presidencia?	07-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-frase-hueca-se-queda-cada-vez-con-menos-eco-electoral
83	¿Qué se juega en las elecciones generales del 19 de febrero?	03-01-17	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/que-se-juega-en-las-elecciones-generales-del-19-de-febrero

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3

Editoriales Diario El Telégrafo año 2018

No.	EDITORIAL	FECHA	LINK
1	Hasta derrotar la corrupción	31-12-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/has-ta-derrotar-a-la-corrupcion
2	La gasolina en Ecuador es de las más baratas de Latinoamérica	24-12-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/la-gasolina-en-ecuador-es-de-las-mas-baratas-de-lati-noamerica

¿EXISTE FUTURO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS? ANÁLISIS DEL GIRO EDITORIAL DE DIARIO EL TELÉGRAFO ENTRE 2017 Y 2018

3	La Ley de Comunicación da un giro al ejercicio del periodismo	20-12-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ley-comunicacion-ejercicio-periodismo-ecuador
4	Con un mensaje conciliador asume Otto Sonnenholzner	12-12-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ottosonnenholzner-vicpresidente-ecuador
5	Los venezolanos exiliados en el Ecuador agradecen a Moreno	20-10-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/venezolanos-exiliados-lenin-moreno-ecuador
6	Un frontal rechazo de Moreno al “socialismo corrupto”	11-10-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/rechazo-frontal-leninmoreno-socialismo-corrupto
7	Ecuador, país confiable para la inversión extranjera	01-10-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ecuador-confiable-inversion-extranjera
8	La salida de la ALBA y una propuesta de soluciones	25-08-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ecuador-salida-alba-propuesta-soluciones
9	Resultados positivos se advierten en la economía	14-08-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/resultados-positivos-economia-ecuador
10	Moreno: Salir del abismo y construir un presente digno	28-07-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/moreno-gira-presidencial-europa
11	El rol del nuevo CNE en las elecciones del 2019	19-07-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/rol-nuevo-cne-elecciones2019
12	La verdad sobre la libertad de expresión en el Ecuador	14-07-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/periodismo-libertad-expresion-ecuador
13	Ecuador reitera su postura sobre política internacional	06-07-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/ecuador-postura-politica-internacional

14	Un clima de confianza que atrae a la inversión extranjera	18-06-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/clima-confianza-inversion-extranjera
15	Un vistazo a los primeros 365 días de Lenin Moreno en el poder	23-05-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/lenin-moreno-primer-ano-informe-nacion
16	Las Manueles, a la vanguardia en el tema de las capacidades	23-05-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/las-manueles-a-la-vanguardia-en-el-tema-de-discapacidades
17	Trujillo recibe respaldo oficial y también de la ciudadanía	09-05-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/trujillo-recibe-respaldo-oficial-y-tambien-de-la-ciudadania
18	Los medios públicos consolidan su línea democrática y plural	14-02-18	https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/los-medios-publicos-consolidan-su-linea-democratica-y-plural

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

- El desarrollo teórico y análisis de caso demuestra que al Ecuador le falta experiencia en el manejo de medios públicos, por lo que es necesario mayor debate, así como un proceso de aprendizaje y práctica del tema.
- Lo público debe ser entendido como un espacio común a todos, no es lo estatal, ni lo gubernamental, peor aún lo privado. En ese sentido, el país requiere medios públicos comprometidos con su realidad, no basados en esquemas ni en estereotipos determinados, sino en un camino propio que permita democratizar, desprivatizar y ampliar la opinión pública.
- La importancia de los medios públicos radica en crear y abrir espacios

de difusión de la opinión pública ciudadana, no en una opinión que pueda ser publicada por los grandes intereses del país –sean políticos o económicos– así, es claro que estos medios son ciudadanos y no de un gobierno o partido político.

- El desconocimiento del concepto de diario público en el Ecuador ha llevado a que Diario El Telégrafo sea utilizado como una herramienta de difusión de su gestión política y no como un medio periodístico complementario a la información que brindan los diarios privados. Las ediciones previas a las elecciones presidenciales en 2017 así lo demuestran.
- El difundir y resaltar las apariciones de mandatarios o representantes de gobierno ha generado una saturación informativa, considerando que existe un desarrollo de contenidos que se da de manera frecuente en los medios privados.
- Es necesario que los nuevos medios públicos tengan un papel protagónico en el desarrollo tecnológico, a fin de que puedan ser una alternativa real a la producción de carácter privado.
- Tanto medios públicos como privados compiten por una misma audiencia sin que exista una propuesta diferente y creativa, que les permita a los medios independientemente de su origen cumplir con su función tradicional y fundamental: informar, educar y entretener, valores que fomentan los medios de comunicación en general.
- No se implementó entre los años 2017 y 2018 una revisión prolija de las políticas de gestión administrativa y periodística de los medios de comunicación públicos en el Ecuador, a fin de que el ciudadano común pueda valorar la verdadera importancia de los mismos.

Bibliografía

Abad, Gustavo (2011). “El club de la pelea. Gobierno y medios, un entramado de fuerzas y debilidades”. Veeduría Ciespal. Ecuador.

Asamblea General del Consejo de Europa. Código Europeo de Deontología del Periodismo. 1 de julio de 1993. Artículo 5to.

Ayala, E. (1982). “La prensa en la historia del Ecuador, una breve visión general”. En C. Destrugue (Comp.) *Historia de la prensa en Guayaquil*. Corporación Editora Nacional. Quito.

Biografías y vidas (s/f) Bernard Berelson [En línea] Disponible en: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/berelson.htm>

Biografías y vidas (s/f) Marshall McLuhan [En línea] Disponible en: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/mcluhan.htm>

Buitrón, Rubén Darío (2016). “Doce reflexiones sobre los medios públicos y la democracia” <https://rubendariobuitron.wordpress.com/2016/03/31/doce-reflexiones-sobre-medios-publicos-y-democracia/> 12/12/2018

CIESPAL (2009). “Percepción sobre los medios públicos en Ecuador”. Área de investigación. Quito.

Dahl, Robert (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus.

De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. 1ra edición. Paidós, Buenos Aires.

Diario El Telégrafo. “Sí existe mañana para los Medios Públicos” <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/medios/1/si-existe-manana-para-los-medios-publicos>

Diario El Telégrafo. “Los Medios Públicos se renuevan para la ciudadanía”

<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/medios/1/los-medios-publicos-se-renuevan-para-la-ciudadania>

Diario El Comercio. “100 millones reciben al año los medios públicos en Ecuador”

<http://www.elcomercio.com/actualidad/presupuesto-medios-publicos-andresmichelena-hernanramos.html> Consulta: 12/12/2018

Diario La Hora. “Medios públicos: una idea en construcción” <https://lahora.com.ec/noticia/1102131951/medios-publicos-una-idea-en-construccion> Consulta: 12/12/2018

Djeredjlan, E. (2007). “Harold Lasswell. Teoría de la comunicación. Material de estudio y complemento didáctico para las cátedras de “Teoría de la comunicación social” de la Universidad Católica Argentina (UCA). [En línea] Disponible en: <http://teocoms.blogspot.com/2007/07/harold-dwight-lasswell-1902-1978.html>

“Elecciones y medios de comunicación”. En Red de Conocimientos Electorales <https://aceproject.org/ace-es/topics/me/onePage> Revisado el 16 de enero de 2019

Fundamedios (2009). “La palabra rota. Seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano”. Editor Fundamedios. Ecuador.

Infoamérica (s/f). Jesús Martín Barbero. Perfil bibliográfico y académico [En línea] Disponible en: <http://www.infoamerica.org/teoria/martin-barbero1.htm>

Instituto de Estudios para la Transición Democrática. “Medios públicos esenciales en una sociedad democrática”. <http://www.ietd.org.mx/medios-publicos-esenciales-en-una-sociedad-democratica/> Consulta:

(12/12/2018)

Jardin, André (1989). *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, trad. Francisco González Aramburu FCE, México.

Librería Norma (s/f) Autores: Omar Rincón [En línea] Disponible en: <http://www.librerianorma.com/autor/autor.aspx?p=OfUhlBI99BH+k8ExZ-b8+rrNZi6n+33G+>

Macaroff, A. (2010). “¿Es posible democratizar la comunicación? Debates sobre los medios públicos y privados en el Ecuador”. FLACSO Andes. Ágora, espacio de autoarchivo e intercambio de documentos y trabajos de investigación. Quito.

MacBride, S. (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Ed Fondo de Cultura Económica. México.

Minga, Ana. “Agarra lo que puedas” en los medios públicos. En *Revista Plan V* <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/agarra-lo-que-puedas-medios-publicos>. Consultado el 20 de enero de 2019.

Muro Benayas, Ignacio (2006). *Globalización de la información y agencias de noticias. Entre el negocio y el interés general*. Paidós. Barcelona.

“Medios Públicos: Un derecho”. En <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/columnistas/1/424413/medios-publicos-un-derecho>

“Medios en manos del estado desacreditaron a candidato Guillermo Lasso durante cinco horas en primera semana de campaña electoral para 2da vuelta”. Fundamedios. En <http://www.fundamedios.org/medios-en-manos-del-estado-desacreditaron-candidato-guillermo-lasso-durante-cinco-horas-en-primera-semana-de-campana-electoral-para-2da-vuelta/> Consulta: 12/12/2018

Medios Públicos del Ecuador (2015). “Los medios públicos son fun-

damentales en el sostenimiento de la democracia” <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/01/19/los-medios-publicos-son-fundamentales-en-el-sostenimiento-de-la-democracia/> Consulta: 12/12/2018

“Medios públicos en el siglo XXI”. En Infocudadana <http://www.infocudadana.org.ar/general/ciclo-medios-publicos-en-el-siglo-xxi/> Consulta: 12/12/2018

Rodríguez, R. (2004). “Teoría de la Agenda-Setting” (pp. 17-21). Observatorio Europeo de Tendencias Sociales. www.obets.ua.es Disponible en: <http://www.obets.ua.es/obets/libros/AgendaSetting.pdf>

Sádaba, Teresa (2001). “Origen, aplicación y límites de la teoría del encuadre (framing) en Comunicación”. *Comunicación y Sociedad*. Facultad de Comunicación, Universidad de Navarra. Pamplona, España.

Souza, Boaventura (2010). “Hablemos del Socialismo del Buen Vivir”. Extraído de <http://www.plataformabuenvivir.com/wp-content/uploads/2012/07/SouzaSantosSocialismoBuenVivir2010.pdf> Consulta: 09/01/19

Rincón, Omar (2010). “¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina”. Extraído de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf> Consulta: 12/12/2018

Rincón, Omar (2009). “Los medios públicos, como militantes de un proyecto de sociedad”. En <http://www.pichinchauniversal.com.ec/los-medios-publicos-como-militantes-de-un-proyecto-de-sociedad/> Consulta: 12/12/2018

El gasto social y el voto: análisis de los principales factores que influyen en el comportamiento del gobierno y los votantes Ecuador 2007-2017

Social Spending and Voting: Analysis of the Main Factors that Influence the Behavior of the Government and the Voters Ecuador 2007-2017

Sandra Borja

Recepción: 07-05-2020

Aceptación: 20-07-2020

Resumen

Este trabajo analiza el comportamiento de dos actores clave del mercado político, el gobierno y el votante. En específico, se prueban las hipótesis planteadas por teóricos de la Escuela de la Elección Pública, las cuales sostienen que el gobierno y el votante son agentes racionales que al igual que en el mercado intercambian recursos con el objetivo de maximizar su utilidad. De manera general, se evidencia que el gobierno puede usar sus recursos de manera táctica para mantenerse en el poder, además, los sectores más vulnerables mantienen su apoyo por el candidato de Gobierno. Para Ecuador, a través de un modelo econométrico de datos de panel, se prueban estas hipótesis, y se evidencia que el gasto social, al focalizarse en los sectores más vulnerables, fue una variable clave para la estabilidad del gobierno en el período 2007-2017.

Palabras claves: Gobierno, votante, votos, gasto social, racionales.

Abstract

This work analyzes the behavior of two key actors in the political market, the government and the voter. Specifically, the hypotheses put forward by theorists of the School of Public Choice are tested. These theorists maintain that the government and the voter are rational agents who, like in the market, exchange resources with the aim of maximizing their utility. In general, it is evident that the Government can use its resources tactically to stay in power, and the most vulnerable sectors maintain their support for the Government candidate. For Ecuador, using an econometric panel data model, these hypotheses are tested, and it is evident that social spending, by targeting the most vulnerable sectors, was a key variable for government stability in the period 2006-2017.

Key Words: Government, voter, votes, social spending, rational.

Introducción

A inicios del siglo, Latinoamérica evidenció una tendencia marcada hacia los gobiernos de izquierda, quienes principalmente basaron su política económica y social en el denominado socialismo del siglo XXI.¹ Este modelo promueve una alta participación del Estado en la actividad económica y posturas asistencialistas, por lo que utiliza el gasto social como una variable primordial para promover el desarrollo económico y social (Dieterich, 2003).

Entre los países que implementaron esta ideología se encuentra el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, cuyo mandato duró diez años, convirtiéndose en el más largo de la historia nacional. Por esta razón, este trabajo tiene como fin principal entender los mecanismos por los que se consiguió tal estabilidad y de manera específica si para conseguirla se influyó en la repartición de recursos públicos de manera táctica.

Para lograr este cometido, se pretende analizar teórica y empíricamente el comportamiento del gobierno y del votante durante los años 2007-2017. Para esto, se recurre al análisis teórico de los trabajos realizados por diversos autores que forman parte de la escuela de la elección pública, la cual sostiene que las motivaciones en el proceso político son las mismas que existen en el mercado. De esta manera, se espera que los votantes y gobernantes actúen buscando su propio interés (Buchanan, 2005).

Para entender el comportamiento del gobierno, planteamos que este distribuye sus recursos de manera táctica, específicamente en sectores que resulten ser políticamente rentables. Además, partimos de reconocer al gobierno como un actor riesgo adverso, lo que quiere decir que invierte en aquellos sectores que ya lo apoyaron en las elecciones pasadas. Esta idea se desarrollará más adelante.

Con respecto al votante, varios autores han intentado demostrar la re-

¹ Stokes menciona “Hacia el año 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centro-izquierda o izquierda” (Stokes, 2009, citado en Stoessel, 2014).

lación existente entre el voto a favor del candidato de gobierno y variables de contexto económico, social y propios del individuo. De esta manera, se ha demostrado que en América Latina los votantes con menores ingresos, así como con menores niveles de educación, suelen mantener su apoyo por el candidato de gobierno (Hunter y Power, 2007; Castillo y Granda, 2014). Considerando lo anterior, partimos de que el votante al buscar su bienestar responderá a los incentivos provenientes del gasto social efectuado por el gobierno, dado que se asume que este tipo de gasto es implementado en su mayoría en contextos de inseguridad económica, provocando que se consolide una base electoral en este sector social.

Para el caso específico de Ecuador, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana se evidenció un cambio considerable en las preferencias del votante a lo largo del mandato. Para entender de manera más amplia los factores que influyeron en el voto, y la asignación de recursos del gobierno central a los GADs se plantea un modelo econométrico de datos de panel, en el que se utiliza el gasto social que el gobierno destinó a los cantones durante dos períodos de gobierno, 2010 al 2012 y 2013 al 2017, así como el voto a favor del candidato de gobierno en las elecciones presidenciales de los años 2013 y 2017.

Luego del análisis realizado, se concluye en que el gasto social fue una variable importante que aportó a la estabilidad del gobierno liderado por el expresidente Rafael Correa. Además, se evidencia que este tipo de gasto fue focalizado considerando las variables socio económicas de los cantones logrando que exista un apoyo mayor al candidato del gobierno en los sectores más vulnerables.

Desarrollo

¿Puede el gobierno actuar de manera táctica?

Musgrave (1959), define tres funciones principales del Estado, estabilización, asignación y distribución. En el contexto de la teoría de la elección pública, el gobierno puede utilizar los recursos asignados para la función de

distribución de manera táctica. De ser el caso, la distribución de recursos podría no solo tomar en cuenta el cierre de brechas territoriales, sino que también respondería al deseo de permanencia y del gobierno en curso. De esta manera, los intereses individuales de un gobierno en busca de poder y gloria² pueden alejar la obtención del bienestar común.

Varios autores, han analizado cómo el gobierno puede utilizar sus recursos de manera táctica. Jerosinska (2006) encontró, en Rusia, evidencia que sugería que el gobierno de Vladimir Putin otorgó mayores transferencias a los grupos que le habían apoyado previamente en las elecciones. Además, demostró que las transferencias se otorgaron a regiones donde había políticos considerados poderosos.

Para entender el comportamiento del gobierno y analizarlo para el caso de nuestro país en este trabajo partiremos de dos hipótesis, la "hipótesis electoral" y la "hipótesis de poder o concesión".

Con respecto a la primera hipótesis, Dixit y Londregan (1996:1113) mencionan dos tipos de redistribución política, la primera que se relaciona con la promoción de la equidad y se rige bajo normativa y la segunda que hace alusión a la redistribución táctica o como se la conoce en la literatura anglosajona "pork barrel".

Si el gobierno hace uso del segundo tipo de redistribución, se podría considerar la existencia de un mercado de votos, en el cual el gobierno, en su esfuerzo por mantenerse en el poder y basándose en los resultados alcanzados en las elecciones previas, transfiere recursos a determinado tipo de votante con el objeto de recibir apoyo político en el futuro incurriendo en costos de monitoreo.³

2 "En las democracias actuales, gloria y gobierno son indiscernibles (...) la gloria permite conferir a algo un carácter propiamente político en su doble aspecto divino y humano. El pueblo es esencialmente gloria, aclamación" (Agamben, 2008, citado en Galindo, 2010).

3 Zucco (2011) comprueba que no es necesario que el gobierno aplique las estrategias que el clientelismo supone, porque además de ser costosas, las políticas redistributivas llegan al mismo votante y pueden tener un mejor resultado.

La decisión que tome el gobierno en la forma en que distribuye recursos podrá categorizarlo como un actor riesgo adverso o riesgo amante (Bordalejo, 2005:17).

Lindbeck y Weibull (1987) realizan un modelo en el que existen dos partidos y los votantes votan considerando sus preferencias predefinidas por un partido político y el nivel de consumo que pueden lograr. Los partidos asignan distribuciones de probabilidad a las preferencias de los votantes y ambos partidos asignan la misma probabilidad ya que tienen acceso a la misma información. Además, el presupuesto constituye una restricción para el gasto público por lo que hay sectores no beneficiados. Como resultado obtienen que, siempre que las preferencias sean observables, los candidatos hallarán más rentable invertir sus recursos en los grupos más indecisos, de esta forma, el gobierno será considerado neutral al riesgo.

Por el contrario, si el Gobierno asigna mayor cantidad de recursos a los votantes considerados leales, se asumirá que el gobierno es un agente adverso al riesgo como predicen los autores Cox y McCubbins. Estos autores desarrollan un modelo en el cual se establece que $P_{ag}(x_{ag}, x_{bg})$ es la proporción del grupo G (total de votantes) que apoya a A (partido político) dado que esta promete una cantidad x_{ag} y x_{bg} (beneficios). Dado que se considera que P_{ag} es la proporción del grupo G que va a apoyar a A, P_{ag} aumenta con x_{ag} y disminuye si x_{bg} aumenta. P_{ag} es dos veces diferenciable y cóncava en x_{ag} lo mismo pasa con B, esto significa que ambos partidos tienen rendimientos decrecientes de la inversión en determinados grupos. La existencia de equilibrio en este modelo se garantiza por el supuesto de concavidad. Los autores concluyen que el gobierno usará una estrategia estabilizadora y dirigirá los beneficios a los votantes fieles reforzando la estructura de coalición existente (Cox y MacCubbins, 1986: 373-377).

Por otro lado, con respecto a la hipótesis de "poder", Grossman (1994) desarrolló un modelo en el que se asume que las transferencias o subvenciones por parte del gobierno compran votos y capital político. Esto es visto como una inversión que asegura el apoyo futuro de estos sectores. Según este

autor, se esperaría que aquellos políticos más influyentes sean los que reciban mayor cantidad de recursos, por lo que se asume que el gobierno evaluaría la efectividad de los políticos para influenciar en las decisiones de voto (Grossman, 1994).

Para que se considere un sector como políticamente rentable, deberá estar conformado por políticos con trayectoria y niveles altos de aceptación, de manera que invertir en ellos mantenga la coalición con el gobierno central. En el caso ecuatoriano, para medir la aceptación del candidato se utilizó una variable proxy, en la cual se considera si el alcalde del cantón ha sido reelecto.

Además, se considera también como políticamente rentable apoyar a aquellos representantes del partido de gobierno a nivel territorial. De esta manera usaremos como variable de análisis el partido político del alcalde en el poder, basados en los trabajos de Jerosinka (2014), Nazareno, Freille & Cingolani (2014), entre otros.

¿Y las necesidades territoriales?

Dentro de la función de distribución, el gobierno utiliza recursos con el objeto de disminuir brechas territoriales. Como parte de estos recursos, está el gasto social, el cual se define como “la cantidad de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con salud, educación, vivienda y servicios comunitarios, protección social, actividades recreativas, cultura, religión y protección del ambiente” (CEPAL, sf).

En América Latina se ha demostrado que este gasto social es progresivo, por lo que se asume que debe ir dirigido a los sectores más vulnerables. Para el caso ecuatoriano, Legarda (2014) demostró que para el período 2010 al 2012, el gasto social por motivo de salud, educación y bienestar, se relaciona de manera positiva con las características de contexto del cantón. Es decir, el régimen habría tomado en consideración las necesidades de cada cantón a la hora de asignar el gasto social per cápita.

Sin embargo, ¿puede el gasto social influir en el apoyo al candidato

de gobierno? La misma autora concluye que “el régimen habría tomado en consideración tanto las necesidades de cada cantón como los resultados electorales a la hora de asignar el gasto social per cápita” (Legarda, 2014:120).

Para este trabajo, al igual que en Legarda se utiliza como variable de análisis principal, el gasto social, ya que “se implementa en contextos que conducen al clientelismo y tiene de beneficiario a la misma gente que es naturalmente objetivo de las políticas redistributivas implementadas en cambios políticos” (Zucco, 2011:11).

Por otro lado, para el caso ecuatoriano no sería adecuado usar otro tipo de transferencias en este análisis considerando el modelo de equidad territorial que consta dentro del marco del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, implementada por el gobierno ecuatoriano a partir del 2010. Autores como Hunter y Power (2007), Zucco (2011), y Legarda (2014) han utilizado esta misma variable en sus estudios previos.

Considerando lo anterior, sugerimos dos posibles comportamientos del gasto social. Primero, el gasto social se distribuye de manera táctica, es decir, no existe un coeficiente significativo en los indicadores de contexto del cantón, como pobreza y educación o, por otro lado, el gasto estuvo bien focalizado y atendió a las necesidades de los cantones. Ambos resultados no son excluyentes.

¿Qué tipo de votante mantiene el apoyo por el candidato de gobierno?

Castillo y Granda (2014) definen dos fuentes de motivación para los votantes. Primero están las propias del individuo, es decir sus preferencias, gustos, ideología, percepción política, etnia, género, identificación con el candidato, entre otras, y segundo están los factores de contexto, es decir, las características socioeconómicas del conjunto poblacional al que pertenece, como por ejemplo el nivel de ingreso y educación. Entre los principales resultados de su investigación los autores encuentran que “mientras mayor es el nivel educativo ... menos probable es el apoyo favorable al partido de

gobierno” (Castillo y Granda, 2014:59).

Por otro lado, en Brasil, los autores Hunter y Power (2007), muestran que una vez que Luiz Ignácio Lula da Silva alcanza el poder, su base electoral cambia en las siguientes elecciones y consigue el apoyo popular de los sectores más vulnerables económicamente y con menor nivel de escolaridad. De esta manera, demuestra que existe una relación inversa entre el Índice de Desarrollo Humano y el voto a favor del candidato de Gobierno.

Los votantes provenientes de contextos vulnerables tienen horizontes de tiempo cortos, por lo que ellos prefieren beneficios tangibles por sobre las promesas de campaña de entregar más en el futuro. Esto implica que voten por el candidato de gobierno, del que han recibido distintos recursos mientras está en el poder (Kitschelt, 2000, citado en Zucco, 2011).

En el caso de Ecuador, se puede evidenciar a simples rasgos un comportamiento del votante similar al gobierno de Lula da Silva, es decir, a lo largo del gobierno, la base electoral del candidato titular varía considerablemente, estableciéndose en sectores que en principio no votaron por él. Esto podría explicarse por las políticas sociales implementadas en estos sectores.

Ecuador - Mandato de Rafael Correa (2006-2017).

En Ecuador, antes del gobierno de Correa, se evidenció la destitución y el golpe de Estado de tres presidentes, lo que evidenciaba la inestabilidad política de la época. En relación a lo económico, con respecto al 2000, en el 2006 el PIB había aumentado 3.3% y la pobreza pasó de 63% al 45%, sin embargo, el desempleo y las malas condiciones de los trabajadores no habían mejorado (De la Torre, 2015).

En las elecciones de 2006 “Correa se mostró ante los sectores de izquierda como la encarnación de su lucha en contra del neoliberalismo y de las prácticas corruptas de los políticos”. Su discurso evidenciaba rasgos populistas, entendiendo al populismo como “un discurso político que contrapone al pueblo contra la oligarquía” (De la Torre, 2015:11). De esta manera, el apoyo

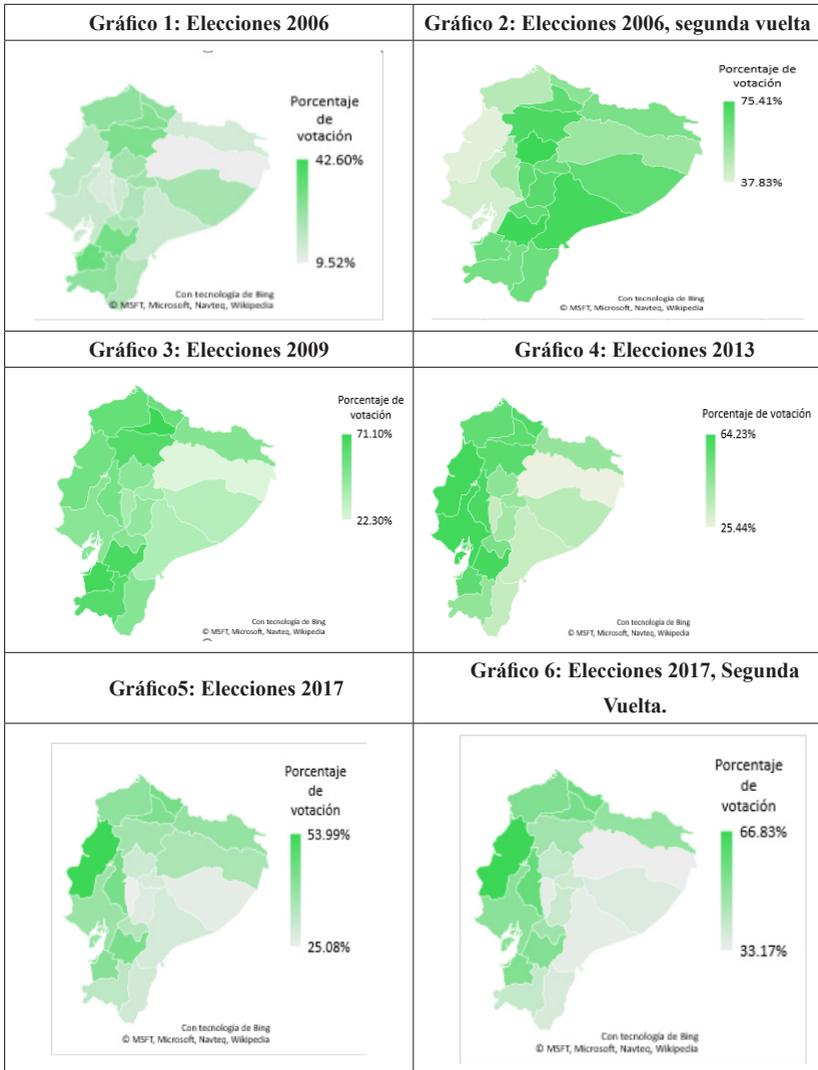
a Correa en las urnas puede ser considerado un acto de democracia plebiscitaria, un acto de fe en la vocación de un jefe (Weber, 1969).

En estas elecciones, Correa recibió apoyo principalmente de la Sierra Norte, el Oriente y Galápagos. Sin embargo, a lo largo de su mandato su base electoral cambió drásticamente. Para las elecciones de 2009, 2013 y 2017, el apoyo se concentró principalmente en la región Costa (CNE, 2006, 2009 y 2013).

Esto puede explicarse principalmente por el distanciamiento de grupos ecologista, de izquierda y académicos, el aumento del gasto social y políticas asistencialistas, y el aumento del tamaño del Estado (Valencia, 2009; De la Torre, 2015; Acosta, 2013). Además, los recursos destinados por el gobierno producto del terremoto de 2016, así como el aumento de políticas de asistencia al sector agrícola, consolidaron la base electoral del candidato de gobierno en la región Costa (Meléndez y Moncagatta⁴, 2017).

A continuación, se presenta el voto a favor del candidato de Gobierno por región:

4 “(...) la atención a la emergencia y el liderazgo político para articular la solidaridad ante eventos de este tipo influyen en el ánimo colectivo y, por lo tanto, en la estabilidad política de los gobiernos de turno” (Meléndez y Moncagatta, 2017: 415).



Fuente: CNE, 2006, 2009, 2013 y 2017

Elaborado por: Autora

El Gasto Social en Ecuador (2006-2017)

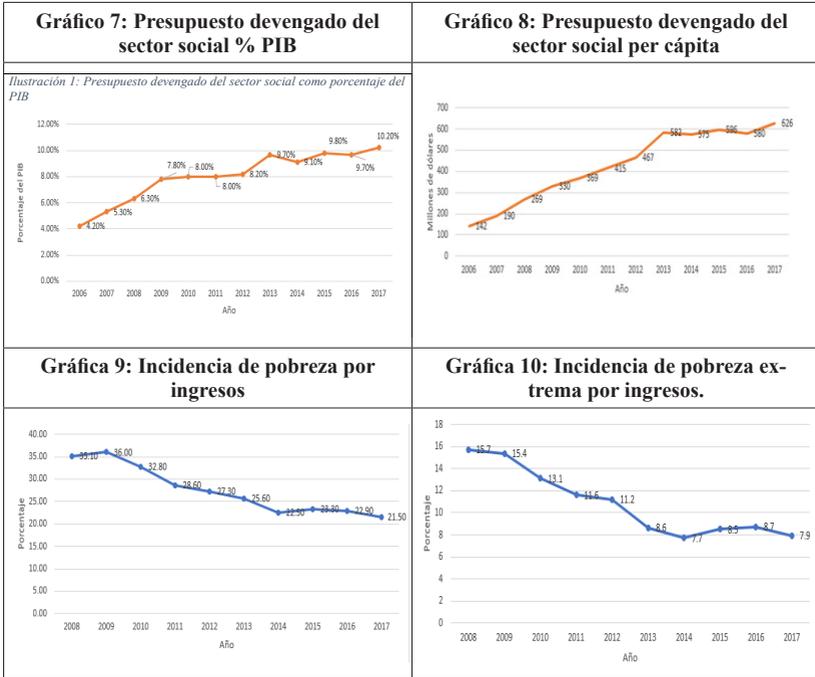
En el gobierno de Rafael Correa, el modelo económico implementado tuvo por objetivo alcanzar el Buen Vivir, lo que “Presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad (...) valora como objetivo de vida deseable” (SENPLADES, 2007:54).

Antes de que Correa llegara al poder, el gasto social ecuatoriano era siete veces menor que la región, con 96 USD per cápita frente a 652 USD del promedio regional (CEPAL, 2007). Con el nuevo gobierno, el presupuesto devengado como porcentaje del PIB del sector social pasó de 4.20% en 2006 a 10.20% en 2017. En términos per cápita en 2006 se gastaba por cada persona 142 USD, mientras en el 2017 se llegó a gastar 626 USD (SIICE, 2018).

A manera general, estas políticas, de la mano del aumento de ingresos y boom petrolero lograron mejorar la calidad de vida de la población. De esta manera, un millón cincuenta mil ecuatorianos dejaron de ser pobres por ingresos, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012 (CEPAL, 2012). También el coeficiente de Gini nacional pasó de estar en 0.55 en 2007 a ser 0.46 en el 2017 (INEC, 2017). Por otro lado, la tasa media de matriculación mejoró en todos los niveles, así como el rendimiento de las pruebas de lectura y matemática aumentó alcanzando casi el promedio regional (INEC, 2018).

En el sector salud, la cobertura nacional del seguro de salud pasó de 21.3% en 2006 a 41.4% en 2014. La mortalidad infantil pasó de 20.1% en 1000 niños en 2012 a 18.4% en 2015, y la mortalidad materna pasó de 59.9% en 2012 a 44.6% en 2015 (por cada 100.000 nacimientos) (BID, 2018:46).

El aumento del gasto social muestra una ruptura con los anteriores gobiernos, lo que evidencia un cambio de rumbo con respecto al desarrollo social en el país, este cambio afectó positivamente a la población más vulnerable.



Fuente: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador

Elaboración: Autora

En síntesis, para entender las variables que influyeron en la estabilidad del gobierno de Rafael Correa, partimos del hecho de considerar que el Gobierno utilizó una redistribución táctica para mantenerse en el poder. Para esto, incurre en costos de monitoreo atados al comportamiento del votante en las elecciones presidenciales previas. Además, también invierte en capital político, al transferir recursos extras a aquellos cantones cuyos alcaldes son considerados “políticamente rentables”, es decir, los que hayan sido reelegidos en el cargo, de esta manera, el Gobierno mantendría la coalición que le permite mantenerse en el poder. Por último, se espera también que el gobierno transfiera mayores recursos a los candidatos pertenecientes al partido de gobierno para fortalecer el mismo.

Por otro lado, se toma en cuenta que el marco legal e institucional creado y aplicado durante el gobierno de Rafael Correa planteó las bases para la creación de un Estado garantista de derechos⁵. De manera que, al ver los avances en materia social alcanzados durante su mandato, se espera también que el gasto social haya sido una herramienta que además de mejorar la calidad de vida de las personas, haya influido para fortalecer el apoyo al candidato de gobierno.

Se espera también, que el votante evalúe al candidato de gobierno por las políticas implementadas de manera que aquellos votantes que recibieron más beneficios del gobierno en curso apoyen su reelección, de evidenciar otro comportamiento, este demostraría la insostenibilidad de las coaliciones políticas y la complejidad del ejercicio de gobernar.

Resultados

Los modelos de datos de panel describen el comportamiento individual a lo largo del tiempo y entre individuos (Katchova, 2013). Los modelos de efectos fijos y aleatorios reconocen que la $Cov = (X_{it}; U_{it}) \neq 0$, es decir pue-

⁵ La Constitución del 2008 reconoce al Estado como garantista de derechos. Se establecen además un régimen de Desarrollo y de Buen Vivir. Se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación, normado por el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP).

den existir factores propios de cada individuo que no se toman en cuenta en el análisis de regresión y dicho componente está reflejado en α .

En este trabajo, se realiza un modelo de efectos aleatorios ya que, puede calcular los coeficientes de las variables que no varían en el tiempo, como las relacionadas con la pobreza y escolaridad, además esta decisión se basa en el test de Lagrange de Breuch-Pagan⁶.

La unidad de análisis son los GADs cantonales. De manera general, se trabajó con la información sobre el voto a favor del candidato de gobierno a nivel cantonal en 2013 y 2017 y los planes anuales de inversión territorializados de los años 2010 al 2017. A continuación el detalle:

Tabla 1: Variables de análisis.

Variables Dependientes		
Variable	Periodo de analisis	Descripción
Gasto social per cápita por cantón posterior a las elecciones presidenciales (t+1).	2010 al 2012	Se usó el Plan Anual de Inversión, correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012 (primer periodo), y 2014, 2015 2016 (segundo periodo), otorgados por el MINFIN. Se usó montos devengados de gasto corriente y capital en salud, educación e inclusión social.
	2014 al 2016	

⁶ La Prob > χ^2 para todos los modelos fue menor a 0.05, rechazando la hipótesis nula que menciona “que no hay diferencia significativa entre las unidades”, por lo tanto es adecuado elaborar un modelo de efectos aleatorios.

Voto a favor del candidato de gobierno.	Resultados electorales 2013 del candidato de gobierno en el cantón <i>i</i>	Bases de datos CNE. Los datos utilizados corresponden a los resultados de la primera vuelta electoral.
	Resultados electorales 2017 del candidato de gobierno en el cantón <i>i</i>	
Variables Independientes		
Variable	Periodo de analisis	Descripción
Partido político del alcalde del cantón	Elecciones seccionales, 2004, 2009	Dummy, partido de gobierno=1
	Elecciones seccionales 2009, 2013	
Alcalde reelecto	Elecciones seccionales, 2004, 2009	Dummy, alcalde reelegido=1
	Elecciones seccionales, 2009, 2013	
Indicadores socioeconomicos del cantón.	CENSO 2010:	Se utilizó; Incidencia de la pobreza por NBI, presencia de analfabetismo, tasa de asistencia neta básica, tasa de asistencia neta de bachillerato, bachillerato completo, educación básica completa en personas de 16 años, secundaria completa en personas mayores de 19 años.

Fuente y Elaboración: Autora

1. Comportamiento del Gobierno

Para entender el comportamiento del gobierno se consideró la siguiente ecuación:

$$Gasto_{10\text{ al }12} = \alpha + \beta_1 (Voto\ Correa_i)_{i-1} + \beta_2 (Indicadores\ Socio\ Económicos_i) + \beta_3 (\text{partido político del alcalde}_i) + \beta_4 (\text{alcalde reelegido}_i) + \varepsilon_{it}$$

En la cual la unidad de análisis “i” es el cantón, la variable dependiente es el gasto en educación, salud y bienestar social per cápita del período de análisis y las variables independiente son el voto a favor de Correa, indicadores socioeconómicos, el partido político y si el alcalde ha sido reelegido.

Considerando lo anterior se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 2: Variables que influyen en Gasto social 2010-2012

	Gasto pc salud	Gasto pc educación	Gasto pc Bienestar
% votos Correa 2009	45.96 (42.21)	30.9** (13.7)	19.7** (26.9)
Alcalde reelecto	-14.12 (11.65)	-42.57 (38.26)	-7.60 (7.4)
Alcalde de PAIS	5.05 (1.09)	39.11 (39.54)	4.76 (7.67)
Incidencia de Pobreza	30.37*** (7.5)	11.06*** (2.35)	18.06*** (45.64)
Analfabetismo en personas de 15 años o más	2.33 (1.9)	11.08** (5.75)	2.19** (1.12)
Tasa Neta de Asistencia Primaria	11.38*** (4.85)	9.24 (10.97)	0.03 (0.14)
Porcentaje de población de 18 años y más de edad con bachillerato completo	17.01*** (0.57)	25.55 (13.79)	3.33 (2.67)

	Gasto pc salud	Gasto pc educación	Gasto pc Bienestar
Rho	0.22	0.50	0.763
Wald chi2 (1)	0.042	0.001	0.023
Número de observaciones	412	412	412

Los niveles de significancia son: *** <0.01, **<0.05, * <0.1

Para el segundo período de análisis se tiene:

$$Gasto_{i,t} = \alpha + \beta_1 (Voto\ Correa_i)_{t-1} + \beta_2 (Indicadores\ Socio\ Económicos_i) + \beta_3 (\text{partido político del alcalde}_i) + \beta_4 (\text{alcalde reelegido}_i) + \varepsilon_{it}$$

Tabla 3: Variable dependiente: Gasto social per cápita 2014-2017

	Gasto en salud	Gasto en educación	Gasto en Bienestar
% votos Correa 2013	3.58 (1.32)	43.97 (17.72)	4.68 (6.83)
Alcalde reelecto	0.76 (2.38)	49.78 (6.2)	-43.22 (26.68)
Alcalde de PAIS	-1.13 (2.20)	12.87 (4.28)	11.38 (3.65)
Incidencia de Pobreza	45.43*** (11.68)	12.43*** (3.2)	36.81*** (10.08)
Analfabetismo en personas de 15 años o más	0.52* (6.57)	10.64 (7.95)	8.88** (4.21)
Tasa Neta de Asistencia Primaria	1.57*** (0.59)	14.95 (14.02)	1.33 (6.73)
Déficit cuantitativo	0.27** (0.13)	6.02* (3.54)	4.69*** (1.58)
Rho	0.78	0.82	0.27
Wald chi2(1)	0.00	0.046	0.07

Número de observaciones	566	566	566
--------------------------------	-----	-----	-----

Los niveles de significancia son: *** <0.01, **<0.05, * <0.1

Fuente: MINFIN, CNE, INEC, SIN

Elaboración: Autora

Los resultados del modelo econométrico evidencian que en el primer período, el apoyo al candidato de gobierno en las elecciones presidenciales influye de manera positiva en el gasto social ejecutado por el gobierno por motivo de salud y educación, de manera que se cumple con la hipótesis de Cox y McCubbins (1986). Sin embargo, para el segundo período de análisis, esta variable no fue significativa, lo que implica que no se compruebe la hipótesis.

Se puede inferir entonces, que la estrategia del gobierno pudo cambiar, dado que en las siguientes elecciones el gobierno ya estaba suficientemente consolidado para usar los recursos de manera táctica, tal y como Jerociska (2006) demostró en Rusia con el gobierno de Putin .

Por otro lado, es importante considerar la desaceleración de la economía a partir de 2013, lo que implicó que exista un limitante de presupuesto, por lo que, controlar el gasto de manera específica se volvió menos plausible, considerando la restricción presupuestaria de las finanzas públicas del gobierno.

Con respecto a la hipótesis de “poder” según la cual el gobierno aportará más recursos considerando la influencia de sus alcaldes en el proceso político (Jarocińska, 2006 y Grossman, 1994), como se evidencia en las estimaciones, esta hipótesis se rechaza para los dos períodos de análisis.

De esta manera, se muestra que no es necesario utilizar estrategias clientelistas porque además de ser costosas, las políticas redistributivas llegan al mismo votante a quien se pretende llegar mediante clientelismo, sin embargo, con las políticas de redistribución, se obtiene un mejor resultado (Zucco, 2011). De esta forma, tanto los votantes como los políticos podrían

hacerlo mejor en ausencia del clientelismo (Stokes, 2007).

Lo expuesto demuestra que el gobierno no estaba utilizando una estrategia de carácter clientelar y de hecho se enfocó en políticas de redistribución, como el gasto social, lo que le posicionó en el poder durante más de diez años de gobierno.

Los resultados muestran que el gasto social ejecutado por el gobierno durante ambos períodos de análisis se relaciona de manera positiva con las variables de contexto, en especial con la pobreza. Esto permite demostrar que de manera general el gasto social estuvo focalizado en los sectores más vulnerables, confirmando los resultados de Legarda (2016). Se evidencia que la ejecución de recursos sociales fue congruente con el modelo económico y social planteado.

2. Comportamiento del votante

Para analizar los factores socioeconómicos y políticos que influyen en el voto a favor del candidato de gobierno se realizó la siguiente ecuación:

$$Elec_{13/17} = \alpha + \beta_1(\text{Gasto Social}_{pci})_{t-1} + \beta_2(\text{Indicadores Socio Económicos}_t) + \beta_3(\text{Voto Correa}_{109}) + \varepsilon_{it}$$

La variable dependiente es el voto a favor del candidato del gobierno en las elecciones de 2013 y 2017, y las variables independientes son el apoyo recibido en elecciones anteriores, el gasto social recibido por el gobierno y los indicadores de contexto.

Tabla 4: Variable dependiente: Voto a favor de candidato de gobierno elecciones 2013

VARIABLES INDEPENDIENTES	VOTO CORREA 2013
% votos Correa 2009	0.68*** (0.10)

Gasto en educacion	-0.0005 (0.0004)
Gasto en salud	-0.001 (0.0007)
Gasto en bienestar	0.00086 (0.0001)
Indice de pobreza	0.47*** (0.17)
Déficit cuantitativo de vivienda	-0.007 *** (0.002)
Rho	0.62
Wald chi2 (1)	0.03
Número de observaciones	566

Fuente: MINFIN, CNE, INEC, SIN
Elaboración: Autora

Tabla 5: Variable dependiente: Voto a favor de candidato de gobierno elecciones 2017

VARIABLES INDEPENDIENTES	VOTO LENIN 2017
% votos Correa 2013	0.69*** (0.02)
Gasto en educacion	0.0001 (0.0001)
Gasto en salud	-0.0001 (0.003)
Gasto en bienestar	0.0017*** (0.0005)
Indice de pobreza	0.26*** (0.0006)
Escolaridad	-0.007** (0.001)

VARIABLES INDEPENDIENTES	VOTO LENIN 2017
Déficit cualitativo de vivienda	0.00018*** (0.0001)
Tasa neta de asistencia a bachillerato	0.004*** (0.001)
Rho	0.84
Wald chi2 (1)	0.04
Número de observaciones	570

Fuente: MINFIN, CNE, INEC, SIN

Elaboración: Autora

Los resultados de las estimaciones nos permiten decir, que los electores que votaron por el candidato de gobierno en el 2013 y 2017 confirmaron sus preferencias electorales. Esto implica que existió una especie de lealtad del votante hacia el partido del gobierno como planteó Cox y McCubbins (1986).

Por otro lado, el hecho de que únicamente el gasto en bienestar del período 2014-2017, resulte ser significativo para explicar el voto en favor del candidato de gobierno, no permite dar una conclusión absoluta sobre el efecto del gasto per cápita en salud, educación y bienestar en el voto a favor del candidato de gobierno. Lo que se evidencia, es que a nivel agregado, el votante no parece reaccionar de manera significativa al gasto social per cápita, por lo que el juego entre el gobierno y el votante no sería estable.

Con respecto a las condiciones socioeconómicas, para ambos períodos se demuestra que los cantones con mayor analfabetismo se relacionan de manera positiva con el apoyo a favor del candidato de gobierno. Además se evidencia una relación negativa entre la tasa de asistencia neta de primaria y el voto por el candidato de gobierno para el análisis del primer período. Con respecto a la inseguridad económica, en ambos períodos el voto por el candidato de gobierno se relaciona de manera positiva y significativa con un mayor índice de pobreza en el cantón.

De esta manera, los cantones con menor educación y mayores niveles de pobreza son los que mantienen la lealtad al gobierno, como Hunter y Power (2007) comprobaron. Por esta razón, la desaceleración económica y corrupción del último período de gobierno de Correa no debilitó el favoritismo del candidato de gobierno en los sectores más vulnerables.

Conclusiones

Pretender entender el accionar del gobierno y el votante es un reto complejo. Por esa razón, en este trabajo se pretendió (como la teoría económica suele hacer) realizar una abstracción, considerando el papel del gasto social en el juego político.

Considerando los resultados del modelo econométrico, se evidencia que el gasto en salud, educación y bienestar estuvo bien focalizado en los sectores vulnerables, reafirmando lo encontrado en trabajos anteriores (Legarda, 2016). Coincidentemente se ha demostrado que son los sectores más vulnerables los que mantiene su voto por el candidato de gobierno, lo que a manera general nos permite inferir que, este tipo de gasto funciona como un incentivo político eficaz, que además de promover el bienestar social asegura mantener el equilibrio en el juego político, de manera que se alcance estabilidad.

Por otro lado, no se pudo encontrar evidencia concluyente de un comportamiento clientelar del gobierno, lo que puede significar que éste logró consolidarse de manera que no fue necesario usar estas estrategias (Stokes, 2007). En general, se puede decir que la estabilidad del gobierno liderado por el expresidente Rafael Correa, se debió a varios factores, como el carisma del candidato, la situación económica del país, y el modelo económico planteado. Sin embargo, resulta complejo decir que el gobierno tuvo una estrategia clara en la asignación de recursos por motivo de gasto social.

Bibliografía

Alfonso, G.H. (2010). “La gloria y el concepto de lo político en Giorgio Agamben”. *Revista de Estudios Sociales* [En línea]. Recuperado el 10 de julio del 2020, de <http://journals.openedition.org/revestudsoc/14119>.

Acosta, A., Cuví, J., Isch, E., Machado, D., Martínez, E., Muñoz, F. (2013). *El país que queríamos. Montecristi Vive*. Recuperado el 20 de agosto de 2018, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4719/1/Soliz,%20F-CON018-El%20pais.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). *Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017. Inter-American Development Bank*. Recuperado el 10 de agosto de 2018, de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8826/Evaluacion-del-Programa-de-Pais-Ecuador-2012-2017-FINAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Buchanan, J. M. (2005). “Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación”. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (33), 203-221.

Castillo, J. G., & Granda, F. (2014). “Resultados electorales y el contexto socioeconómico: un análisis de las elecciones seccionales en el Ecuador 2009-2014”. *Revista Democracias*, 21-71.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Consejo Nacional Electoral. Bases de datos elecciones (2006, 2009, 2013, 2017). Recuperado de <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos/category/320-resultados>.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). “Electoral politics as a redistributive game”. *The Journal of Politics*, 48(2), 370-389.

De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa: insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Universidad Andina Simón Bolívar

Ecuador.

Dixit, A., & Londregan, J. (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics". the *Journal of Politics*, 58(4), 1132-1155.

Dieterich, H. S. (2003). *El socialismo del siglo XXI*. Recuperado el 10 de octubre del 2018 de, <https://www.rebelion.org/docs/121968.pdf>

Grossman, P. J. (1994). "A political theory of intergovernmental grants". *Public Choice*, 78 (3-4), 295-303.

Huber, E., & Dion, M. (2002). "Revolution or contribution? Rational choice approaches in the study of Latin American politics". *Latin American Politics and Society*, 44 (3), 1-28.

Hunter, W., & Power, T. J. (2007). "Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics and Society*, 49 (1), 1-30.

Jarocinska, E. (2006). *Political economy of intergovernmental grants*. Universitat Pompeu Fabra. Recuperado el 10 de abril de 2018, de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7343/tej.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Katchova (2013). *Panel Data Models. Econometrics Academy*. Recuperado el 3 de febrero de 2019, de <https://sites.google.com/site/econometric-sacademy/econometrics-models/panel-data-models>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (16 de enero de 2018). Tabulados de educación. (Base de datos). Recuperado el 12 de septiembre de 2019, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/educacion/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (última modificación 23 de febrero de 2017). Tabulados de vivienda.(Base de datos).Recuperado el 12 de septiembre de 2019, de www.ecuadorencifras.gob.ec/.../web.../122016_Tabulados%20de%20Vivienda.xlsx

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2017). Reporte de pobreza y desigualdad. Recuperado el 12 de septiembre de 2018, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/POBREZA/2017/Junio/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad%20-%20jun%202017%2014072017.pdf>

Legarda, V. (2016). “El ciclo político y la economía política del gasto social en el Ecuador”. *Analítika: revista de análisis estadístico*, (12), 107-127.

Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1987). “Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition”. *Public Choice*, 52 (3), 273-297.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Sf). Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE. Indicadores Sociales del Ecuador. <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>

Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

Meléndez, C., & Moncagatta, P. (2017). “Ecuador: Una década de correísmo”. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37 (2), 413-448.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de <http://www.senplades.gov.ec/images/stories/descargas/2snp/1pnd/ DLFE-205.pdf>

Stokes, S. C. (2007). “Political clientelism”. In *The Oxford handbook of political science*. Recuperado de <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-031>.

Stoessel, S. (2015). “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI”. *Polis* [Online]. Recuperado el 05 de julio de 2020 de <http://journals.openedition.org/polis/10453>

Valencia, A. (2009). “CRONOLOGIA-Hechos relevantes de la presidencia Correa en Ecuador”. *Reuters*. Recuperado de <https://lta.reuters.com/articulo/latinoamerica-elecciones-ecuador-cronolo-idLTA-SIE53O07Y20090425>

Weber, M. (1969). *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Max Weber. Sección de obras de sociología.

Zucco, C. (2008). “The president’s ‘new’ constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil’s 2006 presidential elections”. *Journal of Latin American Studies*, 40 (1), 29-49.

Zucco, C. (2011). “Conditional cash transfers and voting behavior: Redistribution and clientelism in developing democracies”. Unpublished manuscript. Princeton University <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/pres06.html>

Sobre los autores

Wilson Benavides Vásquez

Magister en Ciencias Políticas por Flacso y Licenciado en Comunicación Social, fue becario de Unión Latina de UNESCO así como de Flacso-Ecuador. Ha sido periodista político y de investigación en los principales diarios del país; asesor parlamentario en la Asamblea Nacional y analista político y editor de contenidos en varias instituciones del Estado. Su línea de investigación se basa en temas de populismo y cultura política, medios de comunicación y organizaciones partidistas. Correo electrónico: wilsonr.benavides@gmail.com

Andrés Gómez Polanco

Politólogo con una maestría en política comparada en países en vías de desarrollo de la London School of Economics and Political Science (LSE). Profesional con más de 8 años de experiencia en el desarrollo de proyectos, políticas públicas y estrategias en temas como: gobernabilidad democrática, participación ciudadana, análisis político, y desarrollo sostenible. Experiencia profesional en instituciones nacionales e internacionales, el sector privado y la academia. Email: asgomez@udlanet.ec

Richard Ortiz Ortiz

Doctor en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Doctor en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg, Alemania; Profesor de Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Las Américas (UDLA) Quito-Ecuador; Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral 2008-2011; y Director del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral 2012-2013. Correo electrónico: richard.ortiz@udla.edu.ec

Sofía Velasco Ayala

Socióloga y abogada. Actualmente cursa una maestría en políticas públicas

y gerenciamiento del desarrollo en la Universidad Nacional de San Martín. Sus temas de interés son movimientos sociales, mecanismos de democracia directa, políticas educativas y ambientales. Correo electrónico: sofiavelascoyala@gmail.com.

Viviana Morales Naranjo

Magister en Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible por la Universidad París 1 Panthéon Sorbonne. Candidata a PhD por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente de la Universidad de las Américas. Correo electrónico: vivianamoralesnaranjo@outlook.fr

Verónica Marlene Correa Flores

Profesora de la licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán. Ha laborado como profesora en la Universidad Autónoma del Estado de México y en la Universidad Anáhuac Campus Norte. Asistente de investigación del programa Maestría y Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: verocorrea@gmail.com

Daniel Javier de la Garza Montemayor

Doctor en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas por parte de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Recibió la distinción *Summa Cum Laude* en la defensa de su tesis doctoral, y la Medalla José María Parás Ballesteros, en la categoría “Mérito Académico de Posgrado” de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. También es Licenciado en Derecho y Maestro en Innovación Empresarial y Tecnológica del ITESM, obteniendo en este último grado una titulación adicional en *Master of Science in Management* por parte de Babson College. Tiene la distinción de Candidato a Investigador Nacional dentro del Sistema Nacional de Investigadores durante el periodo 2018-2020, concedida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México). Correo electrónico: danieldelagarza@gmail.com

Cristian Bravo Gallardo

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Politécnica Salesiana y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Es docente investigador de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) y el Instituto Superior para el Desarrollo (ISPADE). Actualmente es articulista de Diario El Telégrafo y de Panorama Internacional, Boletín del Centro Ecuatoriano de Estudios Internacionales (CEEI). Ha desarrollado varias publicaciones en materia de Comunicación y Política. Correo electrónico: pabravoga@uide.edu.ec / cristacho78@gmail.com

Sandra Borja

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Licenciada en Derecho, Economía y Administración con mención de Economía y Administración por la Universidad Grenoble Alpes (Francia). Correo electrónico: sandraborjam@gmail.com

La Constitución de la República del Ecuador establece, como uno de los deberes del Consejo Nacional Electoral, el de organizar y poner en funcionamiento un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral, denominado Instituto de la Democracia.

El Instituto de la Democracia propicia el estudio de las democracias representativa, directa y comunitaria; el asesoramiento técnico a la Función Electoral; la capacitación y formación en democracia del personal electoral, de los sujetos políticos y de la sociedad civil; y, la promoción de la democracia en el Ecuador, desde un enfoque académico, pedagógico y pluralista.

En atención a nuestra razón de ser y compromiso con la ciudadanía, esta publicación plantea un firme anhelo de generar conocimientos sobre la democracia a través de la investigación, análisis y debate, desde un enfoque intercultural, incluyente, participativo, de género e intergeneracional.

